

Equidad de Género en Colombia

Acceso a la justicia y la política a nivel local



Prólogo

Este informe evalúa el acceso de las mujeres a la justicia y la participación política de las mujeres en el parlamento, los consejos locales y las organizaciones de la sociedad civil en los ámbitos nacional y subnacional en Colombia, analiza los marcos jurídico, político e institucional existentes con el propósito de comprender mejor los éxitos, desafíos y brechas en la implementación de la búsqueda del acceso a la justicia y la equidad de género por parte del gobierno.

Los resultados de este informe son de particular relevancia en el contexto de la pandemia por COVID-19, la cual ha aumentado las desigualdades estructurales de una manera sin precedentes. Tanto en Colombia como a nivel global, la violencia contra la mujer va en aumento debido a las medidas de confinamiento y de restricción al tránsito de personas. En Bogotá, por ejemplo, durante las primeras semanas de la cuarentena hubo un aumento del 225% en llamadas a la línea directa de la policía realizadas por mujeres que enfrentaban violencia. La crisis también ha enfatizado el rol que juega el liderazgo equilibrado en género, al asegurar políticas gubernamentales y respuestas a la crisis que sean sensibles al género, al abordar el impacto de la pandemia en las mujeres y promover una recuperación inclusiva. Los resultados y análisis presentados en este informe pueden, por tanto, brindar información para la elaboración de políticas en el contexto de la salida y la recuperación de Colombia de la crisis por COVID-19.

El presente informe fue preparado en el marco de trabajo de un proyecto de cuatro años entre el Gobierno de Colombia y la OCDE para fomentar la eficiencia institucional y la buena gobernanza pública en Colombia. Se abordan dos de los seis componentes técnicos del proyecto: *i)* apoyar a Colombia para promover la participación política de las mujeres; y *ii)* el acceso a la justicia como un derecho humano, así como el impacto del servicio de prestación de justicia a nivel local en Colombia, con énfasis específico en asuntos de equidad de género, en particular para mujeres víctimas de violencia.

El objetivo primordial de este proyecto es apoyar el crecimiento inclusivo y acercar más a Colombia a los países de la OCDE, brindándole para ello soluciones prácticas que ayuden a Colombia a diseñar y brindar políticas y servicios eficaces y sensibles a los ciudadanos y negocios en todas las regiones del país, que incluyan la mejora de la agilidad estratégica del estado colombiano en la época postconflicto. Cuestiones intersectoriales, tales como la equidad de género, el acceso a la justicia y los derechos humanos, están integradas en la implementación de todos los componentes de este proyecto, en línea con la creciente conciencia de que la integración de análisis con impacto de género en los procesos de políticas públicas, contribuye a un crecimiento económico inclusivo y a disminuir los niveles de desigualdad.

Este proyecto es financiado por la Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo (SIDA) en cumplimiento con los objetivos de la agencia de fomentar la gobernanza democrática, fortalecer el desarrollo de políticas ambientales, reforzar la paz y la seguridad a través de la participación ciudadana, garantizar los derechos humanos, fortalecer la democracia e incrementar la capacidad de gobernar.

El presente proyecto es parte del trabajo de la OCDE en materia de acceso a la justicia, que promueve un acceso a la justicia centrado en las personas, al enfocarse en la experiencia de los ciudadanos y en sus necesidades jurídicas, y en cómo se enlazan a otras determinantes del crecimiento inclusivo, como lo son la salud, educación, empleo, alojamiento, etc. Asimismo, se basa en la Iniciativa de Género de la OCDE, que incluye a la Recomendación del 2013 de la OCDE en Igualdad de Género en la Educación,

el Empleo y el Emprendimiento, y la Recomendación del 2015 de la OCDE de Igualdad de Género en la Vida Pública..

Reconocimientos

Este Informe de la OCDE es publicado por la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE, bajo el asesoramiento de Marcos Bonturi, Director de Gobernanza Pública, Janos Bertok, Director en Funciones de Gobernanza Pública y bajo la supervisión general de Tatyana Teplova, Consejera *Senior* de Género, Justicia e Inclusividad, y Jefa de la División de Coherencia de Políticas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este Informe es publicado como parte del proyecto “Fomentando la eficiencia institucional y la eficacia de la gobernanza pública en Colombia como facilitadores estratégicos para el sustento de un crecimiento inclusivo y para acercar más a Colombia a la OCDE”, respaldado por la Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo. Este proyecto es dirigido por Adam Ostry, Jefe de Unidad de Revisiones de Gobernanza Pública y Analista de Políticas *Senior*.

Este Informe fue supervisado por Tatyana Teplova. El componente de acceso a la justicia fue coordinado por Chloe Lelievre (Analista de Políticas), Martyna Wanat (Analista de Políticas) y María Pascual Dapena (Analista de Políticas). El componente de equidad de género fue coordinado por Pinar Guven (Analista de Políticas), Dirección de Gobernanza Pública, OCDE. El Informe fue principalmente autoría de Alejandra Saffon, consultora en país de la OCDE. La OCDE agradece a Amy Coetzee y Meeta Tarani por sus contribuciones al Informe. Cicely Dupont-Nivore brindó apoyo administrativo, y Patricia Marcelino el apoyo en coordinación. Mary Bortin proporcionó apoyo editorial. Adem Kocaman diseñó y produjo el informe.

La OCDE agradece la consultoría brindada por expertos en el Gobierno de Colombia, incluyendo autoridades del Departamento Nacional de Planeación, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia (particularmente las Divisiones de Justicia Formal y de Solución Alternativa de Controversias). El Informe también se benefició de las opiniones de expertos en los Gobiernos Locales de Chocó, Quibdó, Putumayo y Mocoa.

La OCDE extiende especiales agradecimientos a las revisoras pares, Lara Ferguson Vázquez de Parga, Asesora Técnica, INMUJER, España, y Mariela Puga, Coordinadora Regional de la Dirección Nacional de Acceso a la Justicia en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, quienes dedicaron su tiempo y experiencia para llevar a cabo la evaluación paralelamente al equipo de la OCDE, así como por brindar sus aportaciones a este Informe. La OCDE también agradece a los pares Socorro Prous, Secretaria General de Asuntos Generales y Coordinación, Secretaría General de Función Pública - Ministerio de Hacienda y Función Pública, España y Celia Marin, Magistrada de la Suprema Corte de Justicia de la Ciudad de México, México por su tiempo y sus contribuciones a lo largo de las misiones de investigación a Bogotá y Mocoa.

Contenido

Prólogo	3
Reconocimientos	5
Guía del lector	9
Resumen ejecutivo	11
1 Panorama general de la equidad de género en Colombia	15
1.1. Estado actual de equidad de género en Colombia	16
1.2. Un vistazo a los factores socioeconómicos que sustentan a la desigualdad de género	17
1.3. Acceso a educación y oportunidades de empleo	24
1.4. Participación política y acceso a la justicia: Hacia un empoderamiento continuo	26
2 La participación política de las mujeres en Colombia	33
2.1. Introducción	34
2.2. Panorama constitucional y administrativo	34
2.3. Participación en el parlamento y el poder ejecutivo	34
2.4. Participación en el gobierno local: Nivel departamental	36
2.5. Participación en el gobierno local: Nivel municipal	38
2.6. Un panorama general de las barreras al acceso de las mujeres a la política	40
2.7. Marcos legales y de política para promover la equidad de género en la participación política	45
2.8. Marcos de trabajo a nivel nacional para la equidad de género	45
2.9. Marcos de trabajo a nivel departamental para la equidad de género	54
2.10. Marcos de trabajo a nivel municipal para la equidad de género	61
2.11. Institutional design to promote women's political participation	63
2.12. El camino por delante	68
3 Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en Colombia	77
3.1. Acceso a la justicia como pilar del crecimiento incluyente y el desarrollo sostenible	78
3.2. Construir la continuidad de servicios de justicia para mujeres víctimas de violencia en Colombia	87
3.3. ¿Cuáles son las necesidades? Identificar las necesidades de justicia de las mujeres víctimas de violencia (Paso 1)	87
3.4. ¿Dónde están las necesidades? Mapeo de las necesidades jurídicas de las mujeres víctimas de violencia (Paso 2)	102
3.5. ¿Cómo cubrir las necesidades? Diseñar servicios de justicia para mujeres víctimas de violencia (Paso 3)	115

3.6. ¿Dónde cubrir las necesidades? Provisión de servicios de justicia a mujeres víctimas de violencia (Paso 4)	125
3.7. El camino por delante	137

Follow OECD Publications on:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

Guía del lector

Este informe evalúa el panorama actual del acceso a la justicia de las mujeres en Colombia y la participación política de las mujeres en el parlamento, consejos locales y organizaciones de la sociedad civil, a nivel nacional y subnacional. Revisa los marcos jurídicos, políticos e institucionales existentes que promuevan el acceso de las mujeres a la justicia y la participación política, incluyendo compromisos internacionales y legislaciones nacionales clave, y evalúa los aciertos, desafíos y brechas en la implementación de los objetivos de acceso a justicia y de equidad de género dentro de los marcos y procesos actuales para la elaboración de políticas gubernamentales. El borrador de este informe fue concluido en octubre de 2019, fecha tras la cual ha sido revisado y editado. Por lo tanto, la información relativa a algunos de los eventos más recientes no está incluida (es decir, los resultados de las elecciones locales de 2019).

El objetivo de este informe es evaluar las políticas y prácticas actuales en Colombia y determinar posibles estrategias futuras y dirección de políticas para la promoción de la participación política de las mujeres y el acceso de las mujeres a la justicia, particularmente a niveles subnacionales, con un enfoque en mujeres que son víctimas de violencia. Ofrece puntos de vista centrados en el usuario sobre el análisis del acceso a justicia y la participación política a niveles subnacionales, incluyendo un empoderamiento continuo multidimensional, que combina el empoderamiento legal y el político. Este informe se basa en iniciativas y buenas prácticas existentes en Colombia, y enfatiza los esfuerzos del gobierno central en coordinar acciones y políticas con departamentos y municipios.

La investigación para este informe involucró misiones de investigación por parte de la OCDE en dos de los 32 departamentos de Colombia, Putumayo y Chocó, donde las repercusiones de conflictos armados internos, así como de la presencia de grandes poblaciones indígenas, hacen más compleja la participación política de las mujeres, así como su acceso a la justicia. Este reporte, a su vez, proporciona ejemplos de diferentes países – especialmente de España y Argentina, como Revisores Pares – para exponer diferentes enfoques respecto a asuntos políticos sobre la participación política de las mujeres y su acceso a la justicia.

Metodología

Este informe aplica un marco de evaluación desarrollado por la OCDE, que se basa en datos recolectados a través de distintas herramientas y mecanismos: una revisión de documentos clave, tales como aquellos producidos por el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE durante el proceso de incorporación de Colombia a la organización, observaciones y discusiones de campo, e investigación documental. Se basa en el marco de elementos de buena gobernanza como se presentó en el borrador del documento de la OCDE “Fortaleciendo los planteamientos de gobernanza pública para la eliminación de la violencia contra la mujer: Hacia un resumen de elementos de buenas prácticas”. Este trabajo se vio beneficiado por la especialidad de pares entre México y Argentina, así como de España.

En 2017, al inicio del proyecto, se enviaron encuestas sobre la participación política y el acceso a la justicia de las mujeres, a entidades y organizaciones colombianas a nivel nacional y subnacional. Éstas se

basaron en los estándares y principios plasmados en la Recomendación del 2015 de la OCDE de Igualdad de Género en la Vida Pública, y la Encuesta 2016 de la OCDE sobre Prácticas Legislativas y Electorales Sensibles al Género. También se basaron en las experiencias y prácticas de los países miembros y aliados de la OCDE en el área de participación política de la mujer y proceso legislativo sensible al género, así como en el contexto nacional de Colombia.

Las diez encuestas sobre participación política fueron adaptadas a sus destinatarios: el Departamento Nacional de Planeación; la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Dirección Nacional de Defensoría Pública; el Consejo Electoral; el Registro Civil Nacional; partidos políticos; organizaciones civiles; las Asambleas Departamentales de Putumayo y Chocó; los Consejos Municipales de las capitales de estos departamentos, Mocoa y Quibdó; y las Oficinas de Defensa Pública de Mocoa y Quibdó. Del mismo modo, las cuatro encuestas sobre el acceso de las mujeres a la justicia fueron adaptadas a sus destinatarios: órganos de la administración central; organismos subnacionales; impartidores de justicia; y organizaciones no gubernamentales.

La OCDE entonces efectuó dos misiones de investigación a Colombia, en noviembre de 2017 y julio de 2019. La investigación se efectuó en Mocoa durante la primera misión, y en Mocoa y Quibdó durante la segunda. El propósito de estas misiones fue el de evaluar la situación respecto a la participación de las mujeres en la vida política y el acceso de las mujeres a la justicia, especialmente para mujeres víctimas de violencia. Las misiones también apuntaron a la evaluación del impacto de las instituciones y mecanismos de participación actuales en los ámbitos subnacional y nacional, en ambas áreas.

A nivel nacional, específicamente, esto involucró reuniones con actores interesados incluyendo al Consejo Nacional Electoral (CNE), la Fiscalía General, la Dirección Nacional de Defensoría Pública, el Ministerio de Justicia, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Comisión Nacional de Género para el Poder Judicial.

A nivel subnacional, se realizaron reuniones en Putumayo, con la Oficina del Gobernador, la Oficina de Alcaldía de Mocoa, el Consejo Municipal de Mocoa, con jueces locales, representantes de la Casa de Justicia, el Defensor del Pueblo Regional, el Personero, las Fiscalías locales, abogados locales, el Inspector de Policía, representantes de organizaciones de mujeres y candidatos al Consejo Ciudadano de Mocoa. En Chocó, se llevaron a cabo reuniones con el alcalde de Quibdó y sus secretarios, el enlace de Género en la Oficina del Gobernador, otros secretarios departamentales clave, jueces locales, el Instituto del Bienestar Familiar, personeros locales y regionales, inspectores de policía, el Comisario de Familia, representantes de la Unidad de Víctimas y la Unidad de Restitución Territorial, fiscalías locales, el Instituto de Medicina Forense, representantes del Consejo Municipal de Quibdó y la Asamblea de Chocó, y representantes de organizaciones de mujeres.

En conjunto, la evaluación y las misiones de investigación apuntaron a definir una visión de sistemas políticos y electorales receptivos al género en Colombia, con un enfoque específico al acceso de las mujeres a la política en comunidades locales, y evaluar el acceso eficiente y eficaz de las mujeres a la justicia a nivel local.

Resumen ejecutivo

Colombia ha dado pasos importantes en las últimas dos décadas hacia el diseño y entrega de políticas que fomenten la equidad de género. Ha ratificado todos los tratados internacionales en materia de derechos de las mujeres, y ha actualizado su legislación para reflejar esos compromisos. La Ley de Cuota de Colombia promulgada en el año 2000 establece que las mujeres deben ocupar al menos el 30% de los altos cargos de decisión en la administración pública, mientras que la Ley de Reforma Electoral del 2011 estipula que las mujeres deben representar al menos el 30% de los candidatos en las listas de partidos en las elecciones. Colombia planteó una Política Nacional de Equidad de Género en 2013. Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-22 incluye un capítulo sobre los derechos de las mujeres que se basa en tres dimensiones: económica, política e integridad física, incluyendo la violencia contra las mujeres. Actualmente, el país está ejecutando un plan a diez años para el mejoramiento del acceso a la justicia que ayuda a las autoridades nacionales y subnacionales a coordinar objetivos en común, incluida la protección de los derechos de las mujeres.

Sin embargo, los obstáculos siguen dificultando la participación política de las mujeres y su acceso a la justicia a nivel local. Este informe considera el avance de Colombia en materia de equidad de género en esas dos áreas, con un enfoque particular en el acceso a la justicia para mujeres que son víctimas de violencia. Descubre que las actitudes sociales y la aplicación desigual de la ley continuarán siendo barreras para el empoderamiento político y jurídico de las mujeres, al igual que los factores socioeconómicos como los conflictos armados recientemente concluidos.

Entre las repercusiones de décadas de enfrentamiento, Colombia posee una de las proporciones más altas de poblaciones desplazadas en el mundo; la mayoría de los desplazados son mujeres y niños, muchos de los cuales pertenecen a la gran población indígena del país. Para responder a esta cuestión, Colombia ha implementado medidas para asegurar la equidad de género en la restitución de tierras, y para garantizar que las víctimas del conflicto no serán revictimizadas. Sin embargo, algunas regiones son mejor atendidas que otras en términos de la distribución de jueces, juzgados y tribunales, y la geografía de Colombia puede representar desafíos en el acceso a la justicia.

En general en la época postconflicto, el informe encuentra que los esfuerzos de Colombia para fomentar la equidad de género a nivel nacional no siempre se ven reflejados en los ámbitos locales, por ejemplo, en los departamentos de Putumayo y Chocó, los cuales son analizados en detalle. En términos de la participación política de las mujeres, siguen existiendo brechas entre las políticas oficiales y su implementación tanto a nivel nacional como subnacional. Los desafíos incluyen reforzar el cumplimiento de la Ley de Cuota, asegurar el acceso equitativo a recursos de campaña y a los medios, y promover la inclusión de las mujeres a través de medidas que faciliten un equilibrio entre la vida laboral y la familiar.

El acceso equitativo a la justicia puede verse obstaculizado en Colombia, debido a factores que varían desde la disponibilidad limitada de servicios legales y de justicia en algunas regiones, hasta la falta de conocimiento entre las mujeres acerca de sus derechos o los medios para acceder a la justicia, especialmente entre mujeres víctimas de violencia. Conforme al Plan de Justicia a Diez Años, Colombia está trabajando en reforzar la coordinación entre servicios formales e informales de justicia, y entre el sistema nacional de justicia y las jurisdicciones indígenas. Ha establecido varias formas de solución

alternativa de controversias, como una alternativa a la confrontación legal. Sin embargo, el país carece de un sistema general que integre información desde el espectro de los servicios formales e informales de justicia, con información fidedigna que sea desglosada por género. La falta de información confiable puede generar indicadores imprecisos en cuanto al acceso de las mujeres a la justicia, especialmente aquellas que son víctimas de violencia.

Dada la interacción entre las dimensiones legal, política y socioeconómica del empoderamiento de las mujeres, el informe propone una “continuidad de empoderamiento” basada en las interrelaciones entre el empoderamiento y la participación de las mujeres. Este informe asimismo se basa en el proyecto marco para el fortalecimiento de los enfoques de gobierno total para abordar la violencia contra las mujeres, destacando el papel de la buena gobernanza en este rubro.

Con base en estos resultados, el informe hace las siguientes recomendaciones:

- **Incorporar la perspectiva de género** en los sistemas y procesos de los gobiernos nacionales y subnacionales a través de la inclusión de la conciencia de género en todos los ámbitos de gobierno. Las herramientas y mecanismos de inclusión de la conciencia de género tales como el análisis de impacto de género o presupuestos de género podrían ser formalizadas en instituciones de gobierno y en procesos en conjunto con el fortalecimiento de la coordinación de recursos, desarrollo de capacidades y capacitaciones para el personal, así como mecanismos de rendición de cuentas y supervisión con el objetivo de integrar completamente la perspectiva de equidad de género en la gobernanza.
- **Reforzar las sanciones por incumplimiento** de la Ley de Cuota y la Ley de Reforma Electoral. Las desventajas que enfrentan las candidatas podrían ser reducidas al aumentar la responsabilidad durante el proceso de financiamiento de campaña, evaluar el impacto desglosado por género de las regulaciones políticas financieras, y propiciar un acceso equitativo a los medios. Dado el papel del Consejo Nacional Electoral al asegurar elecciones libres y justas, aumentar su presupuesto e independencia política, así como reforzar su difusión regional, se podría aumentar la participación política de las mujeres.
- **Apoyar campañas públicas para romper con estereotipos de género y fomentar percepciones positivas sobre la mujer en la política.** Para aumentar la conciencia pública acerca de los derechos de la mujer, podrían crearse consejos de asesores sobre equidad de género en los municipios. El Consejo Nacional Electoral y el Registro Civil Nacional deberán ser incentivados a registrar casos de violencia contra las mujeres, en particular aquellas mujeres candidatas y líderes sociales. Los marcos legales y políticos focalizados podrían abordar las barreras que enfrentan las mujeres indígenas y afro-colombianas en el ejercicio de sus derechos políticos.
- **Fortalecer la coordinación para alinear los servicios de justicia** entre los ámbitos nacional y subnacional, y reforzar la relación entre las cortes, los mecanismos para la solución alternativa de controversias y las opciones comunitarias de justicia para promover una cultura de conciliación. Un repensar holístico del papel e impacto de distintos impartidores de justicia, incluido el trabajo pro bono de abogados privados y bufetes universitarios, podría mejorar el acceso a la justicia, así como también podría hacerlo el uso de monitoreo y evaluaciones en la planeación de servicios de justicia. Un sistema integrado de información en todos los servicios de justicia, con información desglosada por género, podría permitir a los encargados de la elaboración de políticas mejorar el acceso a la justicia para las mujeres. Expandir el alcance de Unidades Móviles de Justicia y Unidades Móviles para Víctimas, especialmente en áreas rurales, podría también resultar de ayuda para las mujeres.
- **Llevar a cabo campañas públicas sobre las vías de justicia disponibles** para las mujeres, y reforzar la investigación de casos de violencia contra la mujer, especialmente líderes sociales. En todas las Casas de Justicia locales debería haber médicos forenses y fiscales locales disponibles

para garantizar una atención adecuada a las mujeres víctimas de violencia. Los jueces deben ser capacitados en temas de género, y aquellas instituciones que atienden casos de violencia contra la mujer deben ser monitoreados en cuanto al cumplimiento de la ley. Las actividades encaminadas a educar a las mujeres en las leyes y mecanismos que protegen sus derechos deben continuar, especialmente para mujeres en áreas rurales y de comunidades indígenas y afrocolombianas.

1 Panorama general de la equidad de género en Colombia

Este capítulo presenta un panorama sucinto sobre el estado que guarda la equidad de género en Colombia. Explora los instrumentos de política y jurídicos así como las barreras y brechas existentes para lograr la equidad de género. Esquematiza brevemente los factores que afectan el empoderamiento de las mujeres en los ámbitos nacional y local, así como el acceso a la educación y el empleo, la violencia contra las mujeres, los problemas que enfrentan los pueblos indígenas y el conflicto armado en regiones seleccionadas. Con base en una comprensión multidimensional del empoderamiento de las mujeres, propone un continuo empoderamiento para promover el acceso de las mujeres a la justicia y la política a nivel local.

1.1. Estado actual de equidad de género en Colombia

La OCDE promueve la equidad de género como un facilitador clave del crecimiento inclusivo y el bienestar nacional (OECD, 2016^[1]). En particular, la participación equitativa de mujeres y hombres en puestos de toma de decisión en instituciones públicas es inherente a su percepción como legítimas, representativas y fidedignas. La inclusión debe formar parte de factores transversales, tales como la identidad de género, raza, edad, contexto socioeconómico y condición de minoría, entre otros. El empoderamiento político también es esencial para una gobernanza democrática; esto se relaciona con el derecho legal de los ciudadanos al voto, a la expresión de sus opiniones, a postularse a cargos de elección popular y al ejercicio de estos derechos sin enfrentar discriminación.

Colombia ha tenido avances importantes en las últimas dos décadas en materia de equidad de género. Ascendió al número 22 en la clasificación de 153 países del Índice Global de Brecha en Género del Foro Económico Mundial 2020, arriba del puesto número 40 de 149 países en 2018 (World Economic Forum, 2020^[2]). En particular, Colombia ha adoptado un sistema normativo sólido que protege los derechos de las mujeres, y una legislación que requiere que las mujeres candidatas comprendan al menos un 30% de las listas electorales de partidos. Esta Ley de Cuota ha sido un facilitador crucial para aumentar la representación de las mujeres en instituciones públicas. En marzo de 2013, el gobierno colombiano aprobó la Política Nacional de Equidad de Género (CONPES 161), que apunta a coordinar esfuerzos a través de un gobierno integral para garantizar la equidad de las mujeres y la no discriminación. En 2010, Colombia se convirtió en el primer país en reconocer formalmente la contribución económica de los trabajos de cuidado no remunerados, con la aprobación de una ley (Ley 1413 de 2010) señalando la aplicación encuestas de uso del tiempo para contabilizar la economía del cuidado y la contribución invisible de las mujeres a la contabilidad nacional (OECD, 2017^[3]). El Plan Nacional de Desarrollo 2018-22 incluye un capítulo entero sobre los derechos de las mujeres basado en tres dimensiones: económica, política y dimensión respecto a la integridad física, que incluye violencia contra las mujeres.

A pesar de estos logros, Colombia aún enfrenta desafíos en el camino a la equidad de género y el empoderamiento social y económico de las mujeres y las niñas. Es necesario avanzar en la implementación efectiva, implementación y evaluación de políticas, leyes y programas de gobierno relevantes en equidad de género, particularmente a nivel local. La capacidad de incorporar una perspectiva de género dentro de la toma de decisiones rutinaria del gobierno también necesita ser impulsada. Existe alcance para hacer que las regulaciones financieras políticas sean más receptivas a temas de género, así como para presentar iniciativas para que los partidos políticos asignen recursos para apoyar a las candidatas mujeres. Entre otras barreras a superar se encuentran el aumento de flujo de financiamientos ilegales, la compra de votos, la violencia política y la violencia en contra de líderes sociales.

En términos de acceso a la justicia, Colombia ha tenido avances importantes en sus esfuerzos por cuantificar y mapear las necesidades jurídicas de su población a través del uso de encuestas exhaustivas sobre necesidades jurídicas. Este enfoque ha sido reforzado a través del desarrollo de un Índice de Acceso Efectivo a la Justicia, un ejemplo de buenas prácticas, diseñado para ubicar las regiones con mayor necesidad y asistirles con la medición de la efectividad de las iniciativas de justicia. Sin embargo, hay cabida para el mejoramiento en el diseño, planeación y entrega de servicios de justicia en Colombia, en los ámbitos nacional y subnacional. Es necesario un enfoque más coherente sobre los obstáculos que enfrentan las mujeres al acceder a la justicia, especialmente, las mujeres que son víctimas de violencia. Adicionalmente, se requiere mayor coordinación, tal como los sistemas unificados de información, entre los múltiples y, frecuentemente, inconexos actores de los sistemas de justicia a nivel nacional y subnacional.

Para abordar estas brechas y realizar cambios efectivos en el terreno, se requiere que todos los actores nacionales y regionales en Colombia compartan responsabilidad colectiva a través de mandatos, capacidades y recursos fortalecidos. Esto significa no sólo el refuerzo de la inclusividad en políticas públicas e instituciones de justicia, sino también la remodelación fundamental de estereotipos y actitudes de género: en el hogar, en las escuelas, en los lugares de trabajo y en los espacios públicos. Son necesarios los esfuerzos integrales y a largo plazo tanto a nivel político como a nivel sociedad civil. El Plan de Trabajo Conjunto de Cooperación OCDE-SIDA busca respaldar esto a través de fomentar la cooperación entre actores interesados para impulsar el uso eficiente y eficaz de los recursos existentes – por medio de la eliminación de las barreras al acceso y la entrega, y de la identificación de oportunidades de consolidar y optimizar los servicios de gobierno.

Las iniciativas para promover la equidad de género descritas a continuación han sido introducidas por autoridades locales en el nivel municipal y departamental (esto es, gobernadores y alcaldes), tomando en consideración el principio constitucional de autonomía territorial (Artículo 1, Constitución Colombiana). Además, las reformas a nivel departamental y municipal deberían ir acompañadas de reformas a nivel nacional de una manera holística y sistemática. Este acercamiento conforma la base para múltiples recomendaciones presentadas en este documento. Las actividades de formación de capacidades detalladas en las secciones “participación política de las mujeres” y “acceso a la justicia” del Plan de Acción Conjunta de Cooperación OCDE-SIDA, están fijadas en un marco de acción departamental/municipal cooperativa y enlazada, para mejorar la coherencia y sostenibilidad de futuras políticas y programas.

Llevar a cabo mayores esfuerzos para sensibilizar sobre la equidad de género dentro de los partidos políticos, instituciones públicas y la sociedad, y para erradicar estereotipos de género, impulsar el empoderamiento legal y fortalecer los mecanismos institucionales de género, podrían ser de ayuda para crear un espacio para que mujeres de diversos contextos accedan a puestos de toma de decisiones, incluyendo puestos en la política.

1.2. Un vistazo a los factores socioeconómicos que sustentan a la desigualdad de género

Los derechos de las mujeres en Colombia han evolucionado gradualmente desde inicios del siglo XX. Las medidas implementadas para combatir la discriminación por género y la violencia basada en género incluyen la ratificación de normas internacionales, la adopción de un sistema normativo sólido y la creación de una Política Nacional por la Equidad (Recuadro 1.1).

Recuadro 1.1. Compromisos internacionales y nacionales de Colombia sobre derechos de las mujeres

Colombia ha firmado y ratificado todos los tratados internacionales e instrumentos de derechos humanos y derechos de la mujer, incluyendo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y su Protocolo Facultativo (1999); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994); y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998). Colombia también ha adoptado leyes y políticas públicas dirigidas a la promoción de la equidad de género y la garantía de los derechos de la mujer. Por ejemplo, la Ley 1257 de 2008 dicta normas para crear conciencia sobre los derechos de la mujer así como para prevenir y sancionar todos los tipos de violencia y discriminación contra las mujeres.

El Plan Nacional de Desarrollo 2012-14 indicó el desarrollo de una política nacional sobre equidad de género (artículos 77 y 179), a ser dirigida por la Oficina de Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). En diálogo con la sociedad civil, el gobierno elaboró, por tanto, un documento normativo, CONPES 161 de 2013, con lineamientos generales sobre una Política Nacional para la Equidad de Género (CONPES, 2013^[4]).¹ Este documento normativo aborda retos importantes que enfrentan las mujeres en Colombia, tales como los desafíos respecto a los derechos de la mujer en relación con el sistema de justicia. Se incluyó un Plan para asegurarle a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia, y creó un comité para coordinar acciones entre instituciones, encabezado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluye un capítulo sobre los derechos de la mujer, “Pactos por la Equidad de la Mujer”, basado en tres dimensiones: la dimensión económica (superar la pobreza, la economía del cuidado, desigualdad en el lugar de trabajo); la dimensión política (mujeres en posiciones de poder y de toma de decisión) y la dimensión de integridad física (violencia sexual y derechos reproductivos). Los lineamientos políticos del pacto son:

- el fortalecimiento del marco institucional de género para la mujer en Colombia
- el empoderamiento educativo y económico para la eliminación de brechas de género en el trabajo
- el compromiso con la articulación y corresponsabilidad en la economía del cuidado
- la participación política de las mujeres
- la promoción de derechos sexuales y reproductivos
- el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia
- las mujeres rurales como agentes de transformación
- la equidad para la mujer en la construcción de paz.

Los estereotipos y la discriminación aún limitan las decisiones y resultados de mujeres y niñas en Colombia, como lo hacen alrededor del mundo. Varios factores que conducen a estas desigualdades. Como en muchos otros países, las mujeres en Colombia desempeñan trabajos sin paga, incluido el cuidado doméstico y familiar, con mayores índices que los hombres – 7.23 horas por día en promedio, comparado a 3.10 horas por día para los hombres – y estas horas de trabajo sin paga restringen tiempo que puede ser invertido en el mercado laboral (DANE, 2018^[5]). Este es el caso a pesar del hecho de que Colombia fue formalmente el primer país en reconocer la contribución económica del trabajo de cuidado no remunerado (OECD, 2017^[3]).

Un factor importante que afecta a las mujeres en Colombia ha sido el conflicto armado de recientes décadas. Más de 8.8 millones de personas han sido registradas víctimas del conflicto armado. La mayoría son víctimas de desplazamiento forzado, y alrededor del 80% de los desplazados internos son mujeres y

niños (Verdad Abierta, 2016^[6]). Colombia tiene una de las proporciones más altas de personas desplazadas en el mundo: a junio de 2019, 7 513 774 fueron registrados como desplazados internos (Unidad de Víctimas, 2019^[7]). De estos, 87% son de áreas rurales (Norwegian Refugee Council and Internal Displacement Monitoring Centre, 2016^[8]). Además, 15.8% de las mujeres desplazadas a causa de conflicto armado declararon haber sido también víctimas de violencia sexual. Las mujeres pertenecientes a comunidades indígenas y afro-colombianas, han sido las más afectadas por el conflicto armado, con un 51.6% de mujeres indígenas y 40.7% de mujeres afro-colombianas que declararon haber sido víctimas de conflicto. De estas, 59% de las mujeres indígenas y 62.7% de las mujeres afro-colombianas fueron desplazadas (Defensoría del Pueblo, 2019^[9]).

Para responder a este asunto urgente, la Ley Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) implementó medidas para asegurar la equidad de género cuando las mujeres son desplazadas de su tierra (Recuadro 1.2). Adicionalmente, en 2013 el Consejo Nacional de Política Económica y Social entregó lineamientos políticos detallados (CONPES 3784) con respecto a los derechos de las mujeres víctimas de conflicto armado.

Recuadro 1.2. El Programa Nacional de Reparación

La Ley 1448 de 2011 establece “medidas para proveer atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”. Las medidas aplican a víctimas de desplazamiento forzado, homicidio, secuestro, tortura, desaparición forzada, reclutamiento de niños, minas antipersonales y crímenes sexuales durante el conflicto armado interno, comenzando desde el 1 de enero de 1985.

El Programa de Reparación, implementado por la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas, ha evolucionado de un plan para apoyo humanitario y asistencia, a un sistema de compensación económica, restitución de tierras, rehabilitación, satisfacción, y que garantiza que las víctimas no serán revictimizadas.

La ley también incluye “disposiciones especiales para mujeres y niños sobrevivientes de abusos a los derechos humanos, y aquellos señalados por la percepción de su orientación sexual; así como el reconocimiento de la importancia de las medidas de protección para víctimas en retorno a tierras que les sean restituidas”.

Fuente: (Amnesty International, 2012^[10]), *Colombia: The Victims and Land Restitution Law* [*Colombia: Las víctimas y la ley de restitución de tierras*], <http://www.refworld.org/pdfid/4f99029f2.pdf>.

Recuadro 1.3. Contexto del conflicto armado en Putumayo

El departamento de Putumayo, al sur, es una región de plantación de coca y esto la ha convertido en una zona de conflicto entre guerrillas y el ejército. Los 13 municipios de Putumayo han estado tradicionalmente agrupados en tres subregiones, Putumayo Alto, Medio y Bajo, acorde a su geografía, su producción económica y la presencia tanto de instituciones de Estado como de grupos armados.

La mayoría de las plantaciones de coca están ubicadas en Putumayo Bajo, el cual comparte frontera con Ecuador. Esta zona constituye un corredor estratégico para el tráfico de drogas y, por lo tanto, ha detectado una fuerte presencia de grupos armados ilícitos. En el año 2000, una gran proporción de las plantaciones de coca en Colombia (40%) se ubicaban en Putumayo, con el 87% de éstas en Putumayo Bajo.

A su vez, ha habido plantaciones ilegales en la mayoría de los municipios de Putumayo Medio, donde está ubicado Mocoa. Esta subregión ha estado expuesta al conflicto armado desde 2005, cuando comenzó el enfrentamiento entre el movimiento guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el ejército. En contraste, Putumayo Alto, una zona con ganadería extensiva y sin plantaciones de coca, ha estado menos expuesto a conflictos armados que otras subregiones.

Todos los diversos grupos armados que se han enfrentado en esta área, desde guerrillas hasta grupos paramilitares, estaban vinculados con cárteles de narcotráfico, o eran en sí mismo productores de coca y/o traficantes. Las guerrillas de la FARC tuvieron una fuerte presencia en este departamento de 1991 a 1998, el cual continuó hasta los Acuerdos de Paz del 2016.

Fuente: (National Historical Memory Centre, 2012^[11]), *El Placer: Mujeres, Coca y Guerra en el Bajo Putumayo (El Placer: Women, Coca and War in Low Putumayo)*, http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/el_placer.pdf.

Recuadro 1.4. Contexto del conflicto armado en Chocó

La ubicación estratégica clave de Chocó, con acceso a los océanos Pacífico y Atlántico, y con las fronteras con Panamá y otros tres departamentos, promovió el tráfico de drogas y la cosecha de plantaciones ilegales durante el conflicto armado. La minería ilegal, en la mayoría de los casos enlazada con grupos armados ilegales, también generó violencia en este departamento.

Las guerrillas de la FARC estuvieron presentes en el departamento, desde la década de los 80 hasta que entraron en vigor los Acuerdos de Paz en 2017. Desde entonces, las áreas controladas por la FARC han sido reocupadas por otros grupos armados ilegales, tales como las Autodefensas Gaitanistas, y el ELN (Ejército de Liberación Nacional). Durante los años 90, grupos paramilitares como las AUC también estuvieron presentes en Chocó, moviéndose desde departamentos de Antioquía y Valle del Cauca.

Fuentes: (IOM, 2015^[12]), *Chocó: Una paz estable, duradera y sensible a niños, niñas, adolescentes y jóvenes*, <https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1638/86.5.%20COL-OIM%20218%20V5%20Choco.pdf?sequence=9&isAllowed=y>.

1.2.1. Violencia contra la mujer en Colombia

Mientras que las mujeres fueron particularmente afectadas durante el conflicto armado interno de 60 años del país, muchas mujeres en Colombia también experimentan violencia en la vida diaria, por ejemplo, dentro de sus hogares.

Los estereotipos, la discriminación y las condiciones socioeconómicas tienen un impacto directo en la violencia contra la mujer en Colombia (definida en la Ley 1257 de 2008). Esta violencia adopta diversas formas: contra la mujer en la familia (violencia doméstica y violación marital), en la comunidad (violencia sexual, tráfico y feminicidio²) y con respecto a los derechos reproductivos de las mujeres. El conflicto armado exacerbó la situación con numerosos casos de violencia contra la mujer (sobre todo contra mujeres desplazadas internas) perpetrada por el estado y por grupos armados ilegales (World Organisation Against Torture, 2003^[13]). En Colombia, la seguridad de las mujeres y niñas se vio deteriorada como resultado del conflicto armado y el uso de control social y violencia sexual por parte de grupos armados ilegales, de acuerdo con un estudio por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OAS, 2006^[14]). El estudio resaltó que la violencia contra las mujeres es utilizada como una “estrategia de guerra” por los actores de conflictos armados en su lucha por controlar comunidades y territorios. Queda aún por hacerse un recuento completo de la violencia sexual contra las mujeres durante

el conflicto armado interno en Colombia, con cifras oficiales y reparaciones para las víctimas. Entidades como la Fiscalía General tienen un papel importante a desempeñar, especialmente en investigar esta problemática como una práctica sistemática en el contexto del conflicto armado (Defensoría del Pueblo, 2019^[9]).

Los reportes indican que las mujeres indígenas y afro-colombianas aún experimentan múltiples formas de discriminación a pesar de su inclusión en el Acuerdo Final de Paz.³ Un informe, *Mujeres indígenas y el proceso de paz de Colombia*, encontró que estas mujeres enfrentan discriminaciones políticas, económicas y culturales (Salamanca et al., 2017^[15]).

Las mujeres indígenas y afro-colombianas fueron víctimas de violencia sexual y desplazamiento interno de manera desproporcionada durante el conflicto armado. También fueron asesinadas desproporcionadamente: de 3 445 casos de asesinato de individuos indígenas y afro-colombianos, 65.5% fueron mujeres (UN Women, 2018^[16]). Aun así, hay pocos análisis sobre el conflicto a través de puntos de vista combinados de género, etnicidad y territorialidad (Tovar-Restrepo and Irazábal, 2013^[17]).

Los actores domésticos e internacionales subrayan la necesidad de tomar en cuenta tanto los derechos colectivos indígenas, como los derechos individuales de las mujeres, con el objetivo de alcanzar un asentamiento político efectivo tanto a nivel nacional como subnacional (Salamanca et al., 2017^[15]).

Colombia ha promulgado varias leyes en años recientes para abordar la violencia contra las mujeres, sin embargo; las cifras continúan siendo alarmantes. En 2018, se reportaron 47 feminicidios y 50 intentos de feminicidio; en más del 50% de estos casos, el agresor era el esposo o la pareja. De acuerdo con el Instituto Colombiano de Medicina Forense, 23 798 casos de violencia sexual fueron reportados en 2017, 85% contra mujeres (un aumento de 11.2% desde el 2016). En tres cuartas partes de estos casos, el agresor vivía en el mismo domicilio que la víctima.

La Fiscalía General ha invertido esfuerzos significativos para abordar la problemática, por ejemplo, con la emisión de lineamientos internos en 2016 y 2017, para asumir, durante las investigaciones, que la violencia sexual ocurría porque la víctima era una mujer. Aún se necesitan mayores esfuerzos para investigar un mayor número de casos de violencia sexual contra mujeres (Defensoría del Pueblo, 2019^[9]). Adicionalmente, diferentes cifras de mujeres víctimas de violencia son reportadas por diferentes instituciones (la Fiscalía General, el Instituto de Medicina Forense), ilustrando la necesidad de un sistema unificado de información en Colombia respecto a violencia sexual.

A pesar de que en países con conflictos armados internos la violencia contra mujeres es exacerbada, la mayoría de los países del mundo enfrentan esta problemática. De hecho, una encuesta de 2016 sobre países adheridos a las Recomendaciones de Género de la OCDE, 21 de 37 gobiernos enumeraron la violencia contra las mujeres como una de las tres problemáticas más urgentes en equidad de género en sus respectivos países (OECD, forthcoming^[18]).

La OCDE ha identificado tres pilares críticos para fortalecer enfoques de gobierno integral para dar fin a la violencia contra las mujeres: Sistemas, Cultura, Responsabilidad e Implementación. Colombia ha realizado esfuerzos de forma notoria dentro del pilar de Sistemas, creando estructuras y sistemas para responder a la violencia contra las mujeres, incluyendo leyes holísticas y políticas abordando múltiples formas de violencia contra la mujer y desigualdad de género, e identificación clara de los roles y responsabilidades de actores gubernamentales y grupos de interés importantes en la implementación de estas estrategias. Aun así, queda espacio para mejoría en el pilar de Cultura, respecto a una cultura centrada en sobrevivientes, en torno a respuestas a la violencia contra las mujeres (i.e. creación de habilidades y esfuerzos de coordinación, así como necesidades presupuestales tales como refugios). También podría haber desarrollo en los pilares de Responsabilidad e Implementación respecto al mejoramiento del acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, particularmente el fortalecimiento de las vías. Esto se explica con mayor detalle en el Capítulo 3 de este documento (OECD, forthcoming^[18]).

Recuadro 1.5. Próximo marco de trabajo de la OCDE para fortalecer los enfoques de gobierno integral para la eliminación de la violencia contra la mujer

El borrador de marco de trabajo de la OCDE, “Fortalecer los planteamientos de gobernanza pública para la eliminación de la violencia contra la mujer: Hacia un panorama general de elementos de buenas prácticas” identifica elementos de gobernanza basados en buenas prácticas, que son conceptualizados en tres categorías o pilares primordiales.

Pilar I – “Sistemas”, enfatiza la necesidad de los estados de crear estructuras y sistemas para responder adecuadamente a la VCM. Entre los elementos clave de gobernanza se encuentran la creación de un marco de trabajo de VCM con gobierno integral, leyes holísticas y políticas que aborden múltiples formas de VCM y de desigualdad de género, así como la identificación clara de los roles y responsabilidades de los actores gubernamentales y agentes relevantes en la implementación de estrategias contra VCM.

Pilar II – “Cultura”, que gira en torno a crear una cultura centrada en sobrevivientes referente a las respuestas frente a la VCM a través del desarrollo de capacidades y esfuerzos de coordinación. Los elementos clave de gobernanza incluyen facilitar el acceso a la justicia para sobrevivientes, agentes capacitadores que se involucrarán directamente con sobrevivientes, facilitando respuestas coordinadas de la comunidad e inter-ministeriales, necesidades presupuestales tales como refugios y programación contra VCM, así como el involucramiento de hombres y niños en desafiar sus pensamientos y acciones misóginos que conllevan VCM.

Pilar III – “Responsabilidad y Reforzamiento” está centrado en el tema de la responsabilidad. En este contexto, la responsabilidad se refiere no solamente entregar a la justicia a aquellos individuos que perpetran VCM, sino también al gobierno para rendir cuentas por sus acciones y omisiones en torno a la VCM. Los elementos clave de gobernanza pueden incluir el criminalizar la VCM y reforzar el castigo a perpetradores, desarrollar mecanismos de responsabilidad interna y externa que monitoreen el progreso de las políticas de VCM y del marco de trabajo en sí mismo, e incluir mecanismos para revisar asesinatos que involucren VCM, con el objetivo de abordar fallos previsibles y respuestas inadecuadas.

Interseccionalidad: Mujeres en comunidades indígenas o afro-colombianas

Una característica significativa de Colombia es su diversidad étnica. Alrededor de 90 pueblos indígenas coexisten en el país y dentro de la población más amplia: 10.6% son de ascendencia africana, 3.4% son indígenas y menos del 0.2% son romaníes (Bushnell and Hudson, 2010^[19]).

La intersección de la diversidad étnica y la desigualdad de género es una consideración importante en el diseño de políticas y programas para ciudadanos, dado que la acción afirmativa y los esfuerzos progresivos deberían considerar una perspectiva holística de los distintos elementos que impactan en la forma en que distintos ciudadanos acceden a y utilizan servicios estatales, y cómo es que son representados y percibidos en la vida pública.

Recuadro 1.6. Medidas y compromisos seleccionados por el gobierno de Colombia para evitar y abordar la violencia contra las mujeres dentro del contexto de la pandemia por COVID-19

1. Recientemente, se establecieron sesenta y cinco edificios como refugios para mujeres en alto riesgo de sufrir violencia.
2. El Ministerio de Salud se comprometió a transferir 14 mil millones de pesos a los gobiernos subnacionales con el fin de garantizar que las mujeres víctimas de violencia, con alto riesgo de feminicidio, tengan un refugio y alimento para ellas y sus hijos, durante el periodo determinado por un comisario de familia o un juez.
3. Se creó un órgano de control y monitoreo para brindar respuesta inmediata a casos de alto riesgo de violencia contra las mujeres, identificados por medio de la Línea 155 y otros canales de denuncia. La Policía Nacional y el Asesor Presidencial para la Equidad de Género son parte de este órgano.
4. El Consejo de Seguridad Nacional está comprometido con dar seguimiento a los casos de violencia de género para evitar e imponer sanciones a los feminicidas así como de violencia doméstica y sexual contra mujeres y niñas.
5. Se aprovecha la tecnología de inteligencia artificial para crear una plataforma en línea para la prevención y seguimiento de casos de violencia contra las mujeres. La plataforma está albergada por el Observatorio Colombiano para Mujeres del Asesor Presidencial para la Equidad de Género. Conectará a todos los sistemas de información que proporcionen datos sobre las mujeres víctimas de violencia. Se espera que esta plataforma sea útil para optimizar la identificación en línea y el procesamiento de los delincuentes.
6. Para mejorar la eficiencia y la eficacia en la respuesta a las mujeres víctimas de violencia, se unificarán las líneas telefónicas para denunciar casos relacionados con violencia. Se creará una gran línea nacional de apoyo.
7. El Gobierno se ha comprometido a emitir un decreto para formalizar diversos mecanismos para la prevención de la violencia contra las mujeres y garantizar los servicios de salud para las víctimas de violencia. Este instrumento será coordinado por el Vicepresidente a través del Asesor Presidencial para la Igualdad de Género. Las dependencias nacionales junto con los comités departamentales y municipales serán parte de este mecanismo para resolver los cuellos de botella relativos a los casos de violencia contra las mujeres. Del mismo modo, se planea una campaña pública nacional que se lanzará para derribar los estereotipos de género y evitar la violencia contra las mujeres.
8. Bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia, se planea presentar un proyecto de ley ante el Congreso para fortalecer a las Comisarías de Familia.
9. Implementación de protocolos por parte del Ministerio de Educación para evitar y responder con servicios médicos en casos de violencia sexual.
10. Programa implementado por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comercio, junto con los gobiernos regionales, así como promover oportunidades económicas para mujeres víctimas de violencia, asegurar su autonomía y romper el ciclo de violencia.

Fuente: Información proporcionada por el Gobierno de Colombia, 2 de julio de 2020

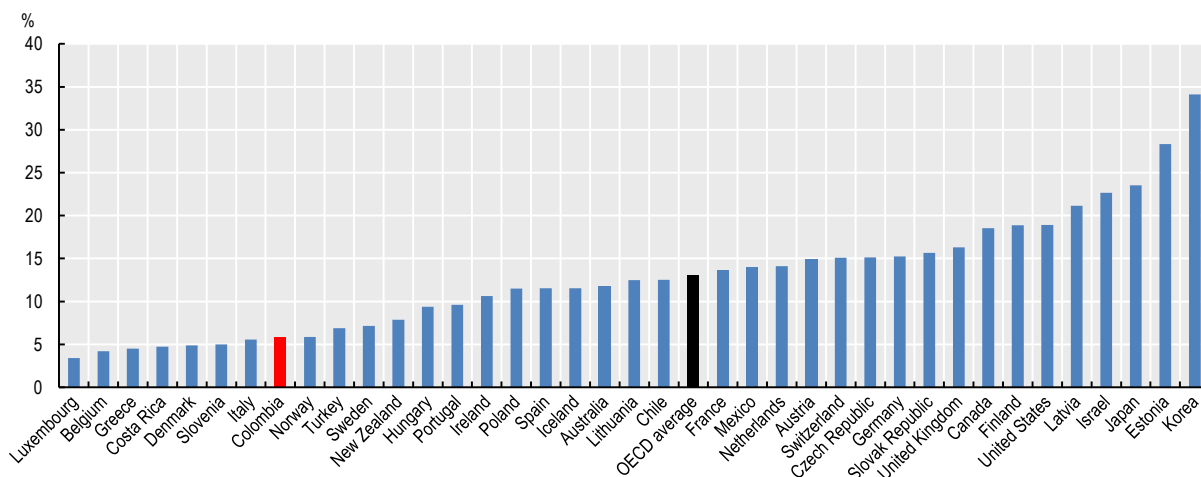
1.3. Acceso a educación y oportunidades de empleo

Hay más mujeres que hombres inscritas en educación superior en Colombia, lo cual concuerda con el patrón en los países de la OCDE, en que las mujeres representan un 52% de la población estudiantil. Sin embargo, solamente un 22% de los colombianos entre los 24 y 64 años han obtenido un certificado de tercer nivel (OECD, 2016^[20]). Esto concuerda con otros países latinoamericanos, pero está un 13% por debajo del promedio de la OCDE. Si los patrones actuales se mantuvieran, se espera que sólo un 16% de los adultos jóvenes de Colombia se gradúen del nivel universitario o algún programa equivalente en su vida, comparado al promedio de la OCDE de 38% (OECD, 2016^[20]).

La brecha de género en la fuerza laboral y de empleo está mostrando signos de cese en Colombia, con tendencias positivas a lo largo de las dos últimas décadas. La brecha de género en los índices de participación en la mano de obra (personas entre 15 y 64 años de edad) ha disminuido apenas una quinta parte desde el inicio del siglo, de 29 puntos porcentuales (p.p.) en 2001 a 22 p.p. en 2019 (OECD, n.d.^[21]). La brecha de empleo por género ha disminuido en una cantidad similar en el mismo periodo. Gran parte de esta disminución se debe a la participación femenina en el mercado laboral: la tasa de participación femenina en la mano de obra de Colombia (personas entre 15 y 64 años de edad) aumentó del 57% en 2001 a 62% en 2019, y ahora se ubica un poco más abajo que la tasa de participación femenina en todos los países miembro de la OCDE (65%) (OECD, n.d.^[21]). Además, en comparación con muchos otros países de la OCDE, Colombia tiene una brecha salarial por género relativamente corta (Gráfica 1.1): en 2018, la brecha salarial en Colombia se mantuvo en 6%, o casi la mitad del promedio de la OCDE (13%) (OECD, n.d.^[22]), aunque en cierta medida esto podría haber sido provocado por la tasa de participación femenina por debajo del promedio en Colombia y una “selección excluyente” de mujeres con menores ganancias potenciales en el mercado (OECD, n.d.^[22]).

Gráfica 1.1. Las mujeres ganan menos que los hombres a nivel mundial

Brecha por género en ingresos medios, empleados de tiempo completo, 2018 o posterior



Nota: La brecha salarial por género no está ajustada, y se calcula como la diferencia entre los ingresos medios de hombres y de mujeres relativos a los ingresos medios de los hombres. Las estimaciones en las ganancias que se utilizaron en los cálculos se refieren a las ganancias brutas de trabajadores de tiempo completo y salario. Sin embargo, esta definición podría variar ligeramente de un país a otro; ver Base de Datos de Empleo de la OCDE (<http://www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm>) y los metadatos por país individual country disponibles en OECD.Stat (<http://stats.oecd.org/index.aspx?quervid=64160>) para conocer más detalles. Los datos de Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovenia, España, Turquía, se refieren a 2014, para Francia, Hungría, Islandia e Italia, consulte el año 2016, y para Bélgica y Chile, a 2017.

Fuente: Base de Datos de Familia OCDE, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

Sin embargo, aún subsisten muchos desafíos para las mujeres en el mercado laboral colombiano. Tan solo como ejemplo, la tasa de desempleo sigue siendo más alta entre mujeres que entre hombres en Colombia, y esta tendencia no parece estar cambiando. En 2019, el desempleo de mujeres en Colombia permaneció en 14.1% - mucho más alto que la tasa para los hombres (8.3%) y la cifra general de mujeres de la OCDE (5.7%) (OECD, n.d.^[21]). Barreras al acceso equitativo a oportunidades de empleo, a finanzas y a derechos sobre la tierra en Colombia son un obstáculo significativo para el avance social y económico de las mujeres, y esto tiene impactos posteriores en su capacidad de acceder a oportunidades políticas.

A pesar de que todos los países de la región de Latinoamérica brindan a hombres y mujeres los mismos derechos para acceder a servicios financieros, continúan en práctica importantes brechas de género. En Colombia, por ejemplo, un estudio del Banco Mundial en 2014 halló que únicamente el 34% de mujeres mayores de 15 años poseía una cuenta en una institución financiera, comparado con el 43% de hombres (OECD, 2017^[23]). Los hogares encabezados por mujeres en Colombia tienen los más altos índices de pobreza, aún más en áreas rurales (UN Women, 2016^[24]). A su vez, también es común en áreas rurales que los hombres aparezcan como propietarios de tierras en certificados de propiedad de tierra, como resultado de estereotipos de género persistentes (CONPES, 2013^[4]).

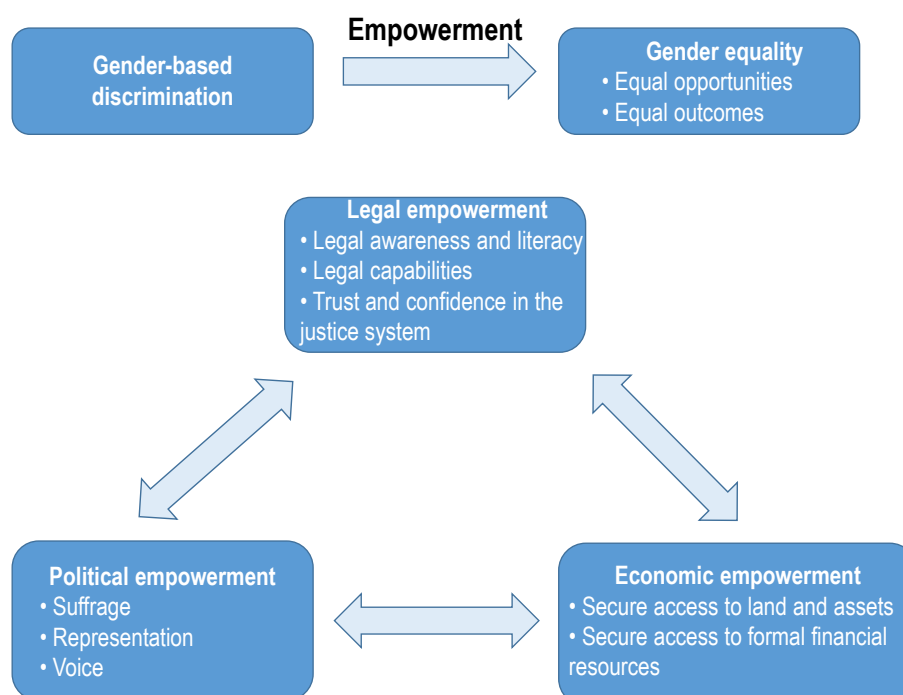
Además, las mujeres están a cargo del cuidado y las actividades domésticas en el 96% de los hogares encabezados por mujeres. Esto tiene un impacto socioeconómico, dado que estas mujeres están sobrecargadas y sin la posibilidad de obtener un mayor ingreso (Defensoría del Pueblo, 2019^[9]).

1.4. Participación política y acceso a la justicia: Hacia un empoderamiento continuo

El empoderamiento de las mujeres es una dinámica multidimensional. Engloba un amplio espectro de procesos e intervenciones en varias dimensiones, incluyendo las dimensiones legales, políticas, socioeconómicas y financieras. Comprender la interacción entre estas dimensiones ayudaría a crear un empoderamiento continuo que impulse de manera exhaustiva la habilidad de las mujeres de manejar sus propias vidas – a través de un mejor acceso a la educación, empleo, emprendimiento, justicia y liderazgo. Existen enlaces directos e indirectos entre el empoderamiento, la igualdad de oportunidades y la participación. Por ejemplo, las capacidades legales limitadas, conocimiento cívico y de empoderamiento legal pueden impedir el acceso a oportunidades y servicios, y puede obstaculizar la capacidad de las personas para ejercer eficazmente sus derechos.

La conexión entre empoderamiento y participación (el “empoderamiento continuo”) se enfatiza en la literatura de la materia: sin empoderamiento significativo, la participación puede ser reducida a un ejercicio simbólico (o incluso en una manera de perpetuar las relaciones de poder existentes), entonces el empoderamiento puede ser superficial o vacío si no hay genuina participación (Pettit, 2012^[25]). También existe un reconocimiento cada vez mayor de que el empoderamiento social y legal afecta la percepción positiva y la aceptación de mujeres en la vida pública y su involucramiento en actividades políticas. Un gobierno necesita reflejar a la sociedad para así ser eficiente y eficaz en la entrega de servicios públicos a una sociedad que es diversa social, étnica, cultural y económicamente, como lo es la de Colombia. Para este fin, el empoderamiento legal parecería articular y catalizar una relación de dos ejes entre la participación política y el acceso a la justicia; en este sentido, se refuerzan entre sí (Gráfica 1.2).

Gráfica 1.2. La naturaleza multidimensional del empoderamiento



Fuente: (Centre for Economic and Business Research, 2008^[26]), Economic Empowerment of Women [Empoderamiento económico de las mujeres], <https://www.oecd.org/derec/denmark/42211306.pdf>.

Hay evidencia sustancial de que tener más mujeres en la política y en los roles públicos de toma de decisiones tiene un impacto positivo social y económico, como la reducción en la corrupción, según concluye la reciente investigación. En 2018, un análisis comparativo de más de 125 países descubrió que la corrupción es menor en países donde una mayor parte de los parlamentarios son mujeres (Virginia Tech, 2018^[27]). El estudio encontró que la representación de las mujeres en la política local es importante, también: en Europa la probabilidad de tener que sobornar es menor en regiones con mayor representación femenina en la política a nivel local. Un estudio por *Transparency International* también indica que la corrupción, el clientelismo y las redes políticas tienen un impacto negativo en la proporción de mujeres electas para consejerías locales, reduciendo aún más las oportunidades para la participación política de las mujeres (Transparency International, 2016^[28]).

El acceso efectivo a la justicia puede, a su vez, asegurar que los derechos sociales y políticos de las mujeres sean salvaguardados y asegurados, y que las amenazas a estos derechos (libertad de expresión, asamblea, el derecho a postularse para elecciones u ocupar puestos políticos) pueden ser previstas o desafiadas por medios legales. El empoderamiento legal consiste en reforzar la capacidad de todas las personas a ejercer sus derechos, sea como individuos, o como miembros de una comunidad. El mayor y mejor acceso a la justicia fortalece los esfuerzos por la equidad de género al dotarlos de respaldo legal, justificación y recurso.

La labor de la OCDE en cuanto al acceso a la justicia va dirigido al desarrollo de criterios comunes acerca de "lo que funciona" para asegurar un acceso igualitario a la justicia, y a contribuir al crecimiento inclusivo, el desarrollo sostenible y al bienestar individual y comunitario. Identifica al empoderamiento como un criterio para la entrega de servicios enfocados en las personas. Los servicios legales y de justicia construyen empoderamiento a través de estrategias que aumentan la conciencia jurídica, el conocimiento legal, las aptitudes legales, la confianza y seguridad en el sistema de justicia – y esto aplica no solo a las mujeres.

Comprender el empoderamiento continuo de las mujeres requiere una evaluación exhaustiva de cómo las mujeres se posicionan a sí mismas y cómo son percibidas en los contextos político, legal, económico, social y cultural. En Colombia, las mujeres representan un 51% de la población total, aun así, siguen enfrentando desafíos específicos y representan un grupo poblacional vulnerable. Este informe enfatiza algunos de estos desafíos y ofrece recomendaciones para el cambio.

Referencias

- Amnesty International (2012), *Colombia: The Victims and Land Restitution Law*, Amnesty International Publications, London, <http://www.refworld.org/pdfid/4f99029f2.pdf>. [10]
- Bushnell, D. and R. Hudson (eds.) (2010), *The Society and Its Environment*, Colombia: A Country Study, Federal Research Division, Library of Congress, Washington, DC, https://www.loc.gov/rr/frd/cs/pdf/CS_Colombia.pdf. [19]
- Centre for Economic and Business Research (2008), *Economic Empowerment of Women*, <https://www.oecd.org/derec/denmark/42211306.pdf>. [26]
- CONPES (2013), *Documento Conpes Social 161: Equidad de Género para las Mujeres (Conpes Document 161: Gender Equity for Women)*, Consejo Nacional de Política Económica y Social (National Council of Economic and Social Policy, Department of National Planning), Government of Colombia, Bogotá, https://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia_2013-2016.pdf. [4]
- DANE (2018), *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (National Survey on the Use of Time)*, National Department of Statistics, Bogotá, <http://www.dane.gov.co/index.php/en/statistics-by-topic-1/poverty-and-life-conditions/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut> (accessed on 13 May 2020). [5]
- Defensoría del Pueblo (2019), *Informe Defensorial: Violencias Basadas en Género y Discriminación (Advocacy Report: Violence Based on Gender and Discrimination)*, Ombuds Office, Government of Colombia, Bogotá, <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero-Discriminacion.pdf>. [9]
- IOM (2015), *Chocó: Una Paz Estable, Duradera y Sensible a Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (Chocó: Peace that is Stable, Durable and Sensitive to Girls, Boys, Teens And Youth)*, International Organisation for Migration, Grand-Saconnex, Switzerland, <https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1638/86.5.%20COL-OIM%200218%20V5%20Choco.pdf?sequence=9&isAllowed=y>. [12]
- National Historical Memory Centre (2012), *El Placer: Mujeres, Coca y Guerra en el Bajo Putumayo (El Placer: Women, Coca and War in Low Putumayo)*, Centro de Memoria Histórica, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Bogotá, http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2012/el_placer.pdf. [11]
- Norwegian Refugee Council and Internal Displacement Monitoring Centre (2016), *2016 Global Report on Internal Displacement*, <https://reliefweb.int/report/world/2016-global-report-internal-displacement-grid-2016> (accessed on 13 May 2020). [8]

- OAS (2006), *Violence and Discrimination Against Women in the Armed Conflict in Colombia*, Inter-American Commission on Human Rights, General Secretariat, Organization of American States, Washington, DC, <https://www.cidh.oas.org/countryrep/ColombiaMujeres06eng/Informe%20Colombia%20Mujeres%20Ing.pdf>. [14]
- OECD (2017), “Gender wage gap” (database), OECD Data, OECD, Paris, <https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm>. [31]
- OECD (2017), *Latin America and the Caribbean: SIGI Regional Report, Social Institutions and Gender Index*, OECD Development Centre, OECD, Paris, https://www.oecd.org/dev/development-gender/Brochure_SIGI_LAC_web.pdf. [23]
- OECD (2017), *LFS by sex and age: indicators (dataset)*, OECD Statistics, Paris, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R. [29]
- OECD (2017), *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en>. [3]
- OECD (2016), “Closing gender gaps in the labour markets of emerging economies: The unfinished job”, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/employment/Closing-Gender-Gaps-in-the-Labour-Markets-of-Emerging-Economies.pdf>. [30]
- OECD (2016), *2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en>. [1]
- OECD (2016), “Colombia”, in *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-48-en>. [20]
- OECD (n.d.), *OECD Employment Database*, <http://www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm> (accessed on 13 June 2020). [21]
- OECD (n.d.), *OECD Family Database*, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm> (accessed on 13 June 2020). [22]
- OECD (forthcoming), *Strengthening Public Governance Approaches to Eliminating Violence Against Women: Towards an Overview of Elements of Good Practice*, Directorate for Public Governance, OECD, Paris. [18]
- Pettit, J. (2012), *Empowerment and Participation: Bridging the Gap Between Understanding and Practice*, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK. [25]
- Salamanca, R. et al. (2017), *Indigenous Women and Colombia’s Peace Process: Pathways to Participation*, Conciliation Resources, London, https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Indigenous_women_and_Colombia%27s_peace_process_Pathways_to_participation_Accord_Spotlight.pdf. [15]
- Tovar-Restrepo, M. and C. Irazábal (2013), “Indigenous Women and Violence in Colombia: Agency, autonomy, and territoriality”, *Latin American Perspectives*, Vol. 41/1, pp. 39-58, <http://dx.doi.org/10.1177/0094582x13492134>. [17]

- Transparency International (2016), *Gender and Corruption: Topic Guide*, Transparency International, Berlin, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_gender_corruption_Final_2016.pdf. [28]
- UN Women (2018), “*Situación de los derechos de las mujeres en Colombia*” (“*Status of women’s rights in Colombia*”), ONU Mujeres Colombia, Bogotá, <http://colombia.unwomen.org/es/onu-mujeres-en-colombia/las-mujeres-en-colombia> (accessed on 13 May 2020). [16]
- UN Women (2016), *La Implementación del Sistema de Cuotas Electorales y Su Impacto en la Participación Política de las Mujeres en las Elecciones Locales de 2015*, http://masmujeresmasdemocracia.mininterior.gov.co/sites/default/files/Implementaci%C3%B3n_Sistema%20de%20Cuotas%20y%20participacion%20P_elecciones%20locales%202015.pdf. [24]
- Unidad de Víctimas (2019), *Registro Unico de Victimas (database)*, *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Victims Unit)*, Government of Colombia, Bogotá, <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> (accessed on 13 May 2020). [7]
- Verdad Abierta (2016), “*Vuelven las amenazas contra organizaciones de mujeres*”, Verdad Abierta (website), <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/los-resistentes/6254-vuelven-las-amenazas-contra-organizaciones-de-mujeres> (accessed on 25 May 2020). [6]
- Virginia Tech (2018), “*Study finds less corruption in countries where more women are in government*”, ScienceDaily, <https://www.sciencedaily.com/releases/2018/06/180615094850.htm> (accessed on 25 May 2020). [27]
- World Economic Forum (2020), *The Global Gender Gap Report 2020 - Insight Report*, World Economic Forum, Geneva, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf. [2]
- World Organisation Against Torture (2003), *Violence against Women in Colombia: Report prepared by the World Organisation Against Torture (OMCT) for the 31st Session of Committee against Torture*, World Organisation Against Torture, Geneva, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/96DF6BAC43DDB1FDC1256DDB00440D53-Full_Report.pdf. [13]

Notas

¹ Los documentos de CONPES son documentos aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, el Comité de gabinete del Poder Ejecutivo en materia de política económica y social. Son una expresión de la intención política del gobierno, y no constituyen instrumentos legales formales.

² La Ley 1761 de 2015, donde se definió al feminicidio como un delito, se considera un hito importante. Hizo que el homicidio de mujeres o niñas por su condición de género sea punible hasta por 41 años en prisión.

³ El acuerdo establece un estándar internacional e incluye disposiciones reactivas al género para mujeres indígenas en el proceso de paz.

2 La participación política de las mujeres en Colombia

Este capítulo evalúa la participación política de las mujeres en Colombia, dentro del marco de la Recomendación del 2015 del Consejo de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública. Aborda el panorama actual de la participación política de las mujeres en el congreso nacional y en los consejos locales en los ámbitos nacional y subnacional, específicamente en los departamentos de Putumayo y Chocó, y en sus municipios de Mocoa y Quibdó. El capítulo aborda los marcos legales y políticos existentes, así como los mecanismos institucionales para la promoción de la equidad de género en la participación política. Ofrece una evaluación de logros, desafíos y brechas clave en la implementación de objetivos de equidad de género dentro de los marcos de procesos y de toma de decisiones gubernamentales, concretamente, en relación con la participación política de las mujeres.

2.1. Introducción

La inclusión e involucramiento de las mujeres de diversos contextos en roles políticos es un elemento esencial de un sector público sólido, diverso y representativo. El diseño de políticas y sistemas de gobernanza sensible al género puede promover el acceso de las mujeres a la toma de decisiones y contribuir a la inclusión de un amplio rango de voces, experiencias e ideas en el proceso de elaboración de políticas. Numerosos estudios han mostrado que el acceso de las mujeres al liderazgo público contribuye a un ambiente político más colaborativo, y la investigación de la OCDE muestra que la desigualdad tiende a ser más baja en países con una mayor participación de mujeres en las legislaturas (OECD, 2016^[1]). Además, la inclusión de las mujeres en el gobierno ejecutivo – por ejemplo, como ministras – tiende a estar correlacionada con la confianza pública en los gobiernos nacionales (OECD, 2018^[2]), aunque los factores sociales, económicos y culturales tienen una gran influencia a diferentes niveles de confianza en el gobierno entre países.

2.2. Panorama constitucional y administrativo

Colombia es una de las democracias más antiguas en la región latinoamericana. Los poderes legislativos están conferidos en un Congreso de la República que es bicameral, que consta de un Senado de 102 escaños y una Cámara de Representantes de 166 escaños. Los miembros de ambas cámaras son electos por voto popular para desempeñarse en periodos de cuatro años, y el presidente del país también tiene un periodo de cuatro años. Los poderes están divididos en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno, delimitados por un sistema parlamentario de controles y contrapesos. En un proceso participativo de 1991, Colombia emitió su nueva Constitución Política, reconociéndose a sí misma como un Estado Social de Derecho. La constitución salvaguarda y protege los derechos humanos básicos y reconoce la diversidad racial y étnica, así como la equidad de género (UNDP, 2012^[3]).

Colombia está dividida territorialmente en 32 departamentos y un distrito capital. Cada departamento tiene un gobernador y una asamblea departamental. Los departamentos están además divididos en municipios, administrados por concejos municipales de elección popular, dirigidos por un alcalde. Los gobernadores y alcaldes son electos por periodos de cuatro años (ColombialInfo, 2015^[4]).

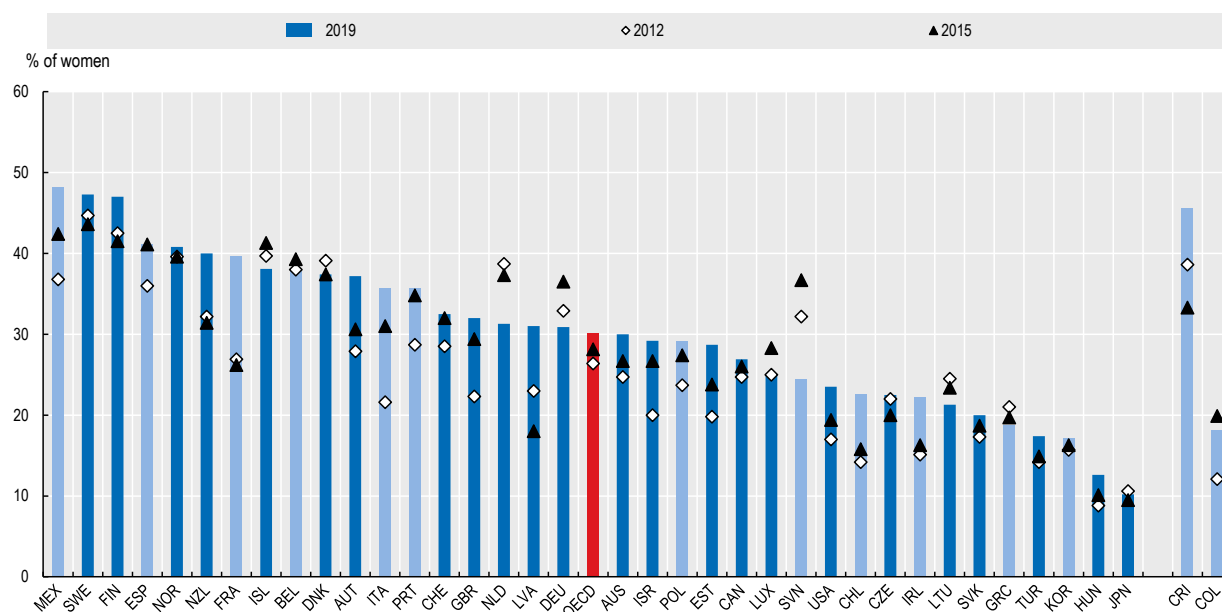
2.3. Participación en el parlamento y el poder ejecutivo

Los partidos políticos son instituciones clave en el debate político, y para fomentar la participación inclusiva en procesos electorales y de liderazgo político. Sus esfuerzos en crear un marco de igualdad para candidatos hombres y mujeres son cruciales para asegurar la representación justa y la participación de las mujeres en la política. La representación de mujeres en los partidos políticos de Colombia actualmente fluctúa entre 0% y 44.4% (UN Women/UNDP, 2018^[5]).

Las mujeres en el presente ocupan el 21% de los escaños del Senado (incluyendo dos senadores del partido político de las FARC¹) y 18.7% en la Cámara de Representantes (IPU, 2019^[6]). Hace dos décadas (1998-2002) la participación de las mujeres se mantuvo en 13.4% y 11.8%, respectivamente (IPU, 2019^[6]). La actual representación de las mujeres en la cámara baja del Congreso de Colombia es más baja que el promedio de la OCDE, con poco más del 30% (Gráfica 2.1). A nivel subnacional, 12.2% de los alcaldes y 17.9% de los concejales municipales son mujeres; y a nivel departamental, las mujeres comprenden 15.6% de los gobernadores, y 17% de los diputados departamentales. Esta baja representación prevalece a pesar de los incentivos para respaldar a las candidatas mujeres conforme a la reforma electoral del 2011.

Gráfica 2.1. Equidad de género en el Congreso, 2012, 2015 y 2019

Cámara baja o única del Congreso



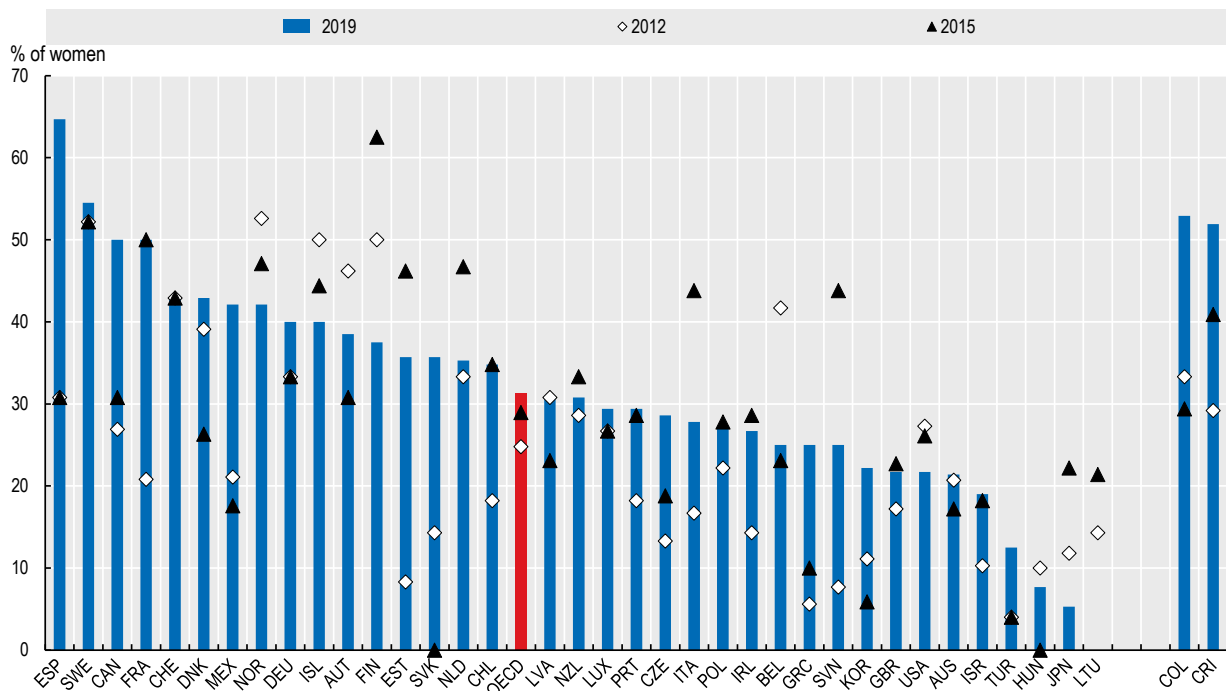
Nota: Las barras en color azul claro representan a los países con parlamentos de cámara baja o cámara única con cuotas legisladas de candidatos hasta abril de 2019. Los datos se refieren a la participación de mujeres parlamentarias registrados al 1 de enero de 2019, 1 de diciembre de 2015 y 31 de octubre de 2012. Los porcentajes representan la cantidad de mujeres parlamentarias como parte del total de curules ocupadas.

Fuente: (OECD, 2019^[7]), *Government at a Glance 2019 [Panorama general del gobierno 2019]*, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

En el poder ejecutivo nacional, la representación de las mujeres en el gabinete presidencial es de 36% en el nivel de decisión superior, y de 40% en niveles menores de toma de decisión (DPA, 2017^[8]). De hecho, Colombia tiene una mayor proporción de mujeres en el nivel superior de toma de decisiones en gobierno central que el promedio de la OCDE.

A nivel ministerial, la representación de las mujeres en cargos administrativos superiores está aumentando. En 2018, se eligió por primera vez a una mujer vicepresidenta, y una mujer fue designada para dirigir el Ministerio del Interior. Aun así, los desbalances en género prevalecen en posiciones de toma de decisión. Una mujer jamás ha dirigido el Ministerio de Hacienda, ni el Banco de la República (Banco Central), y nunca ha habido una mujer presidente en Colombia. Esta tendencia es similar en muchos países de la OCDE.

Gráfica 2.2. Equidad de género en posiciones ministeriales, 2012, 2015 y 2019



Fuente: (OECD, 2019^[7]), *Government at a Glance 2019 [Panorama general del gobierno 2019]*, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

2.4. Participación en el gobierno local: Nivel departamental

Esta sección sobre el gobierno local y las subsiguientes se centrarán en dos de los 32 departamentos de Colombia: Putumayo y Chocó. Estos departamentos fueron elegidos para este estudio dado que son priorizados por el Gobierno Nacional (2014-2018) como áreas de post-conflicto con la necesidad de intervenciones dirigidas al fortalecimiento de las capacidades subnacionales.

La representación política de las mujeres en Putumayo va en aumento, lo cual sugiere cambios en la percepción de las mujeres en la política y liderazgo, así como el potencial para un mejoramiento en el balance de género en la vida pública. Ha habido dos cambios políticos notables.

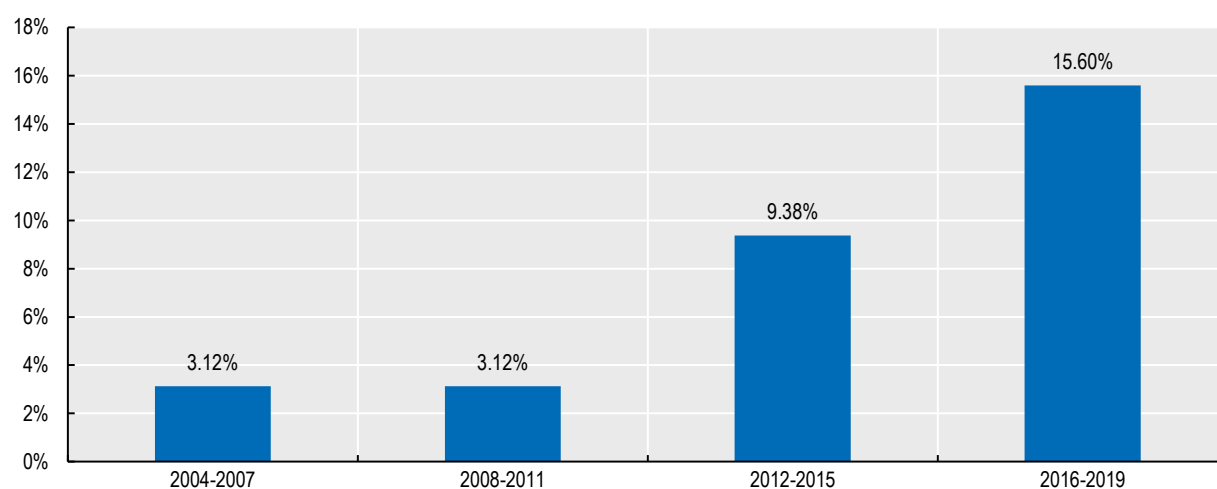
Primero, en 2015 el departamento de Putumayo eligió a su primera gobernadora mujer, quien ganó con el 45% de los votos (ColombiaCom, 2015^[9]). La elección de esta gobernadora, quien es miembro de una coalición entre la Alianza Verde y el Partido de la U, presenta una oportunidad de promover la participación política de las mujeres, como un recordatorio visible del valor de la diversidad en los puestos de toma de decisión.

Segundo, la Asamblea Departamental de Putumayo, elegida en 2015, tiene una mayoría femenina, con seis mujeres entre sus 11 miembros. Las 37 mujeres que se postularon como candidatas para la asamblea ganaron el 38.9% del voto, y una de las seis mujeres electas recibió 15 346 votos, más que ninguna otra candidata (Alianza de Mujeres Tejedoras de Vida-Putumayo, 2015^[10]).

Ninguna mujer fue elegida en 2015 entre los 11 miembros de la Asamblea Departamental de Chocó (sin embargo, una mujer ocupó un escaño en 2016, tras la muerte de uno de los miembros de la Asamblea), sin embargo, 7 de los 30 municipios de Chocó eligieron una mujer como alcaldesa en 2015. Eso posiciona a Chocó en el tercer porcentaje más alto de alcaldes electos mujeres entre los departamentos de Colombia, detrás de Vaupés y Córdoba (Government of Chocó, 2018^[11]).

Sin embargo, mientras que la representación de las mujeres en la política a nivel subnacional va en aumento, es necesario tener un avance para alcanzar el mínimo de 30% requerido bajo la Ley de Cuota. En las elecciones locales en 2015, 15.6% de los gobernadores electos eran mujeres, más que el 9.4% del 2011 (Gráfica 2.3). Asimismo, como se muestra en la Gráfica 2.4, 12.2% de los alcaldes elegidos en 2015 fueron mujeres, más que el 9.8% de cuatro años atrás (UN Women, 2016^[12]). Desde que el sistema de votación popular de Colombia fue establecido en 1991, 13 departamentos, o el 40% han elegido a mujeres gobernadoras (UN Women, 2016^[12]).

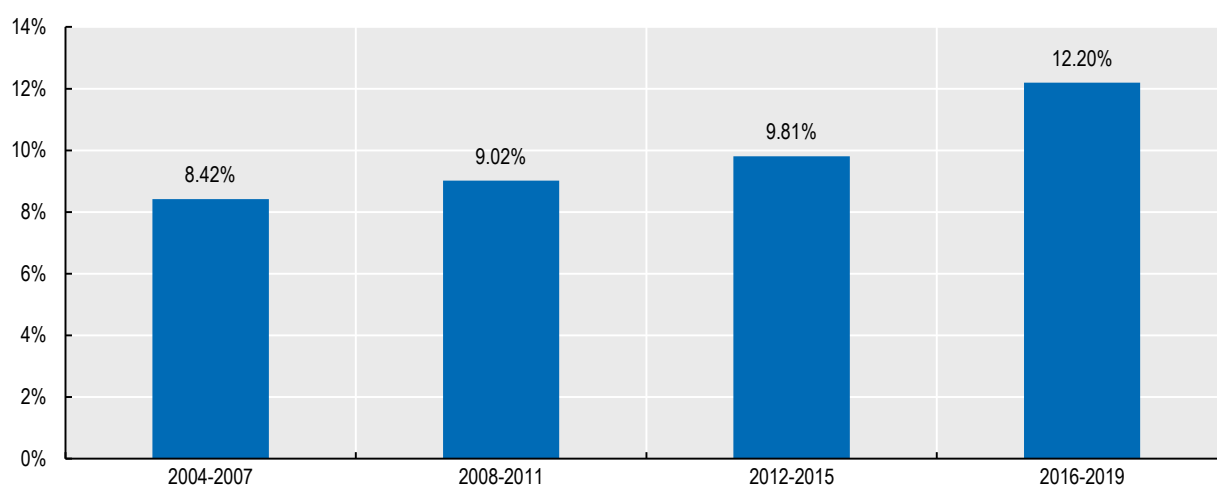
Gráfica 2.3. Porcentaje de mujeres gobernadoras electas en Colombia desde 2004



Fuente: (UN Women, 2016^[12]), La Implementación del Sistema de Cuotas Electorales y Su Impacto en la Participación Política de las Mujeres en las Elecciones Locales de 2015,

http://masmujeresmasdemocracia.mininterior.gov.co/sites/default/files/Implementaci%C3%B3n_Sistema%20de%20Cuotas%20y%20participacion%20P_elecciones%20locales%202015.pdf.

Gráfica 2.4. Porcentaje de mujeres alcaldesas electas en Colombia desde 2004



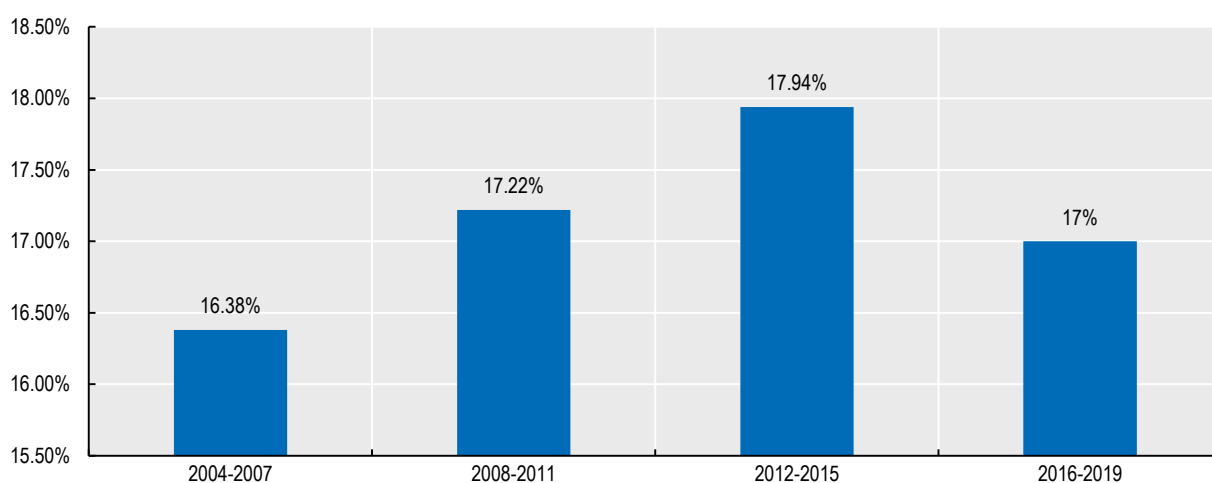
Fuente: (UN Women, 2016^[12]), La Implementación del Sistema de Cuotas Electorales y Su Impacto en la Participación Política de las Mujeres en las Elecciones Locales de 2015,

http://masmujeresmasdemocracia.mininterior.gov.co/sites/default/files/Implementaci%C3%B3n_Sistema%20de%20Cuotas%20y%20participacion%20P_elecciones%20locales%202015.pdf.

A nivel departamental a lo largo de Colombia en su totalidad, las mujeres representan el 38% de los servidores públicos en niveles superiores de toma de decisión y 41% en otros niveles. En 2017, tres departamentos tenían promedios inferiores al 30% en niveles superiores de toma de decisión: Sucre, Magdalena y Caldas (DPA, 2017^[8]).

En diferentes asambleas departamentales, las mujeres mantienen un 17% de los escaños, con 70 mujeres electas en 2015 (Gráfica 2.5). Éste fue un descenso desde el 2011, cuando 74 mujeres fueron electas para escaños en la asamblea. En 2015, sólo cinco asambleas departamentales tenían representación femenina de más de 35%: Putumayo, Meta, Valle del Cauca, Sucre y Atlántico (UN Women, 2016^[12]).

Gráfica 2.5. Porcentaje de mujeres electas para asambleas departamentales de Colombia desde el 2004

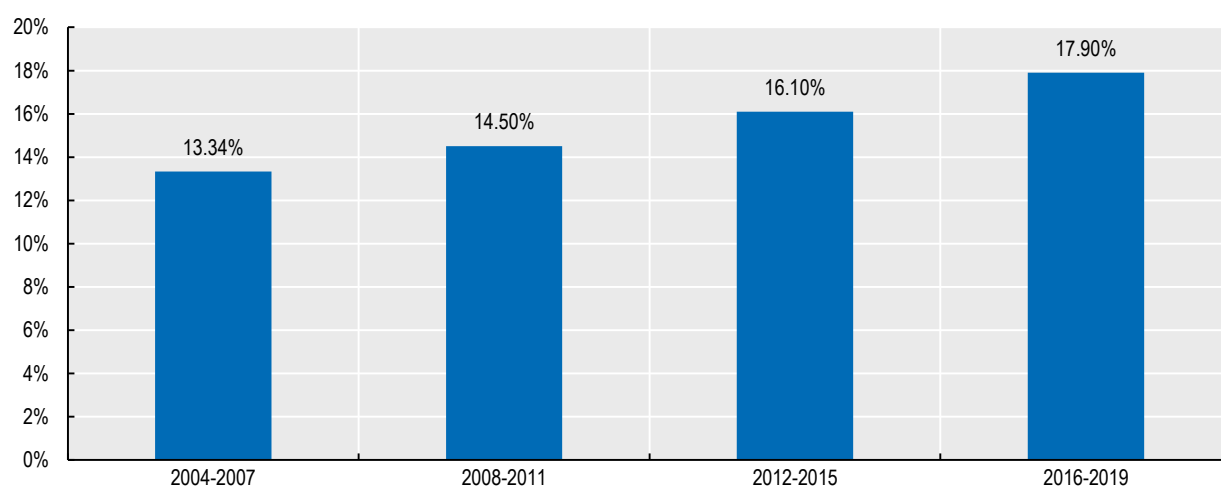


Fuente: (UN Women, 2016^[12]), La Implementación del Sistema de Cuotas Electorales y Su Impacto en la Participación Política de las Mujeres en las Elecciones Locales de 2015,

http://masmujeresmasdemocracia.mininterior.gov.co/sites/default/files/Implementaci%C3%B3n_Sistema%20de%20Cuotas%20y%20participacion%20P_elecciones%20locales%202015.pdf.

2.5. Participación en el gobierno local: Nivel municipal

La representación de las mujeres en los consejos municipales de Colombia ha aumentado durante las últimas cuatro elecciones (UN Women, 2016^[12]). En 2019, las mujeres obtuvieron 17.9% de los escaños. Pero a pesar de este proceso, el nivel de representación femenina sigue siendo bajo (Gráfica 2.6).

Gráfica 2.6. Porcentaje de mujeres electas para los consejos municipales de Colombia desde 2004

Fuente: (UN Women, 2016^[12]), La Implementación del Sistema de Cuotas Electorales y Su Impacto en la Participación Política de las Mujeres en las Elecciones Locales de 2015,

http://masmujeresmasdemocracia.mininterior.gov.co/sites/default/files/Implementaci%C3%B3n_Sistema%20de%20Cuotas%20y%20participacion%20P_elecciones%20locales%202015.pdf.

En los municipios, las mujeres representan el 40% de los servidores públicos de alto nivel y el 50% de los servidores públicos a otros niveles (DPA, 2017^[8]). En 2017, el promedio de representación femenina en altos niveles de toma de decisión fue más bajo que del 30%, en el gobierno de cuatro ciudades (Bogotá, Tunja, Mocoa y Montería). Las sanciones por el incumplimiento de la Ley de Cuota no parecen ser implementadas en los gobiernos subnacionales. Este se ha repetido en varias ocasiones. Algunos ejemplos incluyen las elecciones departamentales de Bogotá y las elecciones municipales de Tunja en 2016 y 2017 (DPA, 2017^[8]).

En Putumayo, la elección de consejo municipal de Mocoa en 2015 contó únicamente con una mujer entre sus 13 concejales (Municipality of Mocoa, n.d.^[13]). Esto indica que las actitudes de voto continúan favoreciendo fuertemente a los candidatos masculinos. Asimismo, en Chocó, las mujeres recibieron el 12.66% de los votos en las elecciones de 2015 para concejales municipales. Los municipios en los que las mujeres fueron mejor representadas fueron San José del Palmar (55.5%), Bahía Solano (44.4%), Bojayá (44.4%) y Medio Baudó (36.36%) (Government of Chocó, 2018^[11]).

2.5.1. Participación de las mujeres en elecciones para gobiernos locales 2020-24

Con miras a las elecciones programadas para 2020, las candidatas registradas ante las autoridades electorales fueron: para gobernador, 21 de 176 candidatos (11.9%); para alcalde, 781 de 5 187 candidatos (15%); para asambleas departamentales, 1 321 de 3 583 candidatos (36.8%); y para consejos municipales, 35 855 de 95 487 candidatos (37.5%).

Como se mencionó en este informe, hasta las elecciones locales de 2015, la representación de las mujeres en la política a nivel subnacional en Colombia tuvo una tendencia a la alza. Sin embargo, los resultados de las recientes elecciones locales (2019) muestran un descenso en la cantidad de mujeres electas tanto para los puestos de alcalde como de gobernador en comparación con las elecciones de 2015. De acuerdo con (Colombian NGO Corporación Sisma Mujer, 2019^[14]), la cantidad de mujeres electas como gobernadoras en las elecciones locales de 2019 es 60% menor a las elecciones locales de 2015, pues solo 2 de 32 puestos de Gobernador son ocupados actualmente por gobernadoras. A nivel municipal, existe una caída de alrededor del 3% en la cantidad de mujeres electas como alcaldesas en las elecciones locales de 2019, comparado con quienes fueron electas en 2015. Un desarrollo importante ha sido la

elección de la primera mujer alcaldesa en Bogotá. Además, por vez primera, una mujer indígena fue electa como alcaldesa del municipio de Silvia, Cauca. De acuerdo con las cifras proporcionadas por la Oficina del Asesor Presidencial para la Igualdad de Género, 174 mujeres fueron electas como diputadas para la totalidad de 32 Asambleas Departamentales en 2019 mientras que 68 fueron electas en 2015, mostrando un ligero incremento en la participación de las mujeres en estas instituciones. En las elecciones de 2015, 1900 mujeres fueron electas para Consejeras Municipales, en tanto que 2092 fueron electas para ocupar este cargo en las elecciones de 2019, indicando también una mejora. Sin embargo, estos números se mantienen bajos considerando el número total de candidatos electos: 12063 para Consejeros Municipales y 418 para Asambleas Departamentales.

2.6. Un panorama general de las barreras al acceso de las mujeres a la política

Las actitudes sociales hacia la participación política de las mujeres, así como las barreras estructurales y los diversos factores institucionales, continúan desfavoreciendo a las candidatas electorales mujeres en Colombia. Las mujeres colombianas que han buscado participar en la vida pública y política, identificaron barreras específicas durante los encuentros de la OCDE dentro del país. Los desafíos relacionados a la participación política de las mujeres tanto en el nivel departamental como municipal, así como estas barreras, fueron tanto generales como específicas del país.

Otra problemática es que la violencia contra las líderes mujeres de movimientos sociales sigue siendo generalizada (Netherlands Institute for Multiparty Democracy, 2016^[15]). Esto limita la capacidad de las mujeres de participar libre y activamente en la vida pública. Muchos países de la OCDE han tomado acciones para combatir el acoso basado en género y la violencia contra la mujer en la política y la vida pública (Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Respuestas parlamentarias al acoso basado en género en la OCDE

Los parlamentos en los países miembro de la OCDE han abordado distintas maneras formas de acoso basado en género a través de políticas, códigos de conducta o resoluciones específicas.

- El Senado canadiense ha adoptado una Política para la Prevención y Resolución del Acoso en el Lugar de Trabajo que aplica para todos los miembros y el personal.
- En México, los miembros del Congreso o el personal que experimenten acoso pueden presentar una queja en la Oficina del Senado, que a su vez se coordinará con las unidades judiciales para compensar dichos agravios.
- Los parlamentos de Eslovenia, Suecia y Luxemburgo han adoptado disposiciones en el tema de acoso sexual, y los parlamentos de Luxemburgo y Suecia incluyen procedimientos de reclamación para obtener una compensación, así como las disposiciones políticas para proteger los derechos de miembros de la comunidad LGBTQ.
- Suecia ha adoptado también disposiciones relacionadas al género, en regulación del ciberacoso y el uso de redes sociales.

Fuente: (OECD, 2018^[16]), *OECD Toolkit on Mainstreaming and Implementing Gender Equality [Herramientas de la OCDE para Integrar e Implementar la Equidad de Género]*, OECD Paris, <https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf>.

2.6.1. Violencia contra líderes sociales mujeres en Colombia

La violencia contra las líderes mujeres de movimientos sociales en Colombia va en aumento, y afecta tanto a hombres como a mujeres. Incluye amenazas, ataques y asesinatos por parte de distintos grupos armados. Esta situación ha empeorado considerablemente durante los últimos años. Desde los acuerdos de paz de 2016 entre las FARC y el gobierno nacional (así como la ruptura del diálogo entre las guerrillas del ELN y el gobierno en 2018), nuevos grupos armados han tomado el control de los territorios previamente dominados por la FARC. Esto ayuda a explicar por qué la situación de seguridad se ha deteriorado para los líderes sociales, especialmente para aquellos que luchan por la restitución de tierras, sustitución de plantaciones de coca y causas ambientales (Semana, 2019^[17]).

De febrero de 2016 a agosto de 2018, 343 líderes sociales fueron asesinados en Colombia, incluyendo 12 de Putumayo y 17 en Chocó (Defensoría del Pueblo, 2018_[18]). Los periodos de campaña electoral presentan una amenaza incrementada para los líderes sociales. En 2018, 40% de los asesinatos de líderes sociales ocurrieron de mayo a agosto, cuando tuvieron lugar las campañas y elecciones para Congreso, Vicepresidente y Presidente de la República (Defensoría del Pueblo, 2018_[18]).

Las mujeres son afectadas de manera especial: De acuerdo con cifras compartidas por la Oficina del Asesor Presidencial para la Igualdad de Género, hasta 2019, 6 de cada 10 candidatas habían sido víctimas de violencia. De acuerdo con la Oficina del Defensor del Pueblo, muchos de los casos ocurrieron en los departamentos de Cauca, Arauca, Antioquia and Norte de Santander, y cerca del 10% en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Nariño, Tolima, Casanare y Boyacá.

De acuerdo con mujeres entrevistadas por la OCDE durante las Sesiones de Asesoramiento en Mocoa (julio de 2019), esta problemática es de particular interés, dado que 14 mujeres líderes fueron asesinadas en Putumayo entre enero y marzo de 2019.

2.6.2. Estereotipos y otras barreras para la equidad de la mujer

Las desigualdades de género – las cuales frecuentemente provienen de creencias de género profundamente enraizadas y normativas, tales como las mujeres como cuidadoras primarias – también están incrustadas en las estructuras políticas, económicas y sociales, según lo escuchado en las entrevistas de la OCDE en Colombia. Estos estereotipos pueden generar barreras internas para las mujeres y los miembros de grupos marginales para participar en la vida política y en la toma de decisiones importantes, reforzando por lo tanto los roles de género ya existentes.

Las barreras relacionadas incluyen la dificultad de acceder a servicios de salud, y medidas limitadas en el balance de la vida laboral y la vida familiar. Por ejemplo, las reuniones de partidos y otros eventos políticos frecuentemente tienen lugar hasta entrada la noche, desalentando a las mujeres con hijos pequeños a participar. En conjunto, estas barreras pueden dificultar el desafío de balancear la vida laboral y la privada. Suecia ofrece un ejemplo de buena práctica, de parte de un parlamento sensible al género, mientras que otros países de la OCDE ofrecen soluciones prácticas para aumentar el involucramiento y oportunidades de las mujeres en la vida política (Box 2.2).

Box 2.2. Equidad de género para legisladores en Suecia y otros países de la OCDE

Los planes parlamentarios de acción en género en Suecia han tenido éxito en aumentar la perspectiva de género en el parlamento del país en cuanto a las necesidades de hombres y mujeres, incluyendo la introducción de cuidado infantil subsidiado, la capacidad de solicitar licencia por maternidad sin renuncia, y la estandarización de las horas y sesiones de trabajo.

El primer Plan de Acción de Equidad de Género del parlamento (2006-10) fue desarrollado con base en los resultados de una encuesta interna aplicada por el Grupo de Referencia del Portavoz sobre Asuntos de Equidad de Género. La encuesta reveló que, a pesar de las ganancias significativas hacia la equidad de género, las mujeres parlamentarias aún enfrentaban desafíos significativos para avanzar en su carrera y recibir el mismo nivel de respeto que sus contrapartes masculinas.

Un documento titulado “Quince Propuestas para la Equidad de Género en el Parlamento”, basado en los resultados de encuestas, constituyó la base del primer plan de acción formal sobre género del parlamento. Ahora, se adopta un plan de equidad de género por cada sesión legislativa, y el secretario general del parlamento es el responsable de garantizar que se informen los resultados alcanzados, así como los desafíos restantes. El plan determina áreas en donde la desigualdad de género persiste, e identifica acciones concretas a ser abordadas dentro de un periodo definido por actores específicos.

Los parlamentos de varios países miembros de la OCDE han adoptado disposiciones de apoyo a la familia para promover el balance de la vida laboral. El parlamento danés no permite el voto después de las 7 p.m., mientras que el parlamento de Suecia intenta evitar el voto nocturno, así como que las votaciones tengan lugar en lunes y viernes. La Cámara de Representantes de Australia permite la emisión del voto por medio de poder para mujeres en periodo de lactancia cuando se convoca a votación. Numerosos parlamentos han establecido guarderías o centros de cuidado infantil. Los parlamentos de Suecia y Alemania proveen de guarderías a todos los miembros del parlamento y de su personal.

En España, la legislación fue reformada bajo la Ley de Equidad de Género de 2007, para otorgar la licencia por maternidad o paternidad para funcionarios electos, y para permitir el voto remoto en ciertas sesiones plenarias en casos de embarazo, asuntos de maternidad o paternidad o de enfermedad grave, debidamente justificado y autorizado por la Oficina de Cámara.

Fuente: (OECD, 2018^[16]), *OECD Toolkit on Mainstreaming and Implementing Gender Equality [Herramientas de la OCDE para Integrar e Implementar la Equidad de Género]*, OECD Paris, <https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf>.

2.6.3. Barreras para la equidad de género dentro de los partidos políticos

Colombia ha visto avances en el tema del financiamiento y promoción de la presencia política de las mujeres: los partidos políticos deben utilizar el 15% de sus subsidios permanentes para la promoción de capacitación e investigación, y la inclusión efectiva de las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes. Sin embargo, la ausencia de controles legales sobre la utilización de estos fondos para promover el liderazgo femenino ha debilitado el impacto de esta medida. Los fondos han sido asignados, por ejemplo, para la administración de oficinas del partido y la compra de flores para el Día de la Madre (Netherlands Institute for Multiparty Democracy, 2016^[15]).

Como en muchos otros países, las candidatas mujeres en Colombia frecuentemente enfrentan desafíos en recibir apoyo financiero equitativo de parte de sus partidos políticos. Hay información precisa limitada sobre el verdadero grado de inversión para elecciones y los recursos para gastos de campaña. Una brecha

informativa en la implementación de regulaciones limita las oportunidades de supervisión y rendición de cuentas, y pueden complicar los esfuerzos para nivelar las condiciones entre candidatos. Ex senadores y representantes políticos reconocen en entrevistas que el invertir más y mejores recursos en la capacitación de líderes femeninas emergentes, y poner presupuesto a disposición de mujeres durante las campañas (iniciativas similares a *Emily's List* en Estados Unidos), podría tener un impacto importante en aumentar la participación política de las mujeres (Netherlands Institute for Multiparty Democracy, 2016^[15]).

Recuadro 2.3. España: Análisis de datos en la implementación de la presencia balanceada entre hombres y mujeres durante elecciones

Desde la aprobación de la Ley de Género en 2007, la Dirección General de Política Interna del Ministerio del Interior de España efectúa análisis con información detallada sobre el impacto del cumplimiento obligatorio del principio de la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas de candidatos para elecciones nacionales, locales y del Parlamento Europeo. El primer análisis fue publicado después de las elecciones del 2007, lo cual tuvo lugar después de la entrada en vigor de la Ley. Están disponibles (en español) en el sitio web del Ministerio del Interior del Gobierno de España.

Fuente: (Government of Spain, n.d.^[19]), <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/elecciones-y-partidos-politicos>.

La implementación desigual de la Ley de Cuota, y el hecho de que las sanciones por incumplimiento sean limitadas a procesos electorales, también pueden ser barreras estructurales para la participación política de las mujeres. No existen cuotas obligatorias dentro de las estructuras internas de los partidos políticos. Elementos clave de las elecciones – tales como procedimientos de selección de candidatos, apoyo financiero y progreso y promoción profesional, todas las cuales pueden tener un impacto fundamental en el progreso de las mujeres en la vida pública – son frecuentemente llevados fuera del alcance de regulaciones de cuota y otros esfuerzos gubernamentales para promover la equidad de género en la política. Adicionalmente, la OCDE ha evaluado que no siempre hay una fuerte presencia institucional en las áreas rurales y regionales de Colombia, lo que puede limitar la implementación de políticas dirigidas al apoyo de acceso equitativo a las políticas, y puede aumentar los desafíos enfrentados por las mujeres en las elecciones subnacionales.

Recuadro 2.4. Monitoreo de España sobre el impacto de su ley de género en elecciones

Conforme a la Ley de Equidad de Género de España, adoptada en 2007, el gobierno efectúa análisis detallados sobre el impacto del cumplimiento obligatorio del principio de presencia balanceada entre hombres y mujeres en las listas de candidatos para elecciones nacionales, locales y del Parlamento Europeo. Los análisis, con información detallada sobre balance en género, son efectuados por la Dirección General de Política Interna del Ministerio del Interior, y son publicadas en el sitio web del Ministerio. Estos muestran, por ejemplo, que la representación de las mujeres como candidatas en elecciones de Parlamento Europeo aumentó a 17% en 2009, del 13% en 2004, y que las mujeres ganaron el 36% de los 52 escaños de España en esa entidad en el 2009, más que el 33% del 2004.

Fuente: (Interior Ministry of Spain, n.d.[20]), <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/elecciones-y-partidos-politicos>.

2.7. Marcos legales y de política para promover la equidad de género en la participación política

Durante las últimas dos décadas, Colombia ha demostrado su compromiso con la equidad de género. Para el 2015, se había adherido a todos los tratados internacionales sobre igualdad de derechos para las mujeres y equidad de género, muchos de los cuales son parte del cuerpo de reglas constitucionales (conforme al CONPES 161 de 2013). Sin embargo, a pesar de que Colombia ha tomado acciones para adaptar y reformar su marco legal y político en apoyo a la participación política de las mujeres, hay espacio para un mayor avance en los marcos legales y políticos y para su implementación y monitoreo efectivos, especialmente a nivel local.

La Recomendación de 2015 de la OCDE en Igualdad de Género en la Vida Pública (*Recomendación IGVP*) resaltan que para alcanzar la equidad de género se requiere:

- liderazgo comprometido
- marcos institucionales efectivos
- recursos
- herramientas
- incorporación de perspectiva de género en los niveles gubernamentales.

Resalta que un enfoque de gobierno integral, apoyado por marcos políticos e institucionales efectivos, es esencial para asegurar que los esfuerzos en equidad de género sean sostenibles. A la luz de la Recomendación IGVP (OECD, 2016^[21]), esta sección examinará los marcos jurídicos, las estrategias nacionales, los planes de acción y los arreglos institucionales para la equidad de género, sobre todo en la participación política.

2.8. Marcos de trabajo a nivel nacional para la equidad de género

Colombia ha promulgado gran variedad de leyes, reglamentos y políticas públicas sobre equidad de género a nivel nacional. Entre éstas se encuentran: 1) una Ley de Cuota para la representación de las mujeres en la administración pública (incluida una ley de reforma electoral que aplica a listas electorales de partidos políticos); 2) el Plan Nacional de Desarrollo 2018-22, el cual incluye una línea específica de políticas en la participación política de las mujeres; 3) una Política Nacional para la Equidad de Género;

4) una estrategia de campaña a nivel nacional para reforzar la representación de las mujeres en la política; y 5) varios programas en equidad de género.

2.8.1. Ley de Cuota

El gobierno de Colombia decretó una acción afirmativa nacional para la equidad de género, principalmente para reforzar la participación de mujeres en la administración pública. La Ley de Cuota (Ley 581 de 2000) establece la participación de las mujeres en al menos un 30% de los puestos de alto nivel de toma de decisión en la administración pública.

Once años después de la adopción de esta legislación, la Ley de Reforma Electoral (Ley 1475 de 2011) introdujo la Ley de Cuota para candidaturas a órganos políticos (consejos ciudadanos, asambleas y comités de administración). Estableció que las listas de partidos políticos para la elección de cinco escaños o más deberían incluir al menos un 30% de candidatos de cada género. Esta ley también establece normas organizacionales y operativas para partidos políticos y procesos electorales, haciendo obligatorio presentar al menos un 30% de mujeres como candidatas a organismos públicos.

La Ley de Reforma Electoral también ofrece incentivos para el apoyo de mujeres candidatas. Garantiza a los partidos y movimientos políticos un 5% de financiamiento adicional para la elección de candidatas mujeres, y también requiere que los partidos políticos inviertan 15% de los fondos permanentes de Estado que reciben, para investigación y actividades de capacitación para la inclusión de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en los órganos internos de los partidos.

Mientras que la Ley de Cuota produjo un aumento del porcentaje de mujeres electas en las últimas elecciones nacionales y departamentales, la representación política de las mujeres en todos los niveles continúa muy por debajo del 30% fijado en la ley. Esto señala una brecha entre la política establecida en la ley y su implementación y cumplimiento en la práctica. Un compromiso más específico y sólido también ayudaría a producir resultados de equidad de género, acompañado por sistemas de gobernanza y procesos adecuados.

En cuanto a la Ley de Reforma Electoral, si los partidos no alcanzan el 30% de mujeres requerido en las listas de candidatos, la inscripción de la lista es revocada. La ley estipula que los estatutos y regulaciones de partidos políticos tienen que incluir disposiciones que garanticen los derechos de las mujeres a la equidad en la inscripción y selección de candidatos (Artículo 4). El cumplimiento y seguimiento de la implementación de la ley es responsabilidad del Departamento de Administración Pública, de la Inspección General y de la Dirección Nacional de Defensoría Pública.

España ofrece un ejemplo interesante de legislación para la promoción de la equidad de género en partidos políticos. Comparado con Colombia, España demanda un porcentaje más alto de mujeres candidatas en listas de partidos, e impone sanciones efectivas por el incumplimiento (Recuadro 2.5).

Recuadro 2.5. El enfoque de balance de género en políticas electorales de España

La ley de España para la equidad efectiva entre mujeres y hombres (Ley Orgánica 3/2007 del 22 de marzo de 2007) reformó la Ley General de Régimen Electoral (Government of Spain, 2007^[22]). Exige a los partidos que tengan una presencia equilibrada entre mujeres y hombres, con no menos del 40% y no más del 60% de candidatos de cada sexo, en las listas de candidatos a elección para: las cámaras bajas del parlamento, consejos municipales e insulares, las asambleas legislativas de Comunidades Autónomas, tales como Cataluña y País Vasco, y el Parlamento Europeo.

Esta medida está diseñada para prevenir el abuso por parte de partidos políticos: la proporción 40/60 debe ser respetada no sólo en listas electorales como unidad, sino por cada cinco puestos dentro de cada lista. Este requerimiento evita que los partidos se involucren en malas prácticas, tales como relegar al 40% de candidatos mujeres al final de la lista, posicionando por lo tanto a muchas de ellas en puestos sin oportunidad de ganar. Esto resulta particularmente importante en sistemas de elección proporcionados con listas de partido cerradas y bloqueadas, como ocurre en España.

La ley establece sanciones efectivas: las listas electorales que no cumplan los requerimientos de cuota son retiradas por funcionarios electorales.

Esta enmienda ha contribuido a aumentar la presencia política de los organismos electorales de España. En las últimas elecciones generales, que tuvieron lugar el 10 de noviembre de 2019, las mujeres fueron electas para 44% de los escaños en el Congreso de Diputados, y 38.87% de los escaños en el Senado. En los parlamentos de las Comunidades Autónomas, las mujeres fueron electas hasta para un 46% de los escaños.

Este avance se puede ver también a nivel local, donde la proporción de consejeras mujeres y alcaldesas ha aumentado de forma sostenida, con 40% de consejeras mujeres y 21% de mujeres alcaldesas electas en 2019.

Fuente: (European Institute for Gender, n.d.^[23]), "Spain: Electoral practices that work" [*España: Prácticas electorales que funcionan*], <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/spain/electoral-quotas-work>.

Algunas barreras evitan el cumplimiento cabal de los objetivos de la Ley de Cuota de Colombia. Por ejemplo, menos de la mitad de los departamentos (14 de 32) poseen derecho de cinco o más escaños en la Asamblea General, lo que reduce la posibilidad de alcanzar el 30% en los procesos electorales como unidad. Una evaluación de cumplimiento de la Ley de Cuota, apoyada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), resaltó que la implementación varía a lo largo de la administración pública. Por ejemplo, los puestos de administración pública no están sujetos a la ley (UNDP, 2012^[3]).

El Consejo Nacional Electoral no parece tener la autoridad de ejercer un control o revisión sistemáticos de cómo los partidos políticos de Colombia invierten los fondos recibidos por el Estado. Además, la aplicación de la Ley de Cuota es irregular en sectores que enfrentan desafíos en el cumplimiento de sus estándares en de altos cargos de decisión. Algunos ejemplos incluyen al Ministerio de Vivienda (representación de mujeres del 12% en 2015, 18% en 2016 y 11% en 2017) y la Dirección Nacional de Inteligencia, que reportó cero representación de mujeres en 2015, 2016 y 2017 (DPA, 2017^[8]). Los dos sectores con mayor representación de mujeres en altos puestos de toma de decisión en 2017 fueron el Departamento de Administración Pública y el Sector de Inclusión y Reconciliación, mientras que el sector con la mayor representación de mujeres en el siguiente nivel de toma de decisión fue el Sector Deportivo, con una representación de mujeres del 67% en (Casas-Zamora and Falguera, 2016^[24]).

El Departamento de Administración Pública monitorea sistemáticamente un reporte anual en cumplimiento con la Ley de Cuota por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y por otras entidades nacionales y subnacionales. Esto refuerza la transparencia al publicar la representación de mujeres en puestos de servicio público cada año, tanto en niveles nacionales como subnacionales.

A pesar de que la Ley de Cuota no estipula una cuota de género para miembros de partido, algunos partidos políticos han adoptado regulaciones de manera voluntaria para una ley interna de cuota. Partidos como MIRA, el Partido Conservador, el Partido Liberal, el Polo Democrático Alternativo y el Partido de la U han incorporado los derechos a la equidad de la mujer en la política dentro de sus estatutos y regulaciones. Algunos, incluyendo la Alianza Verde, el Polo Democrático Alternativo y la Unión Patriótica, han adoptado voluntariamente regulaciones sobre una cuota de género dentro de los partidos (DPA, 2017^[8]).

El Sistema electoral de Colombia no requiere que los partidos políticos alternen hombres y mujeres candidatos en sus listas electorales – una práctica conocida como el “sistema cremallera”, o paridad vertical. Esto quiere decir que los partidos políticos pueden posicionar a las mujeres candidatas al final de sus listas y aun así cumplir con el requerimiento del 30%. La investigación de ONU Mujeres reveló que, en las elecciones de 2015 para asambleas departamentales, la mayoría de las 1 259 mujeres candidatas, fueron posicionadas al final (40%) o en el medio (33%) de las listas electorales, mientras que un 27% fue posicionada más arriba (UN Women, 2016^[12]).

Recuadro 2.6. El sistema electoral de Colombia de listas abiertas y cerradas

Conforme al sistema electoral de Colombia, el cual fue reformado en 2003, los partidos políticos pueden presentar candidatos en dos tipos de listas:

- La **lista cerrada**, donde el electorado elige a un partido político como unidad. Cada partido determina el orden de los candidatos en sus listas, donde aquellos posicionados más alto tienen mayor probabilidad de ser elegidos. Los votantes por lo tanto no tienen influencia en qué candidatos quedan electos.
- La **lista abierta**, donde el electorado vota por un partido político como unidad, pero donde los votantes tienen el derecho a elegir a su candidato preferido en la lista. Tras la elección, la lista es reorganizada para tomar en cuenta este Voto Preferente. Los votantes tienen, por lo tanto, una influencia en qué candidatos son elegidos.

En ambos casos (listas abiertas y cerradas), los escaños están prorrateados a través de una Cifra Repartidora de votos totales recibidos por un partido, dividido entre el número total de escaños.

Una reforma política y electoral debatida en el Congreso Colombiano en 2018 contenía medidas para aumentar las oportunidades de las mujeres para ser electas, incluyendo la eliminación del Voto Preferencial y la introducción del “sistema cremallera”. Desafortunadamente, de acuerdo con un documento proporcionado por la CNE, esta reforma falló en su etapa de conciliación entre las dos cámaras.

Sin embargo, el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018), la cual establece los derechos de partidos opositores, contiene disposiciones que favorecen a las mujeres, tales como el principio de equidad de género y el derecho de alternancia en posiciones de administración de partido. Esta ley también incluye una obligación a definir medidas de protección para mujeres candidatas.

La reforma de 2015 de la Constitución implícitamente reconoce la necesidad de reforzar la cuota de género y de fomentar la participación política de las mujeres. La reforma, llevada a cabo bajo la Ley de Reforma del Equilibrio de Poderes (Acto Legislativo No. 2 de 2015), establece tres principios primordiales:

paridad, requiriendo que el 50% de los espacios para miembros de participación política sean mujeres; *universalidad*, quiere decir que la Ley de Cuota debe ser aplicada en todas las instituciones y ministerios del gobierno; y *alternancia*, requiriendo que los partidos políticos enlisten a sus candidatos en un orden alternado por género. El reglamento de este acto podría impulsar la participación política y las oportunidades de involucramiento de las mujeres.

Hay alcance para el parlamento de reforzar la implementación del principio de paridad a través de regulaciones. La Oficina de Inspección General podría dar seguimiento a través de mejor monitoreo de cumplimiento de la Ley de Cuota y sus sanciones por incumplimiento. En el impulso de la elaboración de políticas sensible al género por parte del parlamento potencialmente podría ser promovido por la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.

2.8.2. Sanciones por incumplimiento de la Ley de Cuota

El Artículo 4 de la Ley de Cuota trata del cumplimiento de las disposiciones de la ley para que las mujeres ocupen al menos un 30% de los puestos de toma de decisión en la administración pública. Sin embargo, la formulación del artículo es vaga. El incumplimiento por parte de una entidad pública debe sancionarse con una suspensión de 30 días de función, y ser retirado del puesto si la conducta persiste – pero el artículo no establece precisamente quién asume la responsabilidad, y esto se percibe como un vacío legal. Se ha proporcionado de algún asesoramiento por parte de la Corte Constitucional, que indica que la persona a ser sancionada es el funcionario público que elaboró el nombramiento que genera incumplimiento (Sentencia C-371/2000).

El Departamento de Administración Pública monitorea la implementación del Artículo 4, enviando sus resultados cada año a la Oficina General de Inspección, que está a cargo de reportar y sancionar a las entidades en incumplimiento. Sin embargo, la Ley de Cuota no especifica qué entidad debe dar seguimiento en la implementación de otras disposiciones de la ley, tales como el acceso de las mujeres al desarrollo profesional. Esto deja atrás una brecha en los términos de revisión y reforzamiento. También parece haber mecanismos limitados para garantizar el cumplimiento de la ley en práctica. Esto podría generar un sentido de impunidad y desalentar a las mujeres a participar en la política o a aspirar a un cargo público.

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer ha enfatizado el papel del Observatorio para la Mujer y la Participación Política, en el seguimiento de la Ley de Cuota, e informar al público al respecto (UNDP, 2012^[3]). El observatorio podría beneficiarse de un aumento de recursos y de refuerzo legal para la implementación de mecanismos adicionales de seguimiento, junto con la Oficina General de Inspección, según fue informado a la OCDE en diciembre de 2017 por el Consejo Presidencia para la Equidad de Género. Promover el cumplimiento de la Ley de Cuota – por ejemplo, al establecer mecanismos activos como la campaña “Más Mujeres Más Democracia” y alentar el papel de la sociedad civil como un monitor sistemático – podría ayudar a garantizar la implementación efectiva de la ley.

2.8.3. Financiamiento para campañas políticas

Colombia ha tomado acciones para desarrollar un marco legal que pueda garantizar condiciones electorales equitativas, proteger los derechos de poblaciones vulnerables y controlar la influencia de los fondos de campaña de fuentes cuestionables. En general, las disposiciones generales han pretendido ponerse al corriente al modificar la realidad del terreno dentro del contexto político de Colombia, incluyendo campañas financiadas ilegalmente (Casas-Zamora and Falguera, 2016^[24]). Sin embargo, aún quedan muchos desafíos, especialmente con respecto a la implementación de sanciones efectivas y la revisión de finanzas políticas.

Un estudio sobre los responsables políticos de alta dirección de Colombia, elaborado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, encontró que numerosos funcionarios de nivel ministerial son

miembros de un “grupo de élite social” (UNDP, 2012^[3]). El financiamiento de campañas en Colombia puede ser público o privado, y en las elecciones para Congreso de 2014, los fondos privados representaron un 70% del costo total de las campañas (Casas-Zamora and Falguera, 2016^[24]).

De acuerdo con IDEA Internacional y con el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista, los candidatos electorales en Colombia se benefician de oportunidades de recaudación de fondos si cuentan con el apoyo de un grupo político o de ventajas de mandato. Las líderes femeninas emergentes pueden por lo tanto enfrentar limitaciones financieras más complejas de las de mujeres que ya están dentro del estrato político de Colombia (Guzmán Rodríguez and Prieto Dávil, 2014^[25]).

Las entrevistas de la OCDE y la investigación en Colombia indican que los candidatos a nivel subnacional, especialmente aquellos en listas abiertas, rara vez encuentran apoyo financiero de sus partidos, en parte porque la estructura financiera de esos partidos es más débil en las regiones (Casas-Zamora and Falguera, 2016^[24]). Además, las entrevistas de la OCDE indican que, mientras que hay indicadores de que los partidos políticos asignan recursos según la viabilidad electoral percibida por candidatos individuales, la información sobre la ubicación de fondos dentro de partidos políticos es limitada.

La Ley 1475 de 2011 requiere que el 5% de los fondos de estado para partidos políticos sea distribuido como incentivo para aquellos que obtengan escaños para candidatas mujeres. Sin embargo, la ley no especifica cómo deberían ser invertidos estos recursos. Además, existe un umbral de votación que los partidos deben alcanzar para obtener escaños y mantener su personería jurídica, la Ley 1475 de 2011 también contiene incentivos para los partidos que hayan obtenido escaños en la elección previa (para Congreso, asambleas departamentales y consejos municipales).

Estos incentivos son considerablemente más altos que aquellos por tener mujeres electas. Por ejemplo, los partidos que ganaron más del 3% de los escaños en la elección previa para Congreso, reciben 15% de fondos de estado para la próxima elección. Esto quiere decir que los partidos puedan encontrar más ventajoso el enfocarse en obtener escaños y votos, que en garantizar que las mujeres sean efectivamente elegidas.

Esta ley también requiere que todos los partidos y movimientos políticos ubiquen al menos un 15% de los fondos de estado que reciben para actividades de capacitación que aumenten la participación política entre mujeres, grupos étnicos y jóvenes. Sin embargo, los actores clave indican que los partidos frecuentemente tienen dificultades para distribuir este porcentaje en proporciones justas entre esos grupos. Además, como los partidos no están obligados a informar sobre sus actividades de capacitación, puede resultar complicado supervisar el uso de estos fondos, y si realmente están fomentando la inclusividad y la equidad de género. El marco de sanciones por el incumplimiento de este requisito también necesita ser aclarado.

En relación con la supervisión de disposiciones financieras, sólo un par de investigaciones fueron iniciadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE) tras las elecciones legislativas de 2014, a pesar de bajos niveles de cumplimiento con las regulaciones de financiamiento de campañas por parte de partidos y candidatos. Esto es posiblemente debido a barreras internas y estructurales, las cuales serán discutidas a detalle a continuación.

El mecanismo de Cuentas Claras

Al igual que en otros países de Latinoamérica, Colombia ha alcanzado un sistema normativo sólido y sofisticado en el financiamiento público y privado asignado a la actividad política. Los límites de gastos generales son definidos de manera precisa tanto por la ley como por la CNE. Las reglas de transparencia son menos precisas, combinando reportes financieros anuales por los partidos con reportes electorales emitidos únicamente tras la elección. Sin embargo, los reportes de financiamiento de campaña son accesibles públicamente, y cada vez más accesibles, a través del uso obligatorio de la aplicación digital

Cuentas Claras, un mecanismo oficial para la rendición de cuentas, lanzado en 2010 por la CNE en las elecciones parlamentarias (Casas-Zamora and Falguera, 2016^[24]).

El mecanismo de Cuentas Claras tiene el propósito de aumentar la rendición de cuentas al facilitar el acceso a la información sobre financiamiento de campañas. En las elecciones legislativas de 2014, 93% de los candidatos utilizaron Cuentas Claras para reportar sus fuentes de financiamiento y gastos, y se considera que esto marcó un avance importante (Casas-Zamora and Falguera, 2016^[24]). Aun así, aún hay mucho por mejorar en cuanto a la precisión de información sobre los gastos de elecciones locales y la transparencia de los fondos de campaña.

2.8.4. Regulaciones de acceso a medios

Las regulaciones de Colombia en cuanto al acceso a medios parecen ser exhaustivas, garantizando que los candidatos y los partidos accedan tanto a canales de medios del estado como del sector privado, en radio y televisión durante el periodo oficial de campaña de tres meses. Además, los espacios en medios son distribuidos por votación para asegurar la imparcialidad. Sin embargo, aunque la ley es rigurosa, los actores clave reportaron en entrevistas que las prácticas parecen ser más laxas en este asunto, especialmente a nivel local.

En lo referente al acceso a medios para partidos opositores, el Estatuto de Oposición (Ley 1909 de 2018) establece sus derechos, tales como 30 minutos cada mes en televisión y radio nacionales y regionales, y un espacio en televisión nacional después de cada discurso presidencial.

La Ley 1475 de 2011 establece sanciones para partidos que no cumplan con los requerimientos en acceso a medios, desde la pérdida de fondos públicos y pérdida de acceso a medios propiedad del estado, hasta la prohibición de registro de candidatos. En la práctica, sin embargo, las conglomeraciones de medios privados pueden disminuir los índices de publicidad para candidatos o partidador específicos, creando desigualdades durante campañas.

En el sistema electoral de Colombia, así como en muchos otros países, el acceso individual a medios es importante para el éxito electoral, como lo es el acceso a dinero y redes. Los candidatos presidenciales están autorizados durante la campaña a dos minutos por día por emisión televisiva (propiedad privada o de estado) y a cuatro minutos por día por radiodifusora (propiedad privada o de estado). Además, los candidatos, partidos y grupos significativos de ciudadanos tienen derecho a publicidad gratuita en medios propiedad de estado y privados, durante los dos meses previos a la elección (Ley 1475 de 2011, Artículo 35).

A pesar de estas regulaciones, los actores clave reportaron en entrevistas que los partidos políticos y candidatos frecuentemente buscan opciones de medios privados. Los recursos financieros requeridos hacen de esto una opción inviable para algunos candidatos, lo que puede ocasionar desigualdad en el acceso a medios para mujeres y otros grupos no representados. Parece no haber estimaciones sobre el uso de publicidad electoral pagada por mujeres candidatas. La investigación efectuada por una ONG local, Misión de Observación Electora, tras las elecciones presidenciales y de congreso de 2014, se halló que las mujeres eran poco representadas en la cobertura de noticieros (Casas-Zamora and Falguera, 2016^[24]). Paradójicamente, la proporción de cobertura dirigida a mujeres, incluyendo cobertura sobre asuntos de género, disminuyó en 2014, a pesar de la implementación de la Ley de Cuota.

Colombia podría beneficiarse del reforzamiento de medidas de implementación y monitoreo para regulaciones de medios en campaña política. Suecia ofrece un ejemplo útil en este sentido. De acuerdo con el análisis de los Indicadores de Gobernanza Sostenible (IGS), todos los candidatos y todos los partidos en Suecia “tienen iguales oportunidades de acceso a los medios nacionales y a otros medios de comunicación”. Añade que la equidad entre candidatos políticos en términos de su acceso a medios es en gran medida salvaguardada por las normativas de servicio público de la televisión y radio públicas de Suecia (SGI, 2017^[26]).

2.8.5. Estrategias nacionales y políticas públicas de género

Política Nacional para la Equidad de Género

El gobierno colombiano – específicamente, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CEM) – publicó en 2013 lineamientos para una política pública sobre equidad de género, con amplias aportaciones de la sociedad civil y grupos de representación de la diversidad de la mujer en Colombia. Estos lineamientos fueron entonces aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) como una Política Nacional de Equidad de Género oficial. La política CONPES 161 establece seis temas prioritarios para abordar áreas en las que las mujeres colombianas enfrentan discriminación: *i)* construcción de paz y transformación cultural; *ii)* independencia económica y acceso al trabajo; *iii)* participación en vida pública y toma de decisiones; *iv)* derechos de salud sexual y reproductiva; *v)* equidad de género en la educación; y *vi)* un plan exhaustivo para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres.

En 2017, alineado con el compromiso de Colombia de establecer un gobierno abierto, CONPES 161 se convirtió en la primera política pública evaluada a través de un acercamiento participativo. También fue la primera evaluación orientada a resultados para una política nacional de equidad de género, guiada por el Departamento Nacional de Planeación. En comentarios hechos a la OCDE, la CEM indicó que la evaluación sería utilizada como una aportación al segundo Plan de Acción de CONPES 161; el primer plan de acción venció en diciembre de 2016.

Como se mencionó anteriormente, el Departamento Nacional de Planeación 2018-22 introdujo un capítulo sobre los derechos de la mujer, el “Pacto por la Equidad de la Mujer”, con lineamientos políticos que son similares a los de CONPES 161: fortalecimiento a instituciones para promover los derechos de la mujer; empoderamiento educativo y económico para las mujeres; participación política de las mujeres; derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; mujeres rurales como agentes de transformación; y equidad para las mujeres en la construcción de paz.

Más Mujeres Más Democracia

Una estrategia para incrementar la participación política de las mujeres, “Más Mujeres Más Democracia”, fue presentada durante la campaña de elecciones legislativas de Colombia en 2018. La estrategia busca promover el liderazgo, la inclusión y la participación política de las mujeres en procesos electorales. Dentro de este marco de trabajo, un sitio virtual ofrece herramientas para el mejoramiento de capacitación, facilitar información y promover la participación de candidatas de partido y de organizaciones civiles (Interior Ministry of Colombia, n.d.^[27]).

Esta campaña fue lanzada bajo la firma de un “Pacto por la Paz y la Inclusión de las Mujeres en Procesos Electorales”. El pacto fue firmado por el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Presidencia del Senado, la Cámara de Representantes, y la Comisión Legal para las Mujeres en el Congreso, junto con representantes de los partidos y movimientos políticos de Colombia.

“Más Mujeres Más Democracia” evolucionó a partir de iniciativas anteriores. En 2005, líderes de partidos políticos fueron invitados a firmar un “Pacto por la Inclusión Efectiva de las Mujeres en la Política” y para el reforzamiento de las candidaturas femeninas a través de la capacitación política, estrategias de financiamiento y comunicación. Esto llevó a la introducción, en las elecciones de marzo 2006, de una campaña “Más Mujeres Más Democracia”. Sin embargo, su impacto no fue percibido inmediatamente: en efecto, la representación de las mujeres en Congreso disminuyó a un 8.4% en 2006 de un 12.6% en 2002. Esto llevó a un reacondicionamiento y un cambio de imagen de la campaña (DPA, 2017^[8]).

“Más Mujeres Más Democracia” fue lanzada a través del Ministerio de Interior y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; la Mesa Internacional de Cooperación de Género también participó en su desarrollo. Los compromisos incluían, entre otros, la capacitación a mujeres para fomentar su

participación efectiva en procesos políticos; programas de capacitación y desarrollo de habilidades para nuevas candidatas; y la institución de prácticas que promuevan acceso igualitario a recursos de campaña electoral tanto para candidatos hombres como mujeres.

Además, existen oportunidades para abordar las barreras estructurales restantes que impiden la participación de las mujeres en la vida política, exhaustivamente y con una perspectiva a largo plazo. Por ejemplo, en seguimiento de encuentros nacionales y subnacionales, la necesidad de medidas que faciliten el balance entre la vida laboral y la vida familiar fue identificada como un elemento clave para la inclusión de las mujeres en la vida política. Durante el lanzamiento de la campaña “Más Mujeres Más Democracia”, el presidente del Congreso propuso el desarrollo de una infraestructura sensible al género, a través de un estudio y plan de acción interparlamentarios, para mejorar las condiciones de trabajo para mujeres y hombres dentro de la cámara. Las políticas específicas pueden incluir la implementación de políticas de reconciliación en el balance de la vida laboral y la vida familiar, que determinen tiempos específicos durante los cuales pueden tener lugar las reuniones, que se adapten a los padres que trabajan. También podrían generarse estrategias de inclusión para facilitar la participación de legisladoras que no pueden asistir a debates de firma presencial, por motivos de embarazo o maternidad, con el objetivo de combatir la discriminación contra las candidatas mujeres, basada en su posible ausencia durante estos periodos.

Estos esfuerzos podrían ser complementados por el refuerzo de mecanismos institucionales, tales como el Consejo Nacional Electoral y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. También podría resultar beneficioso el sensibilizar y educar al público acerca del daño causado por estereotipos de género, y cuánto impactan negativamente estos estereotipos, tanto a mujeres como a hombres. El uso de campañas de información para influir un cambio en la conducta y actitudes públicas fue demostrado en Suecia, a través de una estrategia de comunicación para combatir el dominio masculino en la política y para mejorar las percepciones sociales de las mujeres en la política y en la vida pública (Box 2.7).

Box 2.7. El enfoque de Suecia para combatir la dominación masculina en la política

Suecia ha implementado una campaña a nivel nacional para informar a los partidos políticos y otras organizaciones acerca de las “técnicas de dominación” masculinas y sobre estrategias para combatirlas. Las técnicas de dominación se definen como estrategias sociales de manipulación y dominio a través de las cuales un grupo dominante mantiene su poder y privilegio. Puede que los hombres utilicen técnicas de dominación para posicionarse a sí mismos, por ejemplo, al invisibilizar a las mujeres, ridiculizándolas, reteniendo información, etcétera.

Las acciones para abordar y contrarrestar la dominación masculina en Suecia han implicado el uso de juego de rol, películas y ejercicios. Esto ha estimulado un amplio debate sobre la representación de las mujeres en la política, y ha facilitado discusiones en escuelas, lugares de trabajo, municipios y partidos políticos. El empleo creativo de dichas herramientas innovadoras de sensibilización es esencial para visibilizar y popularizar iniciativas. La Federación Nacional Sueca de Mujeres Social Demócratas, también produjo un *Power Handbook* (Manual de empoderamiento), que aconseja a las mujeres sobre cómo resistir las técnicas de dominación masculina y cómo obtener, mantener y utilizar el empoderamiento.

Estas estrategias para combatir la dominación masculina y promover la toma de decisión balanceada han sido elaboradas y utilizadas a lo largo de muchos años, y han probado ser efectivas. Han sido esparcidas desde la política hacia otras áreas, como el lugar de trabajo y la educación.

¿Por qué este enfoque representa una buena práctica, y cómo ayuda a las mujeres en la política?

- Aborda las técnicas de dominación masculinas y la teoría del poder masculino de una manera innovadora.
- Emplea creativamente una variedad de herramientas de capacitación y sensibilización (películas, obras teatrales, ejercicios, redes sociales, etc.).
- Está arraigada en un marco de integración de perspectiva de género.
- Los materiales y herramientas producidos han sido ampliamente utilizados a través de Europa y alrededor del mundo.
- El modelo es muy transferible y adaptable a diferentes contextos.

Fuente: (European Institute for Gender Equality, 2016^[28]), *Advancing gender equality in political decision-making: Good Practices* [[Promover la equidad de género en la toma de decisiones política: Buenas prácticas], http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0415104enn_0.pdf.

2.9. Marcos de trabajo a nivel departamental para la equidad de género

2.9.1. La política de Putumayo sobre equidad de género

La política de género del Departamento de Putumayo fue adoptada a finales de 2017. Su nombre oficial es “Política Pública en Equidad de Género e Igualdad para las Mujeres de Putumayo: Dignidad, Reconocimiento y Territorio 2017-27” (referida en lo sucesivo como la Política de Género de Putumayo). Su propósito es el de complementar la Política Nacional para la Equidad de Género, desde una perspectiva regional (Government of Putumayo, 2017^[29]). La política describe las múltiples causas de la baja participación política de las mujeres, y explica que se deben a una gran variedad de factores personales, sociales, políticos, y económicos; así como las reglas para el sistema electoral y el funcionamiento interno

de partidos políticos en sí mismos. Define lineamientos, estrategias y objetivos que el departamento debería seguir para garantizar los derechos de todas las mujeres en Putumayo.

La Política de Género de Putumayo tiene ocho objetivos, uno de los cuales, el Objetivo 4, está específicamente relacionado con la participación política de las mujeres. El Objetivo 4 extiende un llamado para el diseño de iniciativas que favorezcan la capacitación y empoderamiento político de las mujeres en sus territorios, para fomentar su participación en la toma de decisiones y posiciones de alto nivel. Estas iniciativas deberían dar seguimiento a la implementación de agendas estratégicas e intereses sensibles al género. La Sección 3.6, sobre empoderamiento de las mujeres, delimita una estrategia para el “refuerzo institucional, el empoderamiento de las mujeres y la construcción de capacidades para la participación activa y el acceso al poder” (Government of Putumayo, 2017^[29]).

La Política de Género de Putumayo sirve como una herramienta de desarrollo y evaluación de políticas públicas, e incluye estrategias intersectoriales, áreas de trabajo y líneas de acción, tales como la Línea de Acción 1: “Prevención, cuidado y castigo de todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas”. Alienta al departamento a reducir las brechas entre hombres y mujeres, en un esfuerzo por superar desigualdades históricas y estereotipos de género..

Al momento de la elaboración de esta evaluación, Putumayo está gobernado por una mujer, y la misión de investigación de la OCDE de diciembre 2017 fue informada de que esto parece haber ayudado a fomentar la introducción de políticas públicas relacionadas a género a nivel departamental, en línea con el mandato del Plan Nacional de Desarrollo. Por ejemplo, el lanzamiento de presupuestos participativos incluye un renglón presupuestal para mujeres rurales y acciones para la participación política de las mujeres.

Las entrevistas de campo en Mocoa sugirieron que la composición balanceada en género de la Asamblea de Putumayo también contribuyó a la inclusión de asuntos sobre equidad de género en su agenda.

Además, incorporar la Política de Género de Putumayo en el Plan de Desarrollo Territorial del departamento, y ubicarla con un presupuesto específico, podría ayudar a garantizar su sustentabilidad y priorización continua; así como el establecimiento de una estructura institucional sólida. Para asegurar una respuesta holística a las necesidades de equidad de género, esto podría ser complementado por la promoción de espacios de diálogo y de desarrollo de capacidades, en colaboración con asociaciones de mujeres, para promover y destacar la inclusión y participación de las mujeres en la vida política del Departamento.

Recuadro 2.8. Consulta comunitaria en el desarrollo de la política de género de Putumayo

Una organización comunitaria de mujeres en Putumayo llevó a cabo un ejercicio de dos años para adaptar la Política Nacional de Colombia para la Equidad de Género a las necesidades de las mujeres dentro del departamento. Para alcanzar la meta de forjar una política inclusiva, la consulta involucró a mujeres de todo el departamento, incluyendo campesinas locales, mujeres indígenas y afrocolombianas, así como representantes de organizaciones de sociedad civil.

La organización, la Alianza de las Mujeres Tejedoras de Vida, efectuó este proceso participativo antes de presentar la política al departamento.

La Política de Género de Putumayo resultante es una de las pocas políticas públicas construidas e implementadas por una organización comunitaria de mujeres, o quizá la primera de dichas políticas. Durante su desarrollo, tuvieron lugar discusiones de mesa redonda en los 13 municipios de Putumayo y sus distritos rurales, con la participación de más de 1 500 mujeres de todos los grupos étnicos. También se efectuaron mesas redondas temáticas e institucionales para la sensibilización y la formación de capacidades.

Fuente: Entrevistas de la OCDE durante la misión de investigación de diciembre 2017.

Plan de Desarrollo del departamento de Putumayo

El Plan de Desarrollo del Departamento de Putumayo (2016-2019) fue promulgado en 2017. El plan, que apunta al desarrollo de una visión exhaustiva de las problemáticas principales en política, sociedad, medio ambiente y economía en el departamento, incorpora los conceptos de género y derechos humanos en el trabajo sobre desarrollo del departamento. Las discusiones en mesas redondas sobre mujeres y hombres fueron realizadas en todos los municipios para informar sobre este plan (Electoral Observation Mission, 2018^[30]).

Uno de los objetivos del plan es el de erradicar la violencia de género a través del desarrollo sostenible de políticas públicas, la mejora del balance de género en participación política, la promoción su acceso para las mujeres, y su participación en la fuerza laboral, así como el reconocimiento del papel de ambos padres en el hogar. El plan también reconoce el papel importante que constituyen las mujeres en los escenarios de construcción de paz dentro del contexto postconflicto.

El plan incluye un “Programa de Mujeres y Equidad de Género”, que busca contribuir con la prevención de la violencia de género, y la promoción de la equidad de género a través del empoderamiento económico y legal, y de alentar la participación de las mujeres en contextos de toma de decisión. El plan también incluye un programa llamado “Mujeres Rurales para la Transformación del Campo”, que va dirigida a la promoción de la inclusión de mujeres en el desarrollo del sector agrícola.

Con este enfoque sensible al género para la elaboración de políticas a nivel local, el Plan de Desarrollo del Departamento de Putumayo representa un paso importante en la inclusión de consideraciones de género a través de los niveles de gobierno. La importancia del apoyo nacional para facilitar iniciativas a nivel local fue evidenciada en la creación de este plan, el cual fue desarrollado con el apoyo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Promover la creación de redes interterritoriales a nivel departamental podría motivar una colaboración valiosa con la sociedad civil, a través de asociaciones de representantes de mujeres, con mayor implementación en los territorios respectivos. Los resultados del trabajo de la red interterritorial podrían informar a la agenda a desarrollar por el programa “Más Mujeres Más Democracia”.

Box 2.9. El enfoque de España para la coordinación en políticas de género

La “Conferencia Sectorial de Igualdad” de España brinda un ejemplo de coordinación entre los cuerpos nacionales y regionales en políticas de equidad de género. La conferencia delibera y colabora para alcanzar el mayor nivel posible de coherencia y efectividad en la determinación e implementación de las diferentes políticas definidas por la Administración General del Estado, por una parte, y las Comunidades Autónomas de España, por la otra. Esto ocurre a través del intercambio de puntos de vista y el análisis conjunto de problemas que pudieran surgir, así como las acciones a tomar para resolverlas.

Las tareas de la conferencia incluyen: establecer el marco de cooperación; armonizar los criterios técnicos, intercambiar información y datos estadísticos; servir como un canal de información en legislación vigente y pendiente, planes y programas en equidad de género; participar en la elaboración, desarrollo y seguimiento de los planes y programas estatales para implementar políticas de equidad; determinar los criterios de distribución para créditos presupuestarios para las Comunidades Autónomas y dar seguimiento al uso de esos créditos; informar a las Comunidades Autónomas sobre los tratados y acciones internacionales en políticas de género; y coordinar estudios nacionales, encuestas, investigación o campañas sobre políticas de género.

2.9.2. Chocó's policy on gender equality

La Política Pública en Equidad de Género para Mujeres de Chocó, adoptada en 2018, busca complementar la Política Nacional para la Equidad de Género con una perspectiva regional. Su principal objetivo es garantizar los derechos de mujeres en el departamento, reconociendo sus particularidades (por ej.: factores étnicos y culturales), con el propósito de contribuir a la eliminación de desigualdad, discriminación y exclusión.

La Política de Género de Chocó tiene siete temas centrales, uno relacionado con la participación política de las mujeres, y otro relacionado con la violencia contra las mujeres. Para cada tema existe un diagnóstico de la situación actual. No hay un calendario específico para esta política. Es implementada por medio de un Plan de Acción a diez años, que sirve como herramienta de desarrollo y evaluación para políticas públicas sobre género, con lineamientos, estrategias, metas y plazos. El cumplimiento efectivo de la política depende de la disposición del gobernador en turno.

El objetivo relacionado con la violencia contra las mujeres propone acciones, tales como talleres, para difundir acciones preventivas; capacitar y sensibilizar servidores públicos con el objetivo de mejorar el acceso de las mujeres a la justicia; crear refugios para mujeres víctimas de violencia; y diseñar, reforzar y divulgar otras alternativas para las mujeres víctimas de violencia.

Las organizaciones civiles de mujeres y los líderes locales juegan un papel importante en la sensibilización sobre las barreras en la participación política de las mujeres y la necesidad de acción. La intervención directa de las organizaciones de las mujeres en el diseño de políticas públicas en Chocó es evidenciada en la Ordenanza 013 de 2011, a través de la cual se creó un Comité Inter-Institucional para el diseño e implementación de la política de género (Government of Chocó, 2018_[11]).

El seguimiento y monitoreo de la implementación de la política de género de Chocó (el Plan de Acción) debe ser efectuado por el mecanismo de género dentro de la Secretaría de Integración y por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Étnicos, en la Oficina de Gobierno (Government of Chocó, 2018_[11]).²

Box 2.10. Consulta comunitaria para el desarrollo de la política de género de Chocó

Con el objetivo de crear una política de género inclusiva, la administración departamental de Chocó formó un Comité Interinstitucional en 2014 para diseñar e implementar la política.

Se llevaron a cabo consultas comunitarias con el objetivo de diseñar el documento de política. Se realizaron nueve talleres con 186 mujeres de todos los municipios de Chocó, y se organizaron grupos de debate en Quibdó, con más de 100 participantes, incluyendo víctimas del conflicto armado, y hombres, niñas, y representantes de la comunidad LGBT. Adicionalmente, se efectuaron 233 encuestas y 13 entrevistas con servidores públicos, con el objetivo de complementar la política con sus perspectivas.

El Comité Interinstitucional está integrado por la Oficina de Gobierno, instituciones locales a cargo de proteger y garantizar los derechos de las mujeres, y por representantes de sociedad civil.

Fuente: (Government of Chocó, 2018_[11]), "Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres Chocoanas", https://choco.micolombiadigital.gov.co/sites/choco/content/files/000154/7674_politica-publica-de-equidad-de-genero-para-las-mujeres-chocoanascorreccion-2019.pdf.

Plan Departamental de Desarrollo de Chocó

El Plan Departamental de Desarrollo para Chocó (2016-19), “Oportunidades para todas las Subregiones”, incluye el diseño e implementación de Políticas Públicas en Equidad de Género para las Mujeres de Chocó, a través de seis proyectos: *i)* elaborar e implementar un Plan Departamental para promover y fomentar los derechos de las mujeres (Ley 581 de 2000); *ii)* incluir los objetivos de paz en la Política Pública, y el mandato del Primer Congreso de Mujeres Indígenas; *iii)* fortalecer la participación y liderazgo políticos de mujeres indígenas; *iv)* implementar acciones que favorezcan el derecho de las mujeres a salud, educación, cultura y paz; *v)* crear e implementar una secretaría a cargo de los asuntos de género dentro de la Oficina de Gobernación; y *vi)* crear e implementar un Observatorio para la protección de los derechos humanos de las mujeres (Government of Chocó, 2018_[11]).

A pesar de que se asignaron recursos para la mayoría de estos proyectos, no hubo recursos para la creación de una secretaría a cargo de asuntos de género dentro de la Oficina de Gobernación, señalando una alineación limitada entre Oficinas. Esto refleja una brecha entre las políticas públicas (Secretaría de Planeación) y el presupuesto (Secretaría de Tesorería). Adicionalmente, de acuerdo con la Consejería Presidencial de Equidad de las Mujeres, como fue evidenciado en la primera misión de investigación de la OCDE en Quibdó en julio de 2019, a pesar del enlace a cargo de asuntos de género dentro de la Oficina de Gobernación de Chocó, una persona no es suficiente para implementar los objetivos de empoderamiento de la mujer de forma efectiva dentro del departamento (Government of Chocó, 2018_[11]).

Recuadro 2.11. El enfoque de España hacia el empoderamiento económico de mujeres rurales

El Ministerio Español de Equidad ha tomado acción para las mujeres de áreas rurales a través de una iniciativa llamada “Más Mujeres, Mejores Empresas”, en la que las cooperativas de agroalimentos acuerdan promover la presencia balanceada de mujeres y hombres en las posiciones de toma de decisión, y en sus comités ejecutivos, durante un periodo de cuatro años.

El Ministerio, a través del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, brinda capacitación de alto nivel, como la mentoría o acompañamiento para mujeres rurales, o la implementación de programas de sensibilización para altos administrativos. Conforme a esta iniciativa, se han firmado acuerdos de colaboración con 22 cooperativas de agroalimentos y con asociaciones entre cooperativas, incluyendo a Cooperativas Agro-alimentarias de España.

2.10. Marcos de trabajo a nivel municipal para la equidad de género

Se han dado pasos importantes en Putumayo para mejorar la participación política de las mujeres a nivel municipal. La Política Pública de Género y el Plan de Desarrollo Local con Perspectiva de Género del municipio de Mocoa son ejemplos de políticas públicas dirigidas a incorporar los derechos de la mujer, y basadas en la participación de las mujeres a nivel local. El Consejo Municipal de Mocoa también ha creado un Comité de Género y Mujeres trabajando en líneas de acción para el empoderamiento económico de las mujeres.

A pesar de que el concepto de consejos asesores de la mujer, aún no parece estar bien integrado en Mocoa, el alcalde ha expresado su disposición a trabajar con políticas de género y de establecer un Consejo Asesor de la Mujer a nivel local. Los miembros del actual consejo municipal han reafirmado su compromiso con cuestiones de género y están adoptando medidas para prevenir la violencia contra las mujeres a través de campañas publicitarias.

El Plan de Gobierno de la Oficina de Alcaldía de Mocoa 2016-19, "Tiempo de Renovación, Paz y Equidad", incluye una línea de prioridades en la promoción, formulación y consolidación de políticas públicas a largo plazo para el beneficio de las mujeres y la equidad de género. Sin embargo, más allá de los objetivos generales, no hay un desarrollo de esta línea de acción. Para mejorar la participación política y representación de las mujeres, podría desarrollarse un Plan de Acción para construir un compromiso, al identificar, guiar y monitorear actividades y elementos de acción para ver concretada la equidad de género. El propuesto Consejo Asesor de la Mujer podría ser el mecanismo apropiado para brindar soporte técnico y de programación para asegurar que el trabajo de la Oficina de Asesoramiento de Equidad de Género esté enfocado en cerrar brechas identificadas de género e implementación. Las sinergias pueden ser fortalecidas con juntas del Consejo Municipal, donde las mujeres tienen presencia de liderazgo, y con las asociaciones de mujeres, estableciendo líneas de colaboración e instrumentos permanentes de participación en el diseño e implementación de las políticas públicas del municipio.

También se han dado pasos importantes a nivel municipal en Chocó para mejorar la participación política de las mujeres. El Plan de Desarrollo de Quibdó 2016-19, "Ruta Q... Seguimos Avanzando hacia la Paz", incluye un programa para mujeres, "Mujeres inteligentes y amorosas, Mujeres MIA's", dirigido a la implementación de Políticas Nacionales en Equidad de Género a nivel municipal. Este programa incluye cuatro proyectos, cada uno de los cuales contiene una serie de objetivos e indicadores sobre la promoción del liderazgo y el papel de las mujeres para promover la paz y la identidad étnica y cultural. Uno de los proyectos también apunta a reducir la brecha entre las condiciones socioeconómicas rurales y urbanas de las mujeres en Quibdó, al promover oportunidades de trabajo para mujeres fuera del núcleo urbano de la ciudad. De acuerdo con autoridades Municipales en Quibdó, entrevistadas durante la misión de investigación de la OCDE en julio de 2019, una de las principales problemáticas enfrentadas por las mujeres en el municipio es el empleo informal, que no parece ser abordado explícitamente por el Plan de Desarrollo Municipal.

Recuadro 2.12. Iniciativas en equidad de género a nivel local en España

España ofrece ejemplos interesantes de iniciativas a nivel local para promover la equidad de género. Un proyecto llamado “Balance vida-trabajo a nivel local” fue implementado por el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (INMUJER) de 2008-2013-15 en el marco de trabajo del programa “Equidad de género y balance vida-trabajo”, cofundado por el Fondos del Área Económica Europea en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Asociación Noruega de Autoridades Locales y Regionales. El propósito del proyecto era promover un intercambio de buenas prácticas entre España y Noruega, y trazar planes locales para la reconciliación de la vida personal, familiar y laboral; y la repartición equitativa de responsabilidades familiares (planes de balance vida-trabajo) en una serie de municipios noruegos y españoles.

El resultado de la primera fase del proyecto (2008-11) fue la publicación de una “Guía de Buenas Prácticas” para el balance de la vida laboral y familiar en organismos locales de España y Noruega. Una de las principales conclusiones de esta fase fue la necesidad de “externalizar” los planes de balance vida-trabajo, de manera que no sólo los gobiernos locales, sino las partes involucradas, participaran en su preparación e implementación, particularmente los actores sociales (mano de obra y administración), instituciones educativas y residentes en general.

En la segunda fase del proyecto, los planes de balance vida-trabajo fueron desarrollados en 12 poblaciones en España y tres en Noruega, con una perspectiva detallada involucrando a actores sociales de cada ubicación desde el inicio del proceso. El diseño, desarrollo e implementación de los planes se derivó, por lo tanto, de un proceso participativo, resultando en un mejor desempeño de todas las partes involucradas.

En una iniciativa separada, un “Acuerdo de Colaboración” entre el INMUJER y la FEMP, firmada anualmente, se pretende fomentar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas locales, a través de una convocatoria de subvenciones para promover el balance vida-trabajo y la repartición equitativa de responsabilidades domésticas y familiares, la equidad laboral y el empoderamiento de las mujeres, prestando especial atención a las mujeres que viven en áreas remotas y rurales. En el marco de esta colaboración, se elaboró una guía en el balance vida-trabajo a nivel local incluyendo buenas prácticas (FEMP, n.d.^[31]).

Fuente: (FEMP, n.d.^[31]), *Conciliando Desde lo Local: Exportamos Experiencias*, http://femp.femp.es/files/566-2020-archivo/MANUAL%20BBPP_Conciliando%20desde%20lo%20local_Exportamos%20experiencias.pdf.

2.11. Institutional design to promote women’s political participation

2.11.1. Gestión electoral y organismos de supervisión

Consejo Nacional Electoral

El Consejo Nacional Electoral (CNE) de Colombia, la más alta autoridad electoral del país, fue creada con la Constitución de 1991. Supervisa el proceso electoral, así como a los partidos políticos y movimientos políticos, y monitorea sus actividades, tales como publicidad y marketing, con el objetivo de garantizar condiciones justas para la oposición y las minorías. Los recursos de los Consejos son asignados por el Congreso en el Registro Civil Nacional. Sus miembros, nueve magistrados, son electos por el Congreso. Al día de hoy, sólo uno de sus magistrados es mujer.

El CNE también supervisa el financiamiento de campañas políticas y garantiza el derecho de los ciudadanos a participar en elecciones democráticas. Cuenta los votos y determina a los ganadores de cada elección. El Consejo también es responsable de sancionar a los partidos que no cumplan con el requisito de que las mujeres candidatas abarquen un 30% de las listas de partido electoral.³ En septiembre de 2015, por ejemplo, el poder de sanción del CNE fue utilizado para revocar 166 listas, de 11 partidos políticos, que no cumplían con la cuota de género para la elección de gobernadores y alcaldes de 2015. (El Tiempo, 2018^[32]). Sin embargo, la CNE recientemente decidió que las listas compuestas únicamente por mujeres para las elecciones de 2019 para gobiernos locales, no serían revocadas (CNE, 2019^[33]). El Consejo también realizó esfuerzos importantes para capacitar a los cuerpos electorales en asuntos de género y en visibilizar la violencia contra la mujer.

Las entrevistas e investigación de la OCDE en Colombia indican que hay espacio para fortalecer el recurso base y la capacidad administrativa del CNE. Primero, la capacidad administrativa limitada parece representar un desafío para el monitoreo exhaustivo de partidos y movimientos políticos por el Consejo. Se espera que los partidos proporcionen información sobre cómo invierten sus recursos, la cantidad de mujeres en sus órganos administrativos, y la composición de sus listas de candidatos. La implementación de estos compromisos no es aún revisada completa y sistemáticamente por el CNE, más allá de asegurar que las listas electorales incluyan un 30% de mujeres.

Segundo, conforme al sistema de Colombia para la selección de candidatos y el financiamiento de campañas electorales, se requiere que los futuros candidatos paguen por su nominación por partidos políticos. Esta situación, que limita la participación a aquellos con suficientes recursos financieros, ha sido identificada por representantes de las asambleas departamentales de Putumayo y Chocó, y por candidatas mujeres de los consejos ciudadanos de Mocoa y Quibdó en elecciones anteriores, como uno de los factores que limitan la participación de mujeres en la vida política.

Existen diversos pasos que podrían actuar como catalizadores para continuar promoviendo la equidad de género en procesos electorales: fortalecer la independencia presupuestaria y política del CNE; crear oficinas regionales; mejorar las capacidades y recursos del Consejo; y aumentar la capacidad de los instrumentos técnicos y administrativos para monitorear asuntos de género durante las elecciones. Otra opción de política podría ser la creación de una Oficina de Género dentro del Consejo, con su propia plantilla y presupuesto. Esto podría facilitar el monitoreo tanto del cumplimiento de los partidos políticos con sus obligaciones, como de la evaluación de resultados electorales.

Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de Elecciones

En 2013, el Ministerio del Interior creó una Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de la ley de Elecciones (Decreto 1421 de 2013). Las entidades de la comisión incluyen los Ministerios del Interior, Defensa y Asuntos Exteriores, la Secretaría Presidencial para la Transparencia, las Fuerzas Armadas, la Dirección Nacional de Defensoría Pública y la Fiscalía Nacional. El propósito de la comisión es asegurar y garantizar el proceso electoral, proteger los derechos de los partidos políticos, y asegurar que los partidos cumplan con la ley.

La oficina de la comisión a cargo de resolver las quejas de ciudadanos respecto a procesos electorales es la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral. En teoría, esta iniciativa promueve la coordinación entre instituciones e incentiva procesos electorales transparentes. En la práctica, sin embargo, los ciudadanos que participaron en una encuesta de la OCDE de participación política en 2017 sugieren que la comisión puede enfrentar desafíos operativos, y que la información pública disponible es limitada respecto a las quejas.

a esto, la comisión podría considerar la publicación de reportes periódicos de quejas recibidas a través de esta unidad de transparencia electoral, especialmente aquellas sobre los derechos de las mujeres y los derechos de otras poblaciones minoritarias.

2.11.2. Registro Civil Nacional

El Registro Civil Nacional es responsable de organizar y procesar registros de votos y resultados de elección, y de identificar a todos los votantes colombianos al regular la distribución de documentos de identidad para cada ciudadano. Las mujeres representan el 24% de los funcionarios del registro en altos cargos de toma de decisión, pero ninguna ocupa cargos directivos (DPA, 2017^[8]).

Para asegurar que las poblaciones vulnerables y desplazadas, y las comunidades en riesgo, puedan registrarse, el gobierno colombiano implementó un programa de registro civil durante los últimos ocho años, a través de la Unidad de Registro Civil Nacional para Poblaciones Vulnerables (Opción Legal, 2013^[34]).

Sin embargo, la dificultad de obtener documentos de identidad debido al conflicto civil sigue siendo un obstáculo importante para la participación de las mujeres en movimientos políticos y sociales. Este es particularmente el caso de mujeres de comunidades afro-colombianas e indígenas, y mujeres viviendo en áreas rurales, especialmente aquellas afectadas por el conflicto armado (Opción Legal, 2013^[34]).

Además, el CNE y el Registro Civil Nacional podrían reforzar sus sistemas de información al recolectar, utilizar y difundir sistemáticamente datos desglosados por género. El CNE y el registro deberían ser impulsados a registrar casos de violencia contra mujeres candidatas y otras (líderes sociales y candidatas). La Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de las Elecciones podría reportar estos casos a través de la Unidad de Recepción Inmediata para Garantizar la Transparencia Electoral. El gobierno y el CNE podrían considerar mecanismos adicionales de supervisión, que aporten información de campo, para complementar y substanciar los resultados obtenidos a través del mecanismo Cuentas Claras.

2.11.3. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

La institución nacional a cargo de las políticas de género en Colombia es la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Esta es una unidad especial ubicada en la Oficina de Presidencia. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer promueve estrategias para impulsar la equidad entre hombres y mujeres, incluyendo:

- promover la incorporación de perspectiva de género en la formulación, manejo y monitoreo de políticas, planes y programas en las entidades públicas territoriales y nacionales.
- establecer mecanismos de seguimiento para cumplir con legislación nacional y tratados y convenios internacionales relacionados con la equidad de la mujer y la incorporación de la perspectiva de género.
- promover la regulación de leyes dirigidas a alcanzar la equidad para las mujeres.

Un desafío enfrentado por el consejo se relaciona con la cantidad de estados presentes a niveles subnacionales, y si las regulaciones a nivel central pueden obligar a los niveles locales a adoptar políticas nacionales y cumplir con las restricciones. Existe oportunidad para fortalecer la estructura y el presupuesto de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con el fin de impulsar la entrega de políticas y programas. Si bien los enlaces del consejo a la Oficina de Presidencia le dan un mandato sólido, el tener su propio presupuesto y un refuerzo en recursos humanos, podría aumentar su impacto a nivel local.

2.11.4. Organizaciones de la sociedad civil trabajando en equidad de género

A nivel departamental, las organizaciones de sociedad civil (OSC) que trabajan en equidad de género y el empoderamiento de las mujeres en Putumayo y Chocó brindan un apoyo importante a las mujeres en la función pública y en organismos de elección popular. Estas organizaciones sociales de mujeres son fundamentales para poner el reflector sobre los problemas sociales relacionados con la equidad de género

en los departamentos. Históricamente, estos grupos han trabajado principalmente en la participación política, derechos humanos, desarrollo y medio ambiente. El creciente diálogo entre las autoridades locales y las OSC para satisfacer las necesidades de los territorios es un logro destacable.

Las organizaciones civiles comunitarias abren la posibilidad de diversificar los métodos políticos tradicionales. Un ejemplo es la Alianza de Mujeres Tejedoras de Vida, que, como se señaló anteriormente, ayudó a forjar la política pública de género en Putumayo. Una organización social líder de mujeres en Putumayo, la Alianza, agrupa a más de 30 organizaciones a lo largo del departamento, con más de 3 000 mujeres líderes (Alianza de Mujeres Tejedoras de Vida, n.d.^[35]). Al crear una voz intensa y colectiva, y oportunidades para colaboración, se ha convertido en una plataforma importante para promover los derechos de las mujeres y evitar la violencia basada en género. La Alianza trabaja para capacitar mujeres locales y organizaciones de mujeres, y para someter a discusión pública los crímenes cometidos contra las mujeres. Sus fuertes enlaces de comunicación con instituciones subnacionales facilitan las respuestas institucionales, de acuerdo con representantes de sociedad civil entrevistados por la OCDE en Mocoa, en diciembre 2017.

Asimismo, dos organizaciones civiles principales que abogan por los derechos de las mujeres en Chocó, crearon y desarrollaron una iniciativa llamada “Escuelas para Capacitación Política”, que apunta a facilitar y promover la participación política de las mujeres. Estas organizaciones – la Red Departamental de Mujeres Chocoanas y la Ruta Pacífica de Mujeres – han trabajado con la comunidad y con partidos políticos para reforzar esta iniciativa, de acuerdo con representantes de sociedad civil entrevistados por la OCDE en Quibdó en junio de 2019.

Las Juntas de Acción Comunitaria (JAC) luchan por ser instituciones representativas de cada comunidad en Colombia. Están compuestas por residentes de un área determinada del municipio, quienes trabajan como voluntarios por los intereses de la comunidad. Como organizaciones sociales sin fines de lucro, con capacidad legal y presupuestos independientes, las JAC están abiertas a todos los ciudadanos. Son, por lo tanto, relevantes en términos de la participación política de las mujeres. A pesar de que no hay información respecto a la proporción de mujeres en las JAC de Mocoa o de Putumayo en su conjunto, la comunidad reconoce este espacio como educativa y políticamente inclusivo. Las Juntas de Acción Comunitaria en Mocoa, se comunican regularmente con las autoridades locales (es decir, Casa de Justicia) para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Las Juntas de Acción Comunitaria podrían considerar tomar acciones afirmativas para motivar la participación de las mujeres. Reforzar los enlaces entre la sociedad civil, los gobiernos locales y las instituciones internacionales, podría ayudar a desarrollar una estrategia regional holística para el fortalecimiento y empoderamiento legal de las asociaciones de las mujeres y la implementación de una política de género.

Los gobiernos locales y organizaciones internacionales también podrían desempeñar un papel clave al construir puentes y resaltar oportunidades de colaboración entre las organizaciones civiles existentes. Los gobiernos locales podrían promover la creación de redes interterritoriales a nivel departamental, enfocándose en el desafío de la poca participación de las mujeres en la política. Esas redes también permitirían el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y la identificación de acciones prioritarias, lo que podría añadirse en la estrategia “Más Mujeres Más Democracia”. Las OSC importantes podrían también trabajar en el diseño de propuestas para modificar los métodos tradicionales de financiamiento de campañas políticas.

Recuadro 2.13. Iniciativa de España para dar perspectiva de género al financiamiento europeo

La “Red de Políticas para la Equidad Entre Mujeres y Hombres” de España, creada en 2009, es el foro principal del país para el análisis y debate dirigido al mejoramiento de la integración real y efectiva de perspectiva de género en acciones cofinanciadas por Fondos de Inversión Estructurales Europeos. Se ha convertido en una herramienta esencial para compartir experiencias y buenas prácticas, diseñar acciones piloto, conducir capacitaciones y asesoría técnica, y mejorar la colaboración entre líderes administrativos en general.

Los miembros permanentes de la red son organismos responsables de la política de género y el manejo de fondos europeos dentro de la administración nacional de España, sus Comunidades Autónomas y la Comisión Europea. Es codirigida por el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades y los ministerios responsables del Fondo Social Europeo y del Fondo de Desarrollo Regional Europeo.

Fuente: (Government of Spain, n.d.^[36]), ¿Qué es la Red de Políticas de Igualdad?, <http://www.igualdadgenerofondoscomunitarios.es/>.

Recuadro 2.14. La Plataforma de Colombia para el apoyo a las mujeres rurales

La Plataforma Colombiana para Mujeres Rurales, un órgano colectivo de 26 organizaciones de mujeres rurales, enlazado a 840 organizaciones de base, ha cabildeado efectivamente al Congreso Colombiano para el establecimiento de una Oficina para Mujeres Rurales dentro del Ministerio de Agricultura, y para el desarrollo de una política pública explícita para mujeres rurales conforme al Plan Nacional de Desarrollo de 2014-18 (Artículo 232).

Una integrante de una de las organizaciones de plataforma fue de hecho nombrada directora de la Oficina para Mujeres Rurales, ofreciendo una oportunidad para futura influencia positiva en la agenda y políticas nacionales a través de una visión con perspectiva de género.

Fuente: (Oxfam, 2017^[37]), *Supporting Rural Women to Drive Peacebuilding Processes in Colombia (Apoyar a las mujeres rurales a impulsar procesos para la construcción de la paz en Colombia)*, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/cs-rural-women-colombia-100717-en.pdf>.

Recuadro 2.15. Apoyo financiero de España para las organizaciones de mujeres

El Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades de España apoya a organizaciones de mujeres y promueve su participación a través de convocatorias anuales a propuestas para la manutención de su infraestructura y operación. Las organizaciones también pueden obtener recursos financieros para llevar a cabo proyectos para mujeres a través de convocatorias de subvenciones desde el impuesto sobre la renta del país.

La participación y comunicación entre ONG de mujeres y el gobierno tiene lugar a través el Consejo de Participación de la Mujer, un órgano colegiado de consultoría constituido por asociaciones y organizaciones de mujeres a nivel nacional, administraciones públicas y actores sociales. Fue creado por la Ley Orgánica 3/2007 para la equidad efectiva entre mujeres y hombres, y sus funciones, competencias y composición están reguladas en el Decreto Real 1791/2009.

2.12. El camino por delante

El gobierno de Colombia ha dado pasos para alcanzar la equidad de género a lo largo de las últimas dos décadas, desde reformas legales, tales como la introducción de la Ley de Cuota y la Ley de Reforma Electoral, a reformas institucionales tales como el establecimiento del Comité Legal de Género en el Congreso y en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Estos esfuerzos a nivel nacional no siempre han sido reflejados uniformemente a niveles locales. Parece haber oportunidades para mayor coherencia en las políticas y en la coordinación entre el gobierno nacional y los departamentos de Putumayo y Chocó, y en los municipios de Mocoa y Quibdó, específicamente en el tema de la inclusión política de las mujeres.

A pesar de las medidas de gobierno y los esfuerzos para aumentar la participación política de las mujeres y su acceso a oportunidades para involucrarse en la vida pública, permanecen numerosos obstáculos, muchos de los cuales parecen surgir de brechas entre las políticas o leyes y su implementación. Algunos pasos para cerrar estas brechas incluyen: fortalecer la implementación de sanciones por el incumplimiento de la Ley de Cuota; fomentar la accesibilidad y responsabilidad del proceso de financiamiento de campaña, incluyendo el aumentar los poderes del Consejo Nacional Electoral; y apoyar las campañas públicas. Llevar a cabo acciones para cerrar las brechas y asegurar que las políticas y programas están funcionando como se espera será más eficiente y eficaz con mayor cooperación entre diferentes niveles de gobierno, y con actores clave como las OSC y las organizaciones de mujeres.

Las recomendaciones contenidas en este documento aportan a los esfuerzos actuales del gobierno colombiano en el área de equidad de género. El plan de acción conjunta de la cooperación OCDE-SIDA va dirigido a proveer un progreso en cómo llevar a cabo estas recomendaciones y para fomentar el acceso de las mujeres a la participación en la vida política.

2.12.1. Marcos de política pública

Acciones propuestas por el gobierno nacional

- **Fortalecer la implementación del principio de paridad** establecido a través de la Ley de Equilibrio de Poderes. La legislación podría ser considerada para operacionalizar este principio para asegurar tanto la paridad vertical de género (alternar candidatos masculinos y femeninos en las listas electorales) y la paridad horizontal de género (entre listas electorales municipales). Esto podría ir acompañado con un puesto revisado por la Oficina de Inspección General, para un

involucramiento más activo en el monitoreo del cumplimiento con la Ley de Cuota, y en la sanción de partidos por incumplimiento, con el objetivo de fomentar la responsabilidad.

- **Fortalecer el acceso equitativo a todos los medios** para candidatos masculinos y femeninos, y trabajar por retirar los desequilibrios por género en la cobertura mediática electoral. Recolectar datos e información sistemáticos sobre el uso de publicidad pagada por hombres y mujeres podría ser un paso importante.
- **Introducir mayores incentivos para la inclusividad por partidos políticos** en términos de integrantes y líderes femeninas, y para mayor apoyo a mujeres candidatas en sus campañas. Es importante asegurar la implementación de los requisitos de que los partidos políticos inviertan 15% del presupuesto de estado para contribuir a la investigación y actividades de capacitación para la inclusión de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en sus cuerpos internos. Promover la transparencia y medir el impacto de dichas inversiones en mayor equidad de género en partidos políticos, y en la política de forma más general, también podría resultar benéfico.
- **Considerar la implementación de un “sistema cremallera”** exigiendo la alternancia entre hombres y mujeres en listas de partidos electorales.
- **Evaluar el impacto diferenciado por género de las regulaciones de políticas financieras**, concretamente, las medidas relacionadas al reembolso de gastos post electorales, y el papel de los bancos en brindar crédito para cubrir gastos de campaña. Es importante trabajar en mitigar el riesgo de que dichas medidas pudieran desfavorecer a mujeres que aspiran a un puesto público quienes pudieran tener menor acceso a crédito y financiamiento personal.
- **Considerar el desarrollo de métodos más activos** para cofinanciar políticas regionales en equidad de género, en línea con el *Escaneo de Gobernanza Pública de la OCDE* para fomentar la capacidad administrativa a nivel subregional para mejorar la planeación en Colombia (OECD, 2019^[38]). Este documento recomienda que el gobierno nacional ayude a mejorar la coordinación de objetivos de desarrollo nacionales y subnacionales, al aumentar el presupuesto en la construcción de capacidades a nivel subnacional, con el objetivo de fortalecer la sostenibilidad y efectividad a largo plazo de los esfuerzos de desarrollo regionales.

Acciones propuestas para los gobiernos nacional, departamental y municipal

- **Continuar abordando las barreras estructurales** que impiden la participación de las mujeres en la vida política. Una perspectiva a largo plazo, y un acercamiento exhaustivo son necesarios, por ejemplo, a través de medidas que faciliten el balance vida-trabajo en los puestos de elección: los horarios para juntas pueden ser fijados para adaptarse a los padres trabajadores, y medidas que puedan facilitar la participación de personas que no pueden asistir a debates en persona, específicamente en caso de embarazo o maternidad. Las medidas para abordar barreras estructurales deberían incluir mejor seguridad para mujeres líderes.
- **Reforzar la integración de las políticas de género de Putumayo y Chocó** en el Plan de Desarrollo Territorial en el futuro cercano, y aplicarlas con un presupuesto adecuado que pueda ayudar a asegurar su sostenibilidad y priorización continuada, en línea con el *Escaneo de Gobernanza Pública de la OCDE* en Colombia (OECD, 2019^[38]). Este documento, preparado en el marco del proyecto de cooperación conjunta OCDE-SIDA, recomienda alinear los objetivos de planeación nacionales, departamentales y municipales, para alcanzar resultados de desarrollo de forma más efectiva. Para asegurar una respuesta holística a las necesidades de equidad de género, esto puede ser complementado al promover espacios de diálogo y de construcción de capacidades dentro de las organizaciones sociales y las instituciones públicas, en colaboración con asociaciones de mujeres, para promover y resaltar la inclusión de las mujeres y su participación en la vida política de los departamentos.

- **Considerar abordar las necesidades de mujeres indígenas y afro-colombianas** al desarrollar marcos legales y políticos específicos que también aborden las barreras que obstaculizan el ejercicio de estas mujeres de sus derechos políticos. El gobierno nacional podría también buscar reforzar oportunidades para el diálogo entre los líderes de comunidad y gobierno, y establecer garantías adicionales para proteger a mujeres líderes y candidata de actos de violencia y discriminación.
- **Desarrollar un Plan de Acción para el municipio de Mocoa** para ayudar a identificar, guiar y monitorear actividades para alcanzar la equidad de género. Esto podría contribuir al compromiso de la Oficina de la Alcaldía de Mocoa para mejorar la participación y representación política de las mujeres. Los consejos asesores trabajando en la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, como se propone a continuación, pueden ser los mecanismos apropiados para brindar soporte técnico y programático.
- **Aumentar los esfuerzos para incrementar la conciencia sobre los derechos de la tierra** y para educar a los ciudadanos, en particular mujeres rurales, sobre su restitución. Dichos esfuerzos dirigidos por el gobierno, con la creación profunda y continua de capacidades políticas, podría ayudar a fomentar el ejercicio de los derechos de las mujeres.

2.12.2. Marcos institucionales

Acciones propuestas para el gobierno nacional

- **Reforzar la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer** con mayor autonomía institucional y capacidad para aumentar el impacto de las políticas de equidad de género, y ofrecer asistencia técnica constante a lo largo del país.
- **Fortalecer el Consejo Nacional Electoral** con mayor independencia presupuestaria y política, en vista de su papel central en asegurar elecciones libres y justas. Es importante expandir las regiones al alcance del CNE, por ejemplo, a través de la creación de oficinas regionales del CNE; para fomentar que los recursos y capacidades administrativas del CNE actúen como catalizador para promover la equidad de género en el proceso electoral; y para retirar las brechas existentes entre el principio de paridad de género, y su implementación.
- **Considerar la creación una Oficina de Equidad de Género** con su propia plantilla y presupuesto dentro del CNE. Esto podría facilitar el monitoreo de partidos políticos en términos del cumplimiento de sus obligaciones, así como la evaluación de sus resultados. Medidas adecuadas deberían introducirse en paralelo para mejorar el balance de género entre los magistrados que son miembros del CNE.
- **Recolectar y difundir datos desglosados por género** para mejorar los sistemas de información del CNE y del Registro Civil Nacional. Esto podría ocurrir de manera sistemática. Para complementar y substanciar los resultados obtenidos a través del mecanismo *Cuentas Claras*, el gobierno y el CNE podrían considerar mecanismos adicionales de supervisión que provean información de campo.

Acciones propuestas para gobiernos nacional, departamental y municipal

- **Trabajar para eliminar los sesgos de género dentro de los partidos políticos** a través de la sensibilización y seminarios de capacitación en equidad de género y el liderazgo de las mujeres. Los gobiernos nacional, departamental y municipal deberían considerar la inversión de recursos para medir el impacto de dichos seminarios. El uso de métodos innovadores y acercamientos a profundidad, como nuevas ideas conductuales, pueden ser consideradas para ayudar a remover los sesgos de género en los partidos políticos.

- **Alentar al CNE y al Registro Civil Nacional a registrar casos de violencia contra la mujer**, en particular las mujeres candidatas y líderes sociales. La Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de Elecciones también podría reportar estos casos a través de su Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral.
- **Promover la creación de redes interterritoriales** a nivel departamental para fomentar la colaboración valiosa con la sociedad civil a través de representantes de asociaciones de mujeres con mayor presencia en los territorios. Los resultados del trabajo de estas redes interterritoriales podrían contribuir con los objetivos del programa “Más Mujeres Más Democracia”.
- **Considerar el reforzamiento de las sinergias con las juntas de Consejo Municipal**, donde las mujeres tienen una presencia de liderazgo, y con asociaciones de mujeres. La colaboración e instrumentos para la participación permanente podrían ser establecidos en el diseño e implementación de las políticas públicas del municipio.
- **Trabajar en conjunto para integrar la equidad de género** a través de los sistemas y procesos del gobierno nacional y los gobiernos locales a través de la incorporación de perspectiva de género, presupuesto para género y mayor coordinación de recursos. Aumentar el número de instituciones nacionales con una plantilla capacitada apropiadamente, y más integrantes de plantilla a cargo de asuntos relacionados al género a nivel subnacional podría ayudar también a alcanzar resultados en equidad de género.
- **Fomentar la creación de Consejos Consultivos** en equidad de género y empoderamiento de las mujeres en municipios. Esto podría ayudar a asegurar la implementación de políticas de género, estableciendo un enfoque de gobierno en todos los municipios y asegurando que la implementación alcance el nivel de base.
- **Continuar desarrollando actividades de capacitación para abordar estereotipos de género** en cooperación con miembros de la comunidad, y especialmente en escuelas. Las organizaciones de mujeres pueden desempeñar un papel importante en la difusión de conocimiento para una comunidad más amplia.

Referencias

- Alianza de Mujeres Tejedoras de Vida (n.d.), *Alliance of Women Weavers of Life* (website), [35]
<http://alianzatejedorasdevida.org> (accessed on 13 May 2020).
- Alianza de Mujeres Tejedoras de Vida-Putumayo (2015), *Newsletter, Alliance of Women Weavers of Life*, [10]
<https://alianzatejedorasdevida.org/wp-content/uploads/2015/12/boletin-nov-2015-participacion-politica> (accessed on 13 May 2020).
- Casas-Zamora, K. and E. Falguera (2016), *Political Finance and the Equal Participation of Women in Colombia: A Situation Analysis*, International IDEA and the Netherlands Institute for Multiparty Democracy, Stockholm and The Hague, [24]
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-and-equal-participation-of-women-in-colombia.pdf>.
- CNE (2019), *Consejo Nacional Electoral Colombia* (website), Bogotá, [33]
<https://www.cne.gov.co/> (accessed on 13 May 2020).
- ColombiaCom (2015), *Elecciones Regionales 2015 (Regional Elections of 2015)* (website), [9]
<https://www.colombia.com/elecciones/2015/regionales/resultados/gobernacion.aspx?C=GO&D=64> (accessed on 13 May 2020).
- ColombiaInfo (2015), *Information About Departments of Colombia* (website), [4]
<http://www.colombiainfo.org/en-us/colombia/departments.aspx> (accessed on 13 May 2020).
- Colombian NGO Corporación Sisma Mujer (2019), “*Disminuye la presencia de mujeres en cargos de elección popular*”, [14]
<https://www.rcnradio.com/politica/disminuye-la-presencia-de-mujeres-en-cargos-de-eleccion-popular> (accessed on 13 May 2020).
- Defensoría del Pueblo (2018), *Homicidios de Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos (Homicides of Social Leaders and Defenders of Human Rights)*, Ombuds Office, Government of Colombia, Bogotá, [18]
<http://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/7399/Homicidios-de-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-DDHH.htm> (accessed on 13 May 2020).
- DPA (2017), *The Implementation of the Quota Law Report*, Department of Public Administration, Government of Colombia, Bogotá, [8]
- El Tiempo (2018), “*Así funcionan las listas cerradas y abiertas al Congreso*” (“*The functioning of open and closed lists in Congress*”), Bogotá, [32]
<http://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/jurados-y-votantes/que-son-las-listas-abiertas-y-cerradas-al-congreso-168178> (accessed on 13 May 2020).
- Electoral Observation Mission (2018), *Ruta Electoral 2018: Proceso de Escrutinios*, Misión de Observación Electoral (supported by Open Society Foundations and USAID), [30]
<https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/01/Ruta-Electoral-2018-Proceso-de-Escrutinios.pdf>.
- European Institute for Gender (n.d.), *Spain: Electoral quotas that work* (website), European Institute for Gender, Vilnius, Lithuania, [23]
<http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/spain/electoral-quotas-work> (accessed on 13 May 2020).

- European Institute for Gender Equality (2016), *Advancing Gender Equality in Political Decision-Making: Good Practices*, European Institute for Gender Equality, Vilnius, Lithuania, http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0415104enn_0.pdf. [28]
- FEMP (n.d.), *Conciliando Desde lo Local: Exportamos Experiencias (Reconciliation from the Local Level: Let's Export Our Experiences)*, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Ministry of the Interior, Government of Spain, http://femp.femp.es/files/566-2020-archivo/MANUAL%20BBPP_Conciliando%20desde%20lo%20local_Exportamos%20experiencias.pdf (accessed on 13 May 2020). [31]
- Government of Chocó (2018), *Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres Chocoanas (Public Policy on Gender Equality for the Women of Chocó)*, Gobernación del Chocó, https://choco.micolombiadigital.gov.co/sites/choco/content/files/000154/7674_politica-publica-de-equidad-de-genero-para-las-mujeres-chocoanascorrec-2019.pdf. [11]
- Government of Putumayo (2017), *Política Pública de Equidad e Igualdad de Género Para Las Mujeres Del Putumayo: Dignidad, Reconocimiento y Territorio 2017-2027 (Public Policy on Gender Equity and Equality for the Women of Putumayo)*, Gobernación de Putumayo, https://www.putumayo.gov.co/images/documentos/desocial/equidad_genero/documento_politica_mujeres_putumayo.pdf. [29]
- Government of Spain (2007), “*Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*” (*Law 3/2007 22 March, on effective equality between women and men*), Official State Bulletin, Madrid, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-6115&p=20130727&tn=2> (accessed on 13 May 2020). [22]
- Government of Spain (n.d.), “*Elecciones y partidos políticos*”, Government of Spain, Ministry of Home Affairs, <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/elecciones-y-partidos-politicos> (accessed on 13 May 2020). [19]
- Government of Spain (n.d.), “*¿Qué es la Red de Políticas de Igualdad?*” (“*What is the equality policy network?*”), Equality Ministry (website), <http://www.igualdadgenerofondoscomunitarios.es/> (accessed on 13 May 2020). [36]
- Guzmán Rodríguez, D. and S. Prieto Dávil (2014), *Participación Política de Mujeres y Partidos: Posibilidades a Partir de la Reforma Política de 2011 (Political Participation of Women and Parties: Possibilities from the Political Reform of 2011)*, Dejusticia (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad), Bogotá, <https://www.dejusticia.org/publication/participacion-politica-de-las-mujeres-y-partidos-posibilidades-a-partir-de-la-reforma-politica-de-2011/> (accessed on 13 May 2020). [25]
- Interior Ministry of Colombia (n.d.), *More Women More Democracy (website)*, Government of Colombia, Bogotá, <http://masmujeresmasdemocracia.mininterior.gov.co> (accessed on 13 May 2020). [27]
- Interior Ministry of Spain (n.d.), “*Elecciones y partidos políticos*” (*Elections and political parties*) (website), Government of Spain, Madrid, <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/elecciones-y-partidos-politicos> (accessed on 13 May 2020). [20]
- IPU (2019), “*Women in National Parliaments*” (*database*), Inter-Parliamentary Union, Geneva, <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (accessed on 13 May 2020). [6]

- Municipality of Mocoa (n.d.), “*Nuestros consejales*” (“*Our councillors*”), Alcaldía de Mocoa (website), Government of Putumayo, <http://www.mocoa-putumayo.gov.co/NuestraAlcaldia/Paginas/Nuestros-Concejales.aspx> (accessed on 13 May 2020). [13]
- Netherlands Institute for Multiparty Democracy (2016), *NIMD Country Programme: Colombia*, The Hague, <https://nimd.org/programmes/colombia/> (accessed on 13 May 2020). [15]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [7]
- OECD (2019), *OECD Public Governance Scan, Colombia: On Enhancing Administrative Capacity at the Sub-National Level for Better Planning and Open Government*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-English.pdf>. [38]
- OECD (2018), “*Women in Government*”, Directorate for Public Governance, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/women-in-government.htm> (accessed on 13 May 2020). [2]
- OECD (2018), *OECD Toolkit on Mainstreaming and Implementing Gender Equality*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf>. [16]
- OECD (2016), “*Conference on improving women’s access to leadership*”, Background Report, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Women-Leadership-2016-Report.pdf>. [1]
- OECD (2016), *2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en>. [21]
- Opción Legal (2013), *Strengthening the National Civil Registry to Assist Displaced Populations or Those at Risk of Displacement*, Corporación Opción Legal, Bogotá, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9159.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9159>. [34]
- Oxfam (2017), *Supporting Rural Women to Drive Peacebuilding Processes in Colombia*, Oxfam International, Oxford, UK, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/cs-rural-women-colombia-100717-en.pdf>. [37]
- Semana (2019), “*A marchar por los líderes: Estos son las razones y los puntos de encuentro*”, Semana magazine, Bogotá, <https://www.semana.com/nacion/articulo/defendamos-la-paz-convoca-marcha-por-los-lideres-sociales-el-26-de-julio/624449> (accessed on 13 May 2020). [17]
- SGI (2017), *SIGI Sweden: Quality of Democracy, Sustainable Governance Indicators*, http://www.sgi-network.org/2016/Sweden/Quality_of_Democracy (accessed on 13 May 2020). [26]
- UN Women (2016), *La Implementación del Sistema de Cuotas Electorales y Su Impacto en la Participación Política de las Mujeres en las Elecciones Locales de 2015*, http://masmujeresmasdemocracia.mininterior.gov.co/sites/default/files/Implementaci%C3%B3n_Sistema%20de%20Cuotas%20y%20participacion%20P_elecciones%20locales%202015.pdf. [12]
- UN Women/UNDP (2018), *Balance de la Participación Política de las Mujeres Elecciones 2018*, ONU Mujeres / United Nations Development Programme, https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Gobernabilidad/undp_co_gobernabilidad_balance_mujeres_congreso_colombia_2018.pdf. [5]

UNDP (2012), *Gender Equality and Women's Empowerment in Public Administration: Colombia Case Study*, United Nations Development Programme, New York, [3]
<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Women-s%20Empowerment/ColombiaFinal%20-%20HiRes.pdf>.

Notas

¹ Conforme al Acuerdo de Paz de 2016 entre el movimiento guerrillero de las FARC y el gobierno nacional, se asignaron 10 escaños en el Congreso para miembros del nuevo partido político FARC.

² Con base en la Declaración política y documentos resultados de Beijing+5 (2000), el gobierno colombiano dispuso que todos los departamentos y municipios deberán tener un órgano a cargo de asuntos de género. Los departamentos y municipios deben contar con una secretaría a cargo de asuntos de género o al menos una división, programa o enlace con la Oficina del Asesor Presidencial para la Igualdad de Género. En Chocó existe un enlace a cargo de asuntos de género dentro de la Secretaría de Integración, mientras que en el municipio de Libdó hay una secretaría a cargo de asuntos de género.

³ El Consejo Estatal ha confirmado la competencia del CNE para revocar listas que no cumplan con la cuota de género (*Consejo de Estado, Sección Quinta*, 6 de mayo de 2013).

3

Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en Colombia

El proyecto conjunto OCDE-SIDA incluye un componente específico sobre el acceso a la justicia como derecho humano. El objetivo de este componente es construir y apoyar los esfuerzos en curso del gobierno colombiano, específicamente respecto a las necesidades de las mujeres. Este capítulo resalta los desarrollos y logros recientes en el sector de justicia de Colombia, respecto al acceso a la justicia, con un enfoque especial en las mujeres víctimas de violencia. También aborda los desafíos respecto al acceso de las mujeres a mecanismos formales y alternativos de solución de controversias, tomando en cuenta las necesidades de justicia en Colombia, y considerando la respuesta institucional en casos de violencia contra la mujer. El capítulo brinda soluciones para fomentar el acceso a la justicia de todas las mujeres, particularmente en áreas rurales afectadas por conflicto interno, e incluyendo a mujeres víctimas de violencia. Ante las recomendaciones de adhesión, las recomendaciones del Capítulo están diseñadas para asistir con la implementación de los compromisos de Colombia pajo la Agenda 2030 de la ONU para el Desarrollo Sostenible, específicamente ODS 16.3 sobre acceso equitativo a la justicia para todos.

3.1. Acceso a la justicia como pilar del crecimiento incluyente y el desarrollo sostenible

El estado de derecho es uno de los valores fundamentales de los miembros afines de la OCDE y los países socios. Está compuesto por los principios y procedimientos que aseguran que todos los individuos sean tratados equitativamente, y que los gobiernos actúen dentro de sus poderes. Pero para ser eficaz, la ley debe ser accesible y proporcionar en consecuencia principios de buena gobernanza. La confianza en los sistemas de justicia es un factor importante que determina si las personas buscan o no asistencia jurídica, o si llevan a cabo alguna acción. El trabajo de la OCDE sobre confianza en el sistema de justicia, enfatiza que el acceso y satisfacción con los servicios de justicia contribuyen de manera importante para confiar más ampliamente en un gobierno, y que ayudan a asegurar responsabilidad ejecutiva. La confianza en el sistema de justicia también sirve como cimiento para una implementación exitosa de todas las reformas, y del desarrollo económico y social.

La Agenda 2030 de la ONU incluye un compromiso importante para promover el estado de derecho a niveles nacional e internacional, y para asegurar el acceso equitativo a la justicia para todos (Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.3). El acceso a la justicia se considera fundamental para llevar a cabo muchas de los otros ODS: puede permitir que individuos, comunidades y negocios enfrenten las desigualdades para ayudar a erradicar la pobreza, terminar con el hambre, garantizar la equidad de género, y reforzar los estándares laborales y medioambientales, entre otros. La incorporación de estos objetivos globales a los cuales aspirar, en los procesos de planeación, políticas y estrategias nacionales, queda a discreción de los gobiernos. El destacable enfoque de Colombia integra el acceso a la justicia tanto en la planeación nacional como subnacional, resaltando la importancia y el carácter multidimensional de este objetivo en particular.

El acceso a la justicia también va siendo cada vez más reconocido como una dimensión crítica del crecimiento incluyente, y como un medio para rastrear la desigualdad. La falta de capacidad para acceder a servicios legales y de justicia, así como la necesidad de ayuda legal y servicios alternativos de solución de controversias (ASC), pueden ser resultados de, y contribuir a, las desventajas sociales y la pobreza. Los problemas legales frecuentemente se experimentan en conjunto con otras problemáticas sociales, económicas y de salud; lo que puede contribuir a, o exacerbar, efectos negativos. Por ejemplo, los problemas con vecinos, la ruptura de relaciones y otros problemas sociales pueden generar acciones legales, mientras que la discriminación, el acoso y las lesiones en el trabajo pueden ocasionar problemas sociales, o añadir a aquellos que ya existen.

La violencia doméstica puede impactar los resultados sociales, emocionales y financieros de aquellos afectados, particularmente mujeres y sus familias. Las necesidades jurídicas no resueltas, o no satisfechas, pueden producir problemas de convivencia en el hogar o, en un grado menor, en la escuela, en las casas de cuidados especializados o en la pobreza infantil, si el único tutor pierde su hogar. Las tasas disminuidas de violencia doméstica pueden traer beneficios, tales como el alivio de la pobreza y la reducción de gastos en servicios de emergencia y asistencia médica (OECD, 2016^[11]).

Por consiguiente, la OCDE enfatiza la necesidad de coordinar servicios sociales y de justicia, por ejemplo, bajo un enfoque restaurativo o basado en resultados. Esto significa abordar tanto las necesidades de justicia de las personas, como acompañar los asuntos sociales o de salud con los que vienen aparejados, tales como violencia doméstica, adicción a drogas o alcoholismo, salud mental o delincuencia juvenil. La OCDE apoya a países en la elaboración de resolución de problemas y recursos de justicia basados en la comunidad y en la entrega de soluciones holísticas. La relevancia de estos enfoques es exacerbada en el contexto de COVID-19, donde las necesidades jurídicas de las mujeres y la violencia doméstica van en aumento debido a la pandemia de salud, y las crisis económicas y medidas de confinamiento relacionadas con ello.

3.1.1. Acceso a justicia y violencia contra la mujer

El acceso a la justicia es cada vez más reconocido como una dimensión crítica de la eliminación de la desigualdad de género. La falta de acceso a la justicia puede impactar la situación social, emocional y financiera de las mujeres y sus familias. Las mujeres son más propensas a experimentar obstáculos múltiples y conjuntos en el acceso a la justicia, lo que frecuentemente puede incluir:

- Barreras relacionadas a gastos (por ej.: costo directo de servicios, tarifas, transporte, cuidado infantil);
- Barreras relacionadas a estructura (por ej.: disposiciones, falta de entendimiento del sistema de justicia);
- Barreras sociales (por ej.: estereotipos jurídicos, sesgos y discriminación); y,
- Barreras específicas enfrentadas por grupos en riesgo (por ej.: personas con discapacidad, niñas, migrantes, minorías étnicas, minorías lingüísticas).

Las mujeres sobrevivientes a la violencia de género son un grupo en riesgo particularmente vulnerable al interactuar con el sistema de justicia. Las barreras específicas que enfrentan incluyen estigma, acoso y revictimización durante el proceso. Ellas también tienen necesidades multifacéticas más allá de la esfera legal, que frecuentemente no son atendidas debido a sistemas fragmentados de justicia. De ese modo, la creación de vías de justicia centradas en sobrevivientes, así como la integración con servicios que eliminen estas barreras, es vital. La OCDE apoya a los gobiernos en su acercamiento al problema de violencia contra la mujer, desde una perspectiva centrada en las sobrevivientes, con el objetivo de mejorar las respuestas ante este tipo de violencia (OECD 2019c).

3.1.2. Acceso a la justicia: El contexto colombiano

Los sistemas de justicia son una de las principales interfaces entre la administración pública y la gente. Ellos proveen a los ciudadanos y las empresas mecanismos de recursos para proteger sus derechos, y para el acceso de oportunidades y otros servicios públicos.

En Colombia, en una era postconflicto, las dificultades en el acceso a los servicios de justicia, y asuntos relacionados tales como la violencia de género pueden impedir la reconciliación y generar nuevas formas de violencia y descontento social. Un sistema de justicia de bajo desempeño puede perpetuar la violencia de género, al motivar los actos violentos dado que tanto las víctimas como los responsables pueden desconfiar de las instituciones y procedimientos de justicia, mencionaron los representantes de justicia durante las entrevistas de la OCDE. Garantizar el acceso equitativo a la justicia para grupos en desventaja en Colombia – incluyendo mujeres, en particular en áreas rurales afectadas por el conflicto interno –es fundamental para asegurar una paz estable y duradera.

El acceso equitativo a la justicia es un concepto ampliamente reconocido e importante en Colombia. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-18 dispuso un enfoque subnacional para asuntos de justicia. Requirió la creación e implementación de un programa de justicia a 10 años, la creación de un modelo de justicia rural y el uso de un Índice de Acceso Equitativo a la Justicia para medir el progreso. El PND actual (2018-22) establece el objetivo de mejorar el acceso a la justicia a través de estrategias como el fortalecimiento de los modelos de justicia locales y rurales, empoderamiento a los ciudadanos sobre sus derechos, y desarrollo del todo los métodos de ARC. Uno de sus principales objetivos es aumentar la satisfacción de las necesidades jurídicas, de un 40% a un 50%, especialmente en áreas rurales.

que atienden temas de justicia, trabajaran en conjunto para elaborar un plan que sirviera como hoja de ruta para promover la coordinación, eficiencia y modernización en la administración de justicia. Bajo este Plan de Justicia a Diez Años, las instituciones representando tanto a los mecanismos formales de justicia como a los servicios de justicia extrajudiciales/mecanismos ASC, deben establecer prioridades y criterios

para la provisión de servicios de justicia, y para crear y dar seguimiento a mecanismos virtuales para garantizar el acceso a la justicia.

Este plan no es sólo innovador en Colombia, sino también en comparación con otros países de la OCDE. En primer lugar, incorpora un enfoque sistémico. En vez de la planeación restrictiva del poder judicial y para los sistemas formales de justicia, el Plan invita al gobierno a incluir a todos los agentes del sistema de justicia en su proceso de planeación: judicial y administrativo, nacional y subnacional. En segundo lugar, va más allá del panorama a cuatro años de la mayoría de los instrumentos de planeación en Colombia, y es, por lo tanto, más ambicioso en sus metas.

Este enfoque sistémico está ayudando a las autoridades nacionales y subnacionales a ir más allá de los ejercicios previos de planeación, al coordinar objetivos en común. Por ejemplo, los servicios judiciales integrados ahora están siendo entregados a comunidades en áreas rurales a través de estrategias móviles.

A pesar de que los principales objetivos del Plan de Justicia a Diez Años están incluidos en el PND 2018-22, solamente hay un artículo sobre la necesidad de armonizar este Plan con los planes de desarrollo nacionales y locales. Aún queda por ver si esto puede implicar dificultades en la implementación del Plan.

3.1.3. Acceso a la justicia como un derecho fundamental

El acceso a la justicia es reconocido como un derecho fundamental en Colombia, de conformidad con su Constitución. Colombia también es parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que requiere que los Estados Parte se aseguren de que los individuos cuyos derechos y libertades han sido violados tengan acceso a una reparación efectiva (Artículo 2), y que reconoce que la representación y el acceso a servicios legales son necesarios para un acceso equitativo a la justicia tanto en asuntos civiles como penales (UNHCR, 1966^[2]).

Los derechos fundamentales en Colombia están protegidos a través de un mecanismo llamado Acción de Tutela, que agiliza tanto las compensaciones por violaciones a los derechos constitucionales como el acceso a servicios públicos fundamentales tales como salud pública, educación, pensiones y debido proceso. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), 83% de la población sabe de este mecanismo, y 50% de la población lo considera una herramienta favorable y efectiva.

La doctrina del “estado de cosas inconstitucional” permite a la Corte Constitucional el intervenir en asuntos que afectan los derechos fundamentales de ciertas poblaciones, por ejemplo, aquellos desplazados como resultado del conflicto armado ([Sentencia T-025/04](#)). Esta doctrina obliga a las autoridades públicas a poner en marcha todos los medios para superar dichas situaciones inconstitucionales.

Dado que el acceso a la justicia es un derecho fundamental autónomo, la capacidad del sistema de justicia para abordar todos los problemas de justicia es una precondition necesaria para implementar este derecho.

La Corte Constitucional ha ratificado en numerosas sentencias la protección de los derechos de las mujeres, lo cual ha sido incorporado en la Constitución a través de tratados internacionales. La Sentencia T967 de 2014 condensa estándares legales respecto a las protecciones de los derechos de las mujeres.

La Tutela podría servir como un mecanismo de protección para erradicar la violencia contra las mujeres. La Corte Constitucional ha establecido la obligación para los jueces de interpretar casos (por ejemplo, relativos a violencia familiar) de acuerdo con los estándares de protección de los derechos de las mujeres contra actos de violencia (física o psicológica). En este sentido, bajo ciertas circunstancias, Tutelas podría ser también un mecanismo contra las decisiones judiciales (excepto por otras Tutelas) que ignoren los estándares a favor de las mujeres, causándoles mayor daño.

3.1.4. El Plan de Justicia a Diez Años (2017-27)

El Plan de Justicia a Diez Años de Colombia es administrado por un Comité de Dirección Interinstitucional presidido por el Ministerio de Justicia. Conforme al Decreto 979 de 2017, emitido por el Ministerio de Justicia, el comité de dirección está a cargo de la implementación del Plan de Justicia a Diez Años, y de la coordinación de entidades y actividades relacionadas al Plan.¹

Este comité está desarrollando acciones, tales como campañas nacionales de publicidad, para promover el uso de mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (ASC), tales como la conciliación o arbitraje. También tales como el desarrollo de capacitaciones en mecanismos de ASC para actores del sistema de justicia, el fortalecimiento del monitoreo del trabajo efectuado por los conciliadores nacionalmente, y reforzar los sistemas de información ASC; según se dijo a la OCDE en respuesta a las encuestas desarrolladas para este proyecto.

Estas acciones aún deben dar resultados sostenidos en términos de acceso a justicia. Una amplia publicidad en el proceso del plan, así como las fechas clave serán requeridas para garantizar la participación y el procedimiento transparente. También sería benéfico para el plan tomar un enfoque diferenciado a múltiples grupos en desventaja, incluyendo mujeres, comunidades indígenas, poblaciones afro-colombianas y romaníes. En este sentido, es crucial mencionar que la jurisdicción indígena coexiste con la justicia ordinaria en Colombia.

3.1.5. Sistemas de justicia local

Los sistemas de justicia local son una estrategia para el diálogo y coordinación entre representantes de la comunidad local, autoridades locales, representantes de la justicia indígena y representantes de servicios de justicia formal e informal. Esta estrategia, que ha estado operando durante más de diez años en algunos municipios, actualmente está siendo promovida por el gobierno para aumentar la confianza en las instituciones de justicia, y para fortalecer las capacidades subnacionales, así como promover los servicios de justicia (particularmente los mecanismos ASC), el diálogo y la construcción de paz.

De acuerdo con el Ministerio de Justicia, actualmente hay 42 sistemas de justicia local, 35 de los cuales fueron creados por decreto, asegurando su sostenibilidad. Hay planes para aumentar el número de sistemas locales de justicia a 134 para el 2020. El trabajo está en marcha para integrar los resultados de estos sistemas locales de justicia dentro el Plan de Justicia a Diez Años, con el objetivo de replicar experiencias exitosas.

Los sistemas locales de justicia local brindan una oportunidad de mejorar la coordinación entre la justicia indígena y la ordinaria, especialmente a nivel subnacional. Estos sistemas podrían servir también como un importante mecanismo de coordinación institucional en las regiones de Colombia, para crear caminos para mujeres que son víctimas de violencia.

Recuadro 3.1. Sistemas de justicia local en Putumayo y Chocó

Putumayo fue uno de los primeros departamentos en implementar una estrategia de respuesta rápida ante el delito, a través de sistemas de justicia local. Estos sistemas toman en cuenta las características especiales del departamento, tales como la presencia de grupos armados ilegales, y la dispersión de municipios en sus áreas rurales.

Actualmente hay siete sistemas de justicia local en Putumayo. Sus 12 grupos indígenas incluyen paeces, awas, ingas, kamentsas, sionas, coreguajes, yanaconas, muruis y kofanes, con una población de alrededor de 36 000.

En 2017, Putumayo creó un Comité Regional de Justicia para coordinar los operadores de justicia a nivel local, y servir como enlace entre las instituciones de justicia nacionales y subnacionales, con el objetivo de fortalecer los servicios de justicia en la región. El gobierno también implementó una estrategia de diálogo, que incluye campañas de sensibilización y capacitación con las autoridades indígenas, respecto a investigaciones y sentencias.

Chocó actualmente tiene siete sistemas de justicia local, en los municipios de Bojayá, Condoto, Istmina, Medio Sanjuán Nóvita, Ríosucio y Unguía. De acuerdo al Ministerio de Justicia, estos siete sistemas de justicia local aún no son sostenibles, y dependen de la cooperación internacional.

Fuentes: Ministerio de Justicia; Misión de investigación de la OCDE, julio de 2019.

3.1.6. Asistencia jurídica y marco de apoyo legal

Una preocupación común en el área de la violencia contra las mujeres, es la frecuentemente limitada capacidad de las sobrevivientes a acceder al sistema de justicia. Surgen muchas problemáticas de violencia contra la mujer en el sistema de la corte civil, donde la víctima tendrá que pagar por un abogado para representarla. Muchas mujeres no podrán hacerlo, y tendrán que abandonar el caso o intentar representarse a sí mismas, sin el conocimiento legal necesario. Incluso en casos penales, donde el estado paga por la persecución del delito, la falta de fondos aún puede obstaculizar la capacidad de una sobreviviente para acceder a la justicia. Muchas mujeres que son madres no pueden pagar por cuidado infantil para poder ser entrevistadas o testificar en juicio. Para otras, la falta de transporte o la posibilidad de tomar un tiempo del trabajo o la escuela son limitantes. Si una sobreviviente se retracta de su denuncia, debido a la complejidad de una relación abusiva, o si no participa en el proceso de justicia adecuadamente, ella misma puede ser acusada de obstrucción de la justicia (OECD 2019c).

Así, los análisis del marco de ayuda legal colombiano, deberían abordar las posibles barreras en el acceso de las sobrevivientes a la justicia. Se necesitan esfuerzos para asegurar que los mecanismos de ayuda legal y asistencia jurídica, sean receptivos a las necesidades de las sobrevivientes.

El sistema de justicia penal de Colombia fue reformado en 1991, cuando se adoptó un sistema penal para reemplazar el sistema inquisitorial previo. Conforme al nuevo sistema, un servicio nacional de abogados públicos, Defensoría Pública, fue creado en el marco del Defensor del Pueblo para proporcionar ayuda legal a poblaciones vulnerables, incluyendo mujeres.

Actualmente, el Defensor del Pueblo y los bufetes jurídicos universitarios ofrecen consultoría legal gratuita a poblaciones vulnerables. Sin embargo, no existen ni estudios ni estadísticas sobre la asistencia jurídica provista por el Defensor del Pueblo. Además, la asesoría legal brindada a poblaciones vulnerables (mujeres y grupos étnicos) a través de ayuda legal, frecuentemente es considerada confusa o inconsistente (La Rota, M.E. et al., 2014^[3]).

Conforme a la ley colombiana, los servicios de defensa pública deben ser proporcionados en los casos laborales, civiles y administrativos (Artículo 2, Ley 24 de 1992). Sin embargo, el Defensor del Pueblo actualmente ofrece asistencia jurídica gratuita únicamente para casos criminales. En este sentido, de acuerdo con el instituto de investigación Dejusticia, las necesidades jurídicas de las comunidades despojadas son tan abrumadoras que resulta complicado para el Defensor del Pueblo abordarlas del todo (La Rota, M.E. et al., 2014^[3]).

Una solución podría ser repensar sobre el papel e impacto del trabajo pro bono por parte de abogados privados y bufetes universitarios. Mientras que algunos abogados privados ofrecen servicios pro bono en Colombia, hacen falta estadísticas en la naturaleza y cantidad de estos servicios. En contraste con otros países de la OCDE, no hay obligación por parte de los abogados privados de aceptar casos pro bono, y no existen incentivos para que lo hagan. Además, Colombia no tiene Barra de Abogados ni equivalentes, lo que es perjudicial para la libre defensa, especialmente para las poblaciones vulnerables, de acuerdo con una entrevista de la OCDE sobre gobernanza pública que se realizó como parte de la adhesión de Colombia a la organización.

3.1.7. Marco especial para el sistema autónomo de justicia indígena

La Constitución Colombiana de 1991 garantiza la visibilidad cultural y legal, y reconoce la identidad indígena al aceptar la autoridad de los grupos indígenas dentro de sus territorios “de acuerdo con sus propias leyes y procedimientos, siempre y cuando estos no sean contrarios a la Constitución y las leyes de la República” (Artículo 246). La Constitución establece que la ley debería establecer las formas de coordinación con esta jurisdicción especial con el sistema de justicia nacional. Además, la Corte Constitucional estableció la obligación a cumplir con el principio de diversidad étnica y cultura, la cual debe armonizar con la Constitución (Defensoría del Pueblo, 2014^[4]).

El alcance de la Jurisdicción Especial Indígena no está limitada a asuntos criminales, sino que incluye asuntos administrativos, ambientales, educativos y de salud. Además, a diferencia del sistema nacional de justicia, que está construido sobre principios comunes y orientada a la homogeneización, existen muchas diferencias entre jurisdicciones indígenas (Gómez Valencia, 2015^[5]).

En la práctica, los casos son resueltos por la autoridad principal de cada Cabildo, y las sentencias deben ser respetadas por todos, incluyendo los operadores de justicia formal. Cada Cabildo está provisto de una secretaría a cargo de los asuntos sobre niños y mujeres.

La Ley 1257 de 2008 establece que los casos de violencia familiar también son escuchados por las autoridades indígenas, cuando los eventos tienen lugar dentro de la comunidad. Sin embargo, las mujeres indígenas entrevistadas por la OCDE durante las misiones de investigación en Mocoa y Quibdó indicaron que muchos de estos casos no son castigados. Además, la violencia contra las mujeres no está reconocida por la mayoría de las autoridades indígenas, especialmente la violencia psicológica y económica. Las mujeres indígenas reportan que carecen de mecanismos para reportar este tipo de casos dentro de sus comunidades, así como de medidas efectivas de investigación y protección. Ellas informan que las instituciones de justicia les niegan la asistencia en algunos casos, bajo el argumento de que ellas tienen sus propias jurisdicciones indígenas.

La Corte Constitucional ha impuesto límites en la competencia legal de la Jurisdicción Especial Indígena con respecto al proceso debido, la vida humana y la integridad personal. Se debe cumplir con garantías mínimas, incluidos los principios de legalidad, imparcialidad, competencia, publicidad, presunta inocencia y proporcionalidad de sanciones (Defensoría del Pueblo, 2019^[6]).

La Dirección Nacional de Defensoría Pública reconoce que las jurisdicciones indígenas han investigado y sancionado debidamente casos de violencia contra la mujer, en línea con los antes mencionados principios, y en coordinación con el sistema nacional de justicia. Un ejemplo es la Asamblea de Justicia

de la Comunidad Indígena Nasa (Resguardo de Tacueyó, en Cauca), que sentenció a Germán Antonio Osorio, alias “Sangre”, a 30 años de prisión por el crimen de feminicidio (Defensoría del Pueblo, 2019^[6]).

3.1.8. La geografía de Colombia como un factor en el acceso a la justicia

La geografía de Colombia puede dificultar el acceso de los ciudadanos a servicios legales y de justicia. Cerca del 33% del territorio es montañoso, debido a que la cordillera de los Andes corre a través del centro del país. El resto de Colombia está constituido por valles, altiplanos y planicies bajas. Las regiones del país – el Caribe al norte, el Pacífico al oeste, los Andes al centro, la Amazonía al sur y los Llanos Orientales al este – son distintos entre sí y están desconectados geográficamente, a causa de las montañas y la selva. Esta topología restringe la conectividad dentro del país (OECD, 2013^[7]).

El acceso a servicios legales y de justicia puede ser complicado por la localización física de un individuo, y por desafíos tales como acceso limitado a transporte, el costo del viaje, las condiciones de las carreteras y la distribución irregular o rango limitado de servicios en ciertas áreas. Esto es de particular importancia para las personas que viven en áreas rurales y remotas, quienes pueden ser los más expuestos a problemas legales, y enfrentar dificultades particulares en reconocerlos y abordarlos.

De acuerdo con la información provista a la OCDE por el Ministerio de Justicia, estas limitaciones geográficas deben ser abordadas a través del rediseño de las entidades a cargo de la coordinación, y a través del fortalecimiento de los sistemas de justicia local, Casas de Justicia y centros cívicos de convivencia, con el objetivo de optimizar la capacidad administrativa judicial.

3.1.9. Mecanismos de justicia transicional en Colombia

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras del 2011 promulgó medidas de justicia transicional, tanto pecuniarias como simbólicas, como parte del programa nacional para proveer reparación a víctimas del conflicto armado en todas las regiones de Colombia. También creó las siguientes instituciones nuevas:

- una Unidad de Víctimas, a cargo de proveer reparación a las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado, despojo forzado y abandono de tierras, homicidio, secuestro, tortura, desaparición forzada, reclutamiento de niños, minas antipersonales y crímenes sexuales durante el conflicto armado interno, al 1º de enero de 1985; y,
- una Unidad de Restitución de Tierras dentro del Ministerio de Agricultura para procesar las peticiones de restitución de tierras por personas que desean someter sus casos ante un tribunal. Este proceso administrativo ha sido reforzado con un proceso judicial rápido y una nueva jurisdicción, los Jueces de Restitución de Tierras. Estos jueces son una institución excepcional, a cargo de restaurar la posesión de la tierra tomada de los campesinos y otros residentes rurales por grupos armados ilegales desde 1991.

Dado que los hombres son frecuentemente identificados como propietarios únicos de tierras en los certificados de propiedad en áreas rurales, la Unidad de Restitución de Tierras ha buscado mejorar el acceso de las mujeres al proceso de restitución, a través de capacitaciones en asuntos legales y de subsistencia, y al conceder atención personalizada y acelerada a mujeres que presentan una solicitud de restitución. El derecho de las mujeres a poseer y recuperar tierras es debidamente señalado en los formularios para presentar una reclamación de tierras.

En 2017, en seguimiento a los acuerdos de paz con las FARC, el gobierno estableció una Comisión de la Verdad, una Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, y una nueva Jurisdicción Especial de Paz (Congress of Colombia, 2017^[8]). Los acuerdos también llamaron a tomar acciones para fortalecer el programa de reparaciones existente. Estas medidas transitorias de justicia apuntan a reforzar los derechos de las víctimas del conflicto armado, y los resultados de su implementación aún están por verse.

De manera importante, los acuerdos de paz incluyen una perspectiva de género transversal. Esto es vital para asegurar que el acceso de las mujeres a la verdad, la justicia y la reparación sea puesto en práctica dentro de la nueva estructura transnacional de justicia. También podría lograrse, por ejemplo, a través de

una capacitación sensible al género continua. La investigación en Perú y Guatemala subraya la importancia de la capacitación género sensible para los comisionados de la verdad e intérpretes, para la protección de víctimas y testigos, y como un soporte para aquellos testificando (The Washington Post, 2016^[9]).

Sobre todo, estas reformas han producido resultados importantes en reconocer y proveer indemnización a víctimas del conflicto armado por primera vez desde que comenzó el conflicto. Existen, sin embargo, desafíos a nivel subnacional relacionados a sistemas de información limitados (especialmente respecto a la restitución de tierras), asignaciones limitadas de presupuesto y, frecuentemente, pocas capacidades de instituciones locales, particularmente de los Personeros Municipales, de acuerdo a un documento interno de trabajo de la OCDE, preparado como parte de la adhesión de Colombia a la organización. Es importante para el gobierno colombiano encontrar maneras de abordar estos retos en los próximos años, para poner a disposición un acceso a la justicia adecuado y efectivo dentro del modelo de justicia transicional de Colombia.

3.2. Construir la continuidad de servicios de justicia para mujeres víctimas de violencia en Colombia

3.2.1. El marco de análisis en cuatro pasos de la OCDE

La OCDE ha desarrollado un marco de evaluación en cuatro pasos para el diseño y entrega de servicios legales y de justicia apropiados, que satisfagan las necesidades de las personas: *i)* identificar y medir las necesidades jurídicas; *ii)* mapear las necesidades jurídicas; *iii)* diseñar servicios legales y de justicia centrados en las personas; *iv)* planear y entregar servicios legales y de justicia centrados en las personas.

Este marco provee un curso de acción para que Colombia y otros países implementen iniciativas en el sector legal y de justicia, que son adaptados a poblaciones específicas, tomando en cuenta la situación de individuos vulnerables, familias y comunidades, y aquellos viviendo en condiciones de desventaja. Al contribuir con el diseño de servicios legales y de justicia centrados en las personas en una variedad de formas, las cuatro fases pueden ayudar a establecer mecanismos que sean sostenibles y eficientes al satisfacer las necesidades de las mujeres. Esto puede generar un ahorro de costes socioeconómicos a través de la prevención de violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia doméstica, y otros asuntos específicos por grupo. Sin duda, los estudios han descubierto que la provisión de servicios legales puede tener un efecto positivo en el bienestar emocional, financiero y social de las mujeres con el paso del tiempo.

3.3. ¿Cuáles son las necesidades? Identificar las necesidades de justicia de las mujeres víctimas de violencia (Paso 1)

3.3.1. Métodos para medir las necesidades jurídicas

Existen diferentes enfoques e instrumentos para identificar y medir las necesidades jurídicas, para poder brindar un acceso efectivo a la justicia. Tres enfoques comunes centrados en las personas son: información administrativa de proveedores de servicios, encuestas de necesidades jurídicas, y estudios especializados.

La información administrativa se refiere a datos recolectados a través de monitoreo y evaluación por proveedores de servicios y agencias, ya que ellos interactúan con clientes; por ejemplo, en cortes, tribunales, mecanismos ASC, centros comunitarios de justicia y centros de ayuda legal. Las encuestas de necesidades jurídicas complementan la información generada por instituciones o datos administrativos.

Estas encuestas investigan las experiencias subjetivas, centradas en los usuarios, de los problemas legales y se enfocan en los problemas y experiencias personales, organizacionales o compartidos (por ej.: en comunidades o en grupos vulnerables específicos). También proveen un mejor entendimiento de cuándo y cómo las personas eligen las opciones de justicia formal o no formal.

Los estudios especializados son herramientas suplementarias para la recolección de información sobre las necesidades jurídicas y las experiencias de ciertos grupos prioritarios, tales como los ancianos (especialmente aquellos en asilos), personas sin hogar, prisioneros, personas con padecimientos psiquiátricos o discapacidades intelectuales, y personas en comunidades indígenas remotas. Estos grupos pueden ser desapercibidos en las encuestas de necesidades jurídicas y en conjuntos de datos administrativos, ya que estos frecuentemente no responden a encuestas y no utilizan servicios.

Estas metodologías interrelacionadas, cuando se combinan, pueden proveer una imagen amplia de las necesidades jurídicas, y pueden apoyar en el mapeo de la entrega de servicios legales, para hacer coincidir la oferta y la demanda.

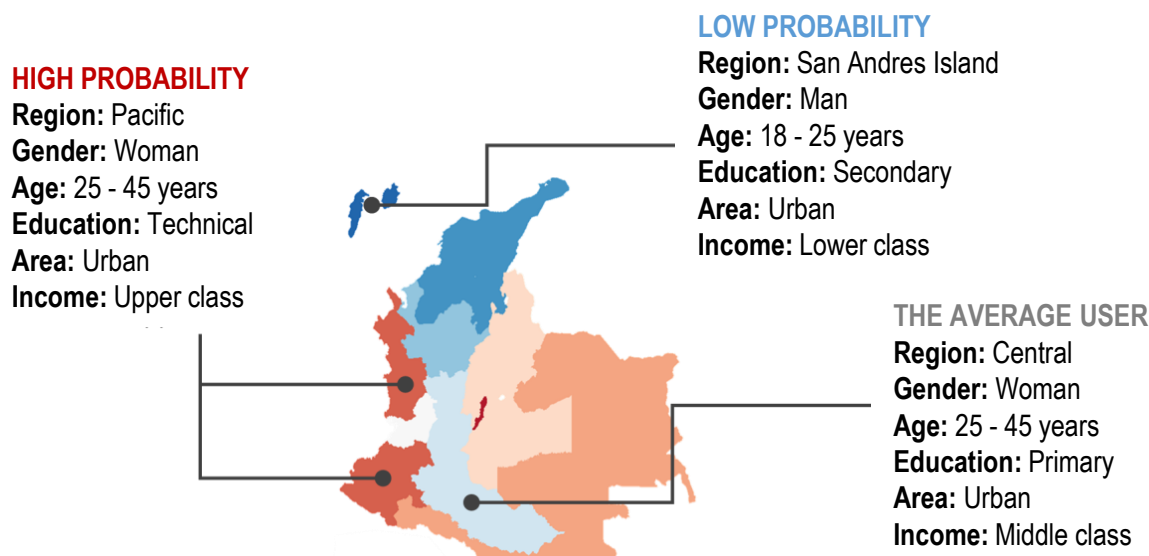
3.3.2. Medir las necesidades jurídicas en Colombia

Un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2014-18 era la medición e identificación de necesidades jurídicas. Una “Encuesta de Necesidades Jurídicas” era por lo tanto incluida en una Encuesta de Calidad de Vida, realizada por el Departamento Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación en 2016 (DNP, 2016^[10]). Esta Encuesta de Necesidades Jurídicas, y el subsecuente desarrollo de un Índice de Acceso Efectivo a la Justicia, son ejemplos de buenas prácticas.

La Encuesta de Necesidades Jurídicas llegó a más de 60 000 ciudadanos colombianos, en 22 700 domicilios. Su propósito era identificar los tipos de problemas legales que los hombres y mujeres enfrentan, y los caminos que toman para resolver estos problemas. Basado en los resultados de la encuesta, el DNP fue capaz de establecer un perfil de persona promedio declarando un problema legal, en cada uno de los territorios.

Estos perfiles varían entre regiones. Por ejemplo, los individuos con la mayor probabilidad de reportar necesidades jurídicas en la región del Pacífico son mujeres urbanas, de clase alta, técnicamente educadas, con edades entre los 25-45, mientras que, en la región Central, el usuario promedio del sistema de justicia es una mujer urbana, de clase media, con educación primaria, con edad entre 25-45 (Gráfica 3.1).

Gráfica 3.1. Necesidades jurídicas entre regiones de Colombia



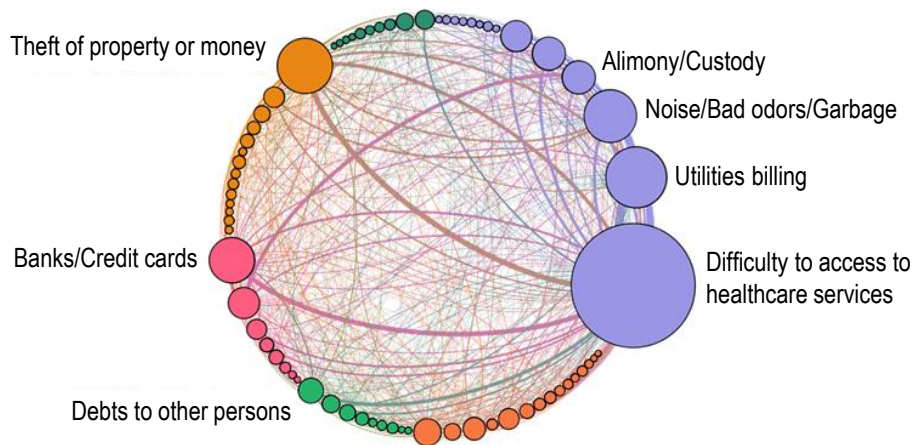
Nota: Se usó un modelo probit para la estimación de la probabilidad media de cada perfil.

Fuente: (DNP, 2016^[10]), *Necesidades Jurídicas en Colombia*, <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>.

La Encuesta de Necesidades Jurídicas de 2016, indica que menos de la mitad de la población general reportó experimentar un problema legal en un periodo de cuatro años. Sin embargo, los problemas legales fueron más frecuentes en poblaciones marginalizadas: casi dos tercios de aquellos viviendo en pobreza extrema, y 66% de la población discapacitada reportó problemas legales. La encuesta mostró que la probabilidad de un individuo de reportar una necesidad jurídica aumentó de acuerdo con el nivel de educación, con una probabilidad del 6.6% entre aquellos sin educación, 10.4% entre aquellos con educación técnica, y 11.8% entre aquellos con formación profesional. Esto parece indicar un vínculo entre la educación y el empoderamiento político. Siendo la hipótesis que aquellos con niveles más altos de educación e ingresos, particularmente en países en vías de desarrollo, tienen mayor probabilidad de estar empoderados para buscar compensación de sus problemas legales.

Las encuestas de necesidades jurídicas en general han encontrado que los problemas legales frecuentemente coexisten y se superponen, formando un conglomerado de necesidades jurídicas. Los conglomerados de necesidades jurídicas brindan una imagen más compleja de la forma en que las necesidades interactúan, y de la interacción entre diferentes problemas. En este sentido, el DNP ha tomado análisis conglomerados de los resultados de la Encuesta de Necesidades Jurídicas de 2016 (Gráfica 3.2). ella, el tamaño de los círculos coloreados describe las necesidades jurídicas: entre más grande el círculo, mayor cantidad de personas declarando tener esa necesidad jurídica. Por el otro lado, el color de cada círculo describe el conglomerado de cada necesidad jurídica:

Gráfica 3.2. Conglomerados de necesidades jurídicas



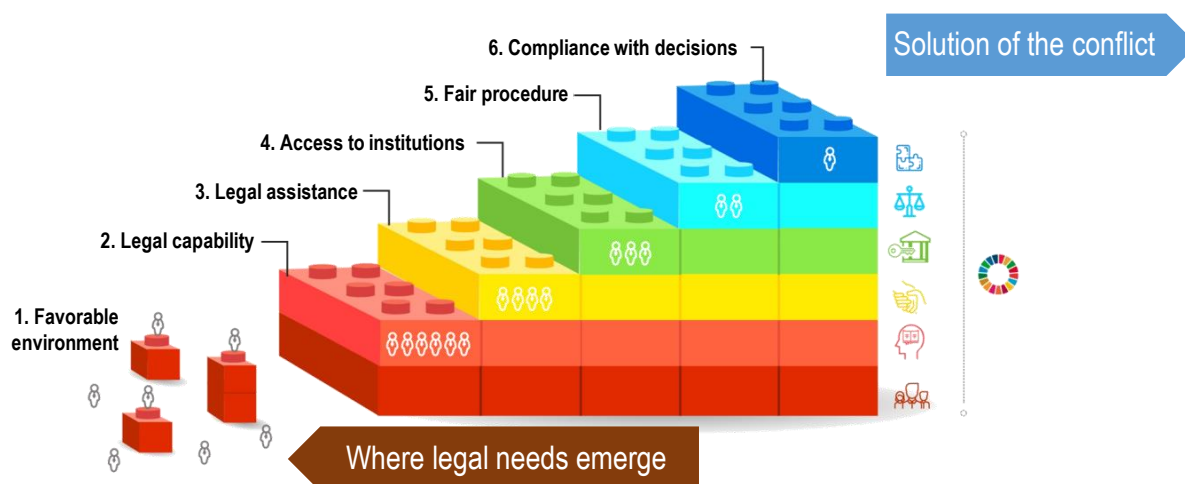
Fuentes: (DNP, 2016^[10]), *Necesidades Jurídicas en Colombia*, <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>.

Ser mujer y vivir en pobreza extrema aumenta la vulnerabilidad de las mujeres respecto a sus necesidades jurídicas y sus oportunidades de acceder a instituciones de justicia que satisfagan sus necesidades. El caso es aún peor para mujeres pobres con discapacidades (psiquiátricas o físicas). En resumen, la falta de acceso a la justicia intensifica las disparidades de género.

3.3.3. El Índice de Acceso Efectivo a la Justicia

El DNP utilizó los resultados de la Encuesta de Necesidades Jurídicas, junto con la información administrativa y los resultados de una Encuesta de Cultura Política de 2015, para construir un “Índice de Acceso Efectivo a la Justicia” (DNP, 2017^[11]). El índice calificó a cada una de las regiones de Colombia en seis dimensiones: *i*) entorno favorable (cobertura de internet, medios de información, acceso geográfico); *ii*) capacidad legal (acceso a información pública, promoción de derechos humanos, conocimiento tanto de la ley como de vías disponibles para las víctimas), *iii*) asistencia jurídica (ayuda legal, defensa pública, casos pro bono); *iv*) acceso a instituciones de justicia (percepción ciudadana de servicios de justicia, distribución territorial de los servicios de justicia, eficiencia de instituciones de justicia); *v*) procedimiento justo (generación de confianza, respuestas adecuadas a ciudadanos, estado de derecho); y *vi*) cumplimiento de decisiones (decisiones judiciales ejecutadas). Esto se ilustra en la Gráfica 3.3.

Gráfica 3.3. Dimensiones del Índice de Acceso Efectivo a la Justicia



Fuente: Presentación del DNP a una mesa redonda de la OCDE, 2018.

Cada una de las seis dimensiones fue elaborada a partir de cuatro indicadores. Por ejemplo, la capacidad legal fue puntuada según el acceso a la información pública, conocimiento básico de derechos humanos, conocimiento sobre las vías de justicia y los fondos invertidos en crear conciencia sobre derechos. Diez de los 24 indicadores fueron calculados utilizando resultado del componente legal de la Encuesta de Calidad de Vida de 2016.

Panorama del desempeño regional

El índice ayuda a medir y comparar la capacidad de las regiones y departamentos de Colombia al proporcionar acceso efectivo a la justicia. Es un primer paso hacia garantizar un mejor acceso a una justicia equitativa, imparcial, eficiente y oportuna a lo largo de Colombia.

El análisis del DNP del Índice de Acceso Efectivo a la Justicia indica que el acceso efectivo a la justicia es mayor en departamentos con un desarrollo económico más alto (Gráfica 3.4). El departamento con mayor puntuación de empoderamiento legal fue Quindío, mientras que el departamento con menor puntaje fue Amazonas.

Gráfica 3.4. Puntuación departamental en términos de acceso a la justicia

Posición	Departamento	Puntos	Posición	Departamento	Puntos
1	Quindío	6.47	16	Caquetá	5.08
2	Norte de Santander	5.96	Total		5.04
3	Risaralda	5.94	17	Bolívar	4.8
4	San Andrés	5.94	18	Córdoba	4.67
5	Bogotá	5.93	19	Sucre	4.61
6	Santander	5.9	20	Cesar	4.54
7	Cundinamarca	5.86	21	Arauca	4.51
8	Huila	5.77	22	Magdalena	4.44

9	Meta	5.77	23	La Guajira	4.37
10	Boyacá	5.71	24	Casanare	4.19
11	Caldas	5.69	25	Cauca	3.98
12	Tolima	5.6	26	Putumayo	3.84
13	Valle	5.48	27	Nariño	3.7
14	Antioquia	5.47	28	Chocó	3.58
15	Atlántico	5.12	29	Amazonas	3.19

Fuente: Tabla proporcionada por DNP en 2018.

Nota: La técnica utilizada para la escala de medición fue MinMax, da arroja un puntaje de 10 puntos al departamento con el mayor empoderamiento legal, y 0 puntos al departamento con el mínimo empoderamiento legal.

Una de las barreras en el acceso a la justicia puede ser la falta de educación o entendimiento de los derechos individuales y procesos legales. En los departamentos de Colombia, los resultados del Índice de Acceso Efectivo a Justicia fueron especialmente bajos en las dimensiones de “acceso a instituciones” y “capacidad legal”.

La capacidad legal, o empoderamiento legal, es un proceso por el cual se despliegan estrategias para aumentar la capacidad de las personas para comprender y usar la ley. Abarcan una gran variedad de iniciativas, desde la educación pública hasta programas de pasantía en Derecho y mediación con fondos públicos. Cuando la educación legal, en particular, se brinda de forma que tenga una aplicación práctica, puede ayudar a grupos en desventaja a aumentar la confianza para proteger sus derechos legales y exigir beneficios.

Análisis comparativo de desempeño regional

La capital de Colombia, Bogotá, obtuvo los puntajes más altos en tres dimensiones: ambiente favorable, capacidad legal y asistencia jurídica. Aun así, el puntaje de Bogotá estaba entre los más bajos en otras tres dimensiones; esto es debido principalmente a las percepciones generalmente negativas del sistema judicial colombiano entre ciudadanos de la capital.

El departamento de Antioquia obtuvo el puntaje más alto en la dimensión de acceso a instituciones, ya que su indicador de distribución de servicios institucionales tuvo el puntaje más alto, seguido por el indicador del número de decisiones o acuerdos alcanzados. Por la parte de la dimensión de procedimiento justo, el departamento de Amazonas obtuvo el mayor puntaje, basado en su indicador de respeto al debido proceso. En la dimensión de cumplimiento de decisiones, San Andrés obtuvo el mayor puntaje.

Para comparar departamentos con niveles de desarrollo similares, el DNP usó una clasificación de tipologías departamentales y municipales de su División de Desarrollo Territorial Sostenible. Este documento se basa en el desafío de planear e implementar políticas públicas según sus diferencias entre departamentos, en términos de capacidades institucionales, contextos sociales y culturales, etcétera. Con esto en mente, los departamentos fueron clasificados en tres entornos de desarrollo y seis tipologías (Gráfica 3.5).

Gráfica 3.5. Clasificación de tipologías departamentales por ambiente de desarrollo

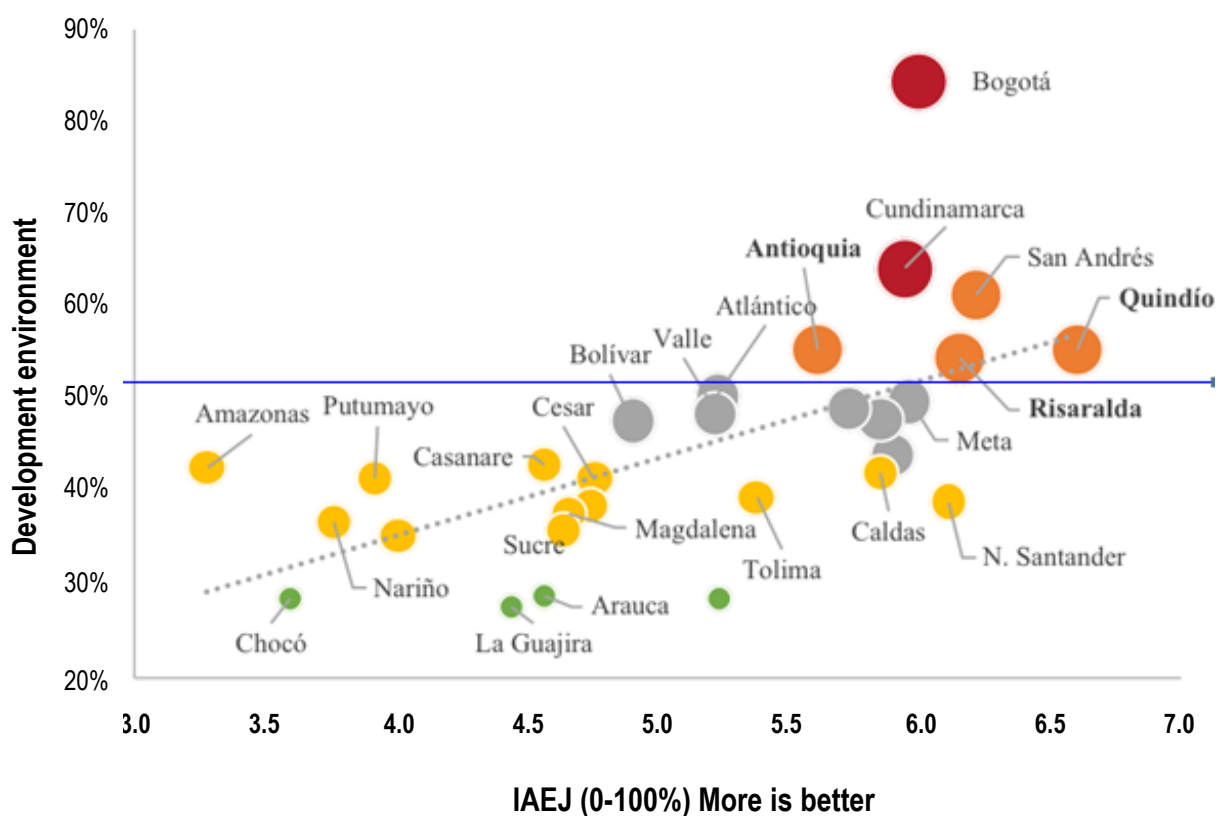


	A	Sólido
	B	Sólido
	C	Intermedio
	D	Intermedio
	E	Prematuro

Fuente: DNP, División de Desarrollo Territorial Sostenible, 2018.

Con base en esta clasificación, los resultados del índice fueron analizados para establecer las dimensiones o variables con el mejor y peor desempeño para cada grupo departamental. La relación entre el índice y la clasificación de los ambientes de desarrollo se muestra en la Gráfica 3.6.

Gráfica 3.6. Resultados del Índice de Acceso a la Justicia por entorno de desarrollo departamental



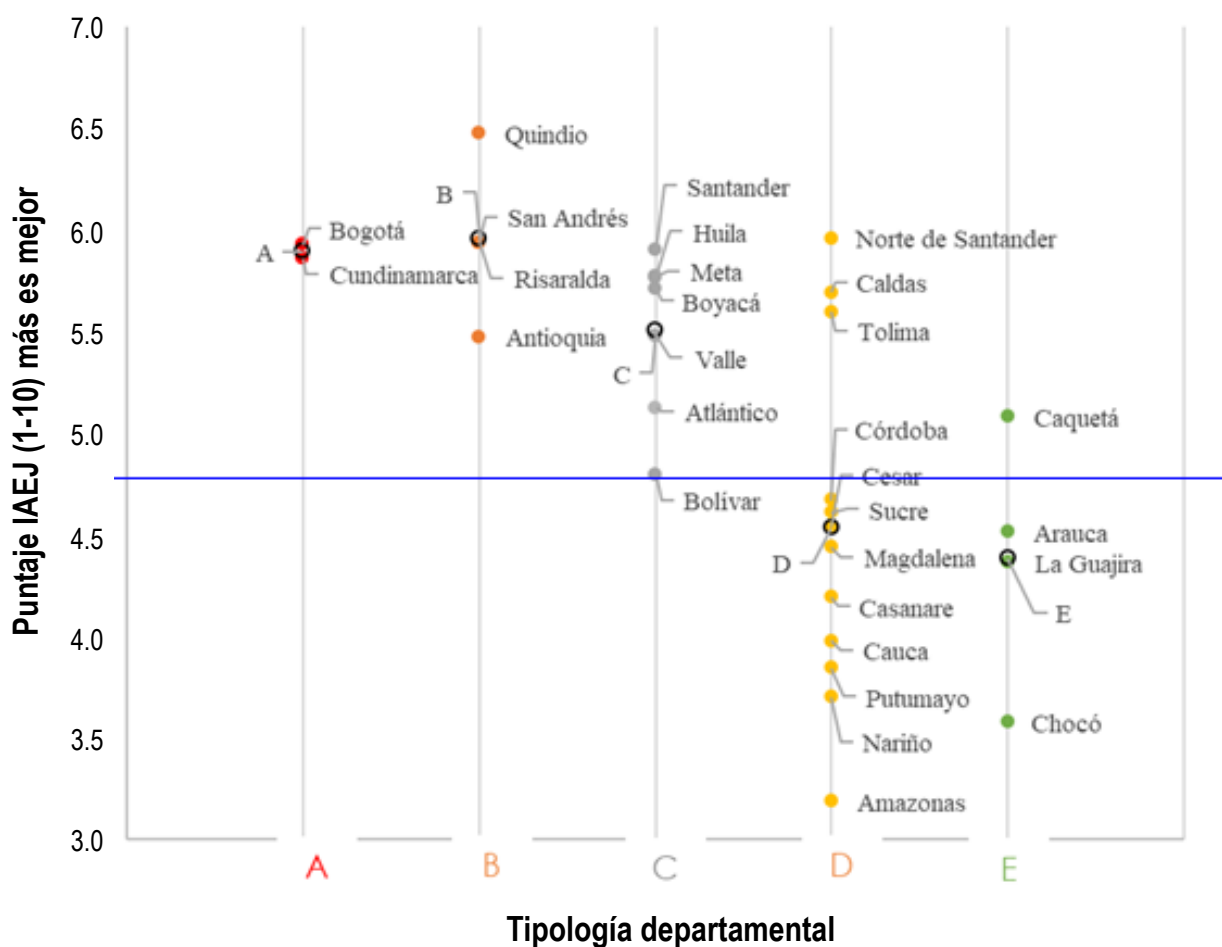
Fuente: Proporcionado por el DNP, 2018. El eje horizontal representa el Índice de Acceso a la Justicia, por lo tanto, un mayor número, representa una mejor posición en el Índice; el vertical, el nivel de desarrollo de cada departamento. Los departamentos también tienen códigos de color de acuerdo a la Gráfica 3.6 anterior.

Las tipologías departamentales fueron calculadas basadas en seis componentes: *i)* dimensión urbana-regional; *ii)* calidad de vida; *iii)* desarrollo económico; *iv)* desarrollo ambiental; *v)* desarrollo institucional; y *vi)* seguridad. La primera dimensión incluyó tanto el tamaño como la distribución de la población en el

territorio; la dimensión de calidad de vida usó los resultados del Índice Multidimensional de Pobreza; la dimensión de desarrollo económico estuvo enfocada en la contribución al PIB nacional, y cobertura y rédito de internet; el componente ambiental incluyó el número de hectáreas de bosques; la dimensión institucional incluyó desempeño fiscal y cumplimiento de los requerimientos legales; y la dimensión de seguridad incluyó tasas de homicidio y robo.

La Figure 3.7 muestra el puntaje obtenido en el índice, por departamentos, agrupados de acuerdo con su tipología. Puede interpretarse, por ejemplo, que a pesar de que Quindío cae en la tipología B, tuvo un mejor desempeño en el índice que Bogotá y Cundinamarca, los cuales caen en la tipología A. De manera similar, La Guajira cae en la tipología E, pero tiene un índice más alto que cinco departamentos asignados con tipología D.

Figure 3.7. Resultados departamentales del índice por ambiente por tipología departamental



Nota: Las letras en el eje horizontal representan el promedio de tipología. El eje vertical representa el puntaje departamental en el Índice de Acceso a la Justicia.

Fuente: Proporcionado por el DNP, 2018.

Debe elaborarse un análisis que compare el desempeño de los departamentos dentro de sus respectivos ambientes de desarrollo para comprender qué factores promueven el acceso a la justicia en territorios que

tienen condiciones o recursos similares en cada uno de los ambientes: sólido (tipologías A y B), intermedio (tipologías C y D), y prematuro (tipología E).

Recuadro 3.2. Desarrollo y acceso a la justicia en Putumayo y Chocó

El Índice de Acceso Efectivo a la Justicia reveló que los departamentos de Colombia con mayor desarrollo económico se desempeñan mejor al garantizar el acceso efectivo a la justicia.

El puntaje general de Putumayo en el índice es 3.84, haciéndolo el número 26 entre 29 regiones. Putumayo fue apuntado por el DNP con un Ambiente de Desarrollo Bajo-Intermedio. Su puntaje en el índice expone tanto su baja tasa de desarrollo económico, como el acceso limitado de sus ciudadanos a la justicia.

El puntaje general de Chocó en el índice es 3.58, haciéndolo el número 28 entre 29 regiones. Chocó fue apuntado por el DNP con el más bajo nivel de desarrollo (Ambiente de Desarrollo Prematuro). De nuevo, su puntaje en el índice expone la relación entre el desarrollo económico y el acceso a la justicia.

Fuente: DNP, 2018.

Desarrollar una dimensión de género

Mientras que los resultados de la Encuesta de Necesidades Jurídicas están desglosados por género, el Índice de Acceso Efectivo a la Justicia carece de dimensión de género. La información desglosada – extrapolando datos específicos de datos colectivos, dividiéndolos y separándolos – es considerada importante para describir las necesidades específicas y las experiencias de poblaciones vulnerables, como las mujeres víctimas de violencia. Esto ayuda a explorar tendencias desapercibidas, identificar vulnerabilidades, exponer los desafíos y determinar estrategias y políticas exitosas.

El uso de datos desglosados es crítico para los responsables de la formulación de políticas verifiquen la efectividad de los servicios públicos, y modifiquen esos servicios basados en las necesidades de grupos vulnerables. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea el desglose accesible, oportuno y confiable de datos como una prioridad global para la implementar efectivamente los ODS y convertir su objetivo “No Dejar a Nadie Atrás” en una realidad. En este contexto, cuando los servicios legales y de justicia están diseñados usando medidas basadas en evidencia de las necesidades jurídicas de las mujeres, pueden generar mayor equidad de género e inclusividad. La utilidad de información desglosada por género para asegurar la planeación basada en género y la provisión de servicios legales y de justicia, será discutida a detalle en el Paso 4, a continuación.

3.3.4. Las necesidades jurídicas de las mujeres en Colombia

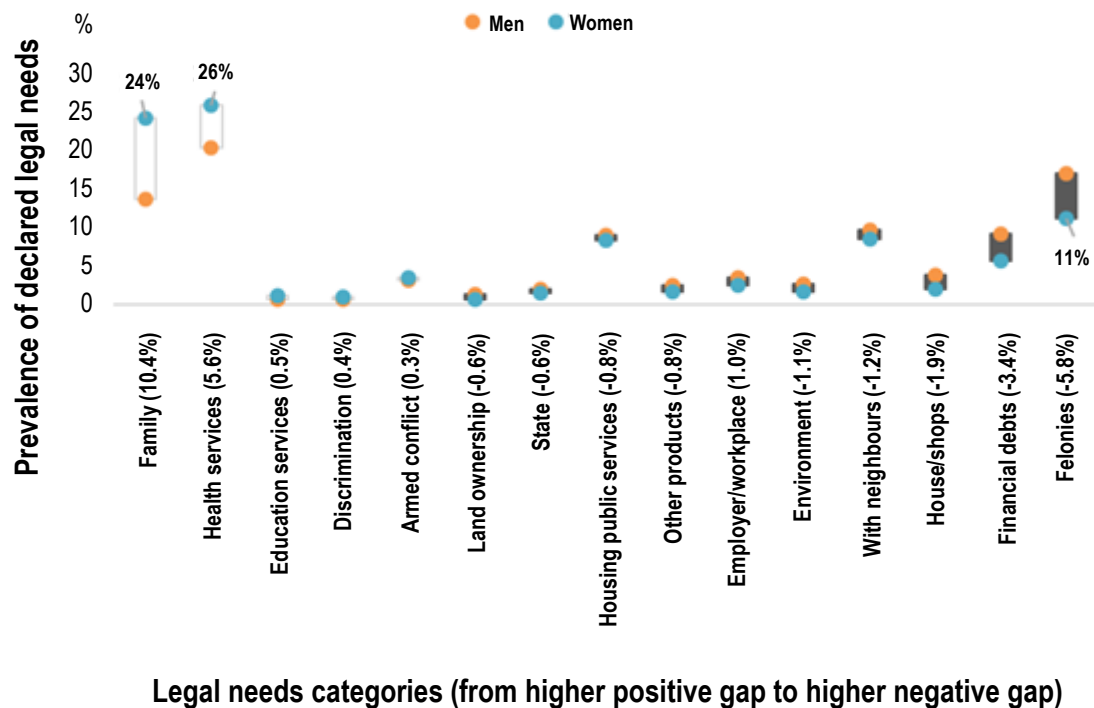
La Encuesta de Necesidades Jurídicas reveló que las necesidades jurídicas de los hombres y mujeres colombianos eran predominantes en tres áreas: atención sanitaria (23.4% general, y 26% entre mujeres), familia (19.4% general, y 24% entre mujeres), y delitos (13.9%, y 11% entre mujeres). Los problemas familiares en Colombia incluyen custodia de menores, divorcio, herencia, violencia y abuso sexual, y paternidad/maternidad, de acuerdo con información provista por el DNP a la OCDE.

Aunque los resultados de la encuesta no proveen detalles en casos de violencia contra la mujer (esto es, qué tipo de violencia), sugieren que la violencia sexual es un problema principal con respecto al sistema de servicios sanitarios y las necesidades jurídicas penales. Las mujeres en Colombia están sujetas a contextos violentos: de acuerdo con Dejusticia, los delitos graves que más comúnmente sufren las

mujeres en Colombia son violencia sexual, violencia doméstica y el incumplimiento de la pareja en proveer manutención (La Rota, M.E. et al., 2014^[3]).

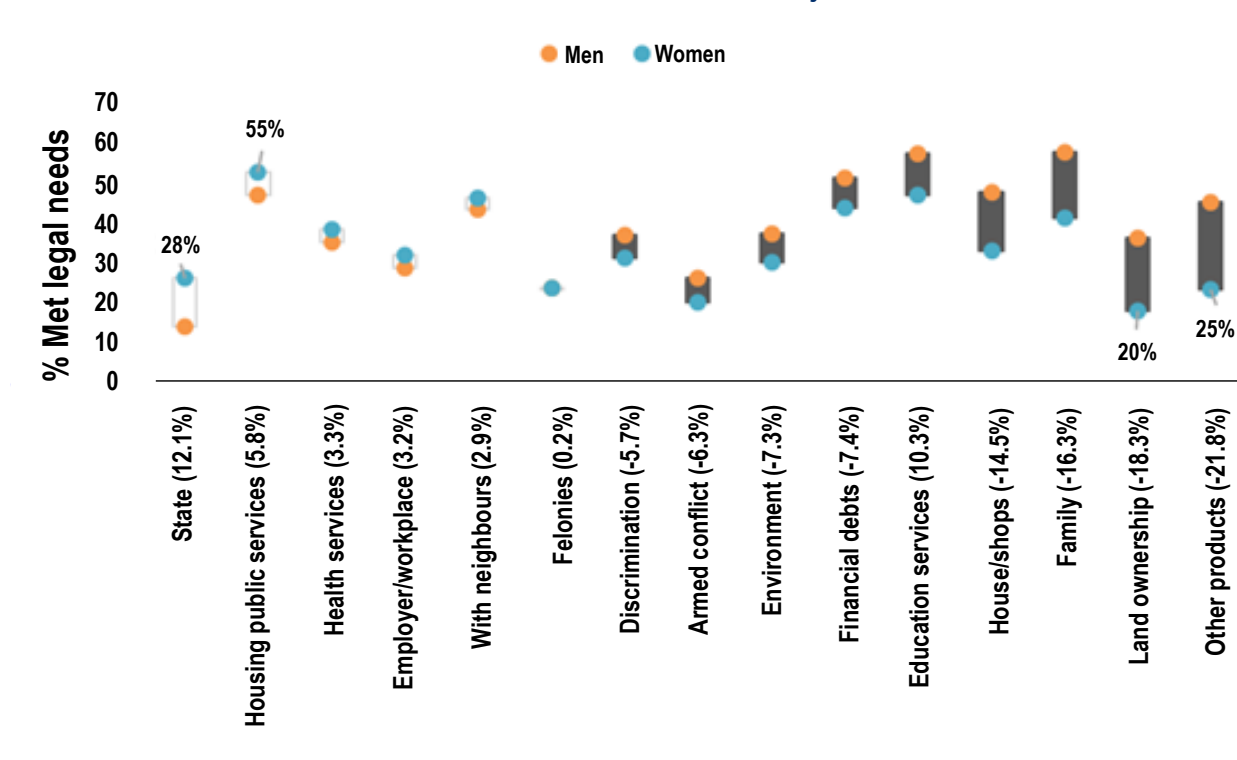
Más mujeres que hombres declaran necesidades jurídicas relacionadas a asuntos familiares (brecha predominante de 10.4%), y la tasa de satisfacción en términos de estas necesidades siendo cubiertas es mucho más baja que la de los hombres (Gráfica 3.8) y (Gráfica 3.9). También hay una gran brecha en cuestión de asuntos relacionados a tierras; más mujeres que hombres mencionaron que sus necesidades no eran cubiertas en estos asuntos, de acuerdo con información provista por el DNP a la OCDE.

Gráfica 3.8. Tipos de necesidades jurídicas por género



Fuente: Proporcionado por el DNP, 2017.

Gráfica 3.9. Brecha de satisfacción en términos de necesidades jurídicas cubiertas



Legal needs categories (from higher positive gap to higher negative gap)

Fuente: Proporcionado por el DNP, 2018.

Los asuntos de atención sanitaria se relacionaron mayormente con la calidad de los servicios de salud y el acceso al sistema de salud, mientras que los asuntos familiares tenían que ver principalmente con custodia y pensión alimenticia, divorcio y, en menor medida, abuso sexual (reportado por más mujeres que hombres). Los asuntos penales reportados se relacionaron con pobreza, dinero y violencia sexual (reportada por más mujeres que hombres).

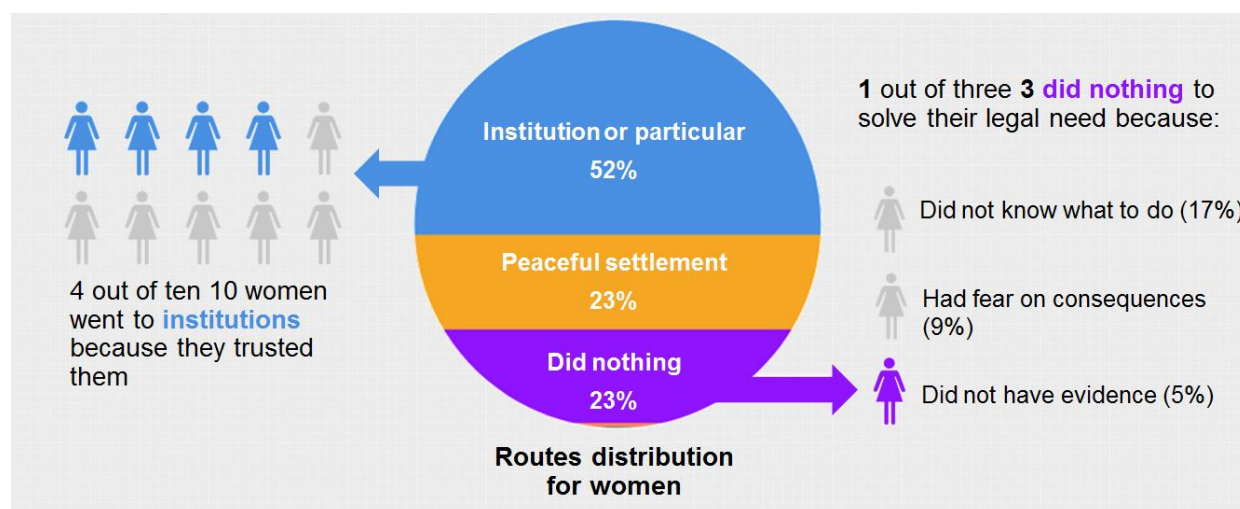
3.3.5. Experiencias de mujeres con la justicia en Colombia

De acuerdo con la Encuesta de Necesidades Jurídicas de 2016, un tercio de las mujeres en conflicto deciden no hacer nada para cubrir sus necesidades jurídicas. Ellas citan varias razones: consideran que los procedimientos toman mucho tiempo (29.2%); consideran que el problema no es muy grave (19.1%); no saben qué hacer (17%); o temen represalias (9%) (DNP, 2016_[10]).

En comparación, en una encuesta de necesidades jurídicas efectuada por Dejusticia en 2013, dos tercios de las personas consultadas no acudieron ante las autoridades para cubrir sus necesidades.² Las mujeres en el grupo de población general que sí buscaron tomar medidas legales, dijeron que esto fue porque: el problema no era muy grave (26%); los procedimientos toman mucho tiempo (18.1%); prefirieron buscar una solución pacífica a sus conflictos (14.5%); tenían represalias (8.7%); o no sabían qué hacer (7.7%). (La Rota, Lalinde and Uprimny, 2013_[12]).

La encuesta de Dejusticia de 2013 también descubrió que las mujeres en el grupo de población general sabían menos que los hombres sobre sus derechos fundamentales y de la existencia de mecanismos judiciales y organizaciones que brindan servicios de justicia (La Rota, Lalinde and Uprimny, 2013_[12]).

Gráfica 3.10. Lo que hacen las mujeres colombianas para cubrir sus necesidades jurídicas



Fuente: (DANE, 2016_[13]), Encuesta Nacional de Calidad de Vida, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv>.

En términos de cómo fueron afectadas por sus problemas legales, 57% de las mujeres que reportaron una necesidad jurídica describieron el problema como grave, mientras que el 49% de los hombres dijeron lo mismo; de acuerdo con información proporcionada por el DNP a la OCDE. Respecto a las necesidades jurídicas relacionadas con el conflicto armado, 92% de las mujeres que reportaron dicha necesidad, dijeron que el problema fue grave, mientras que el 83% de los hombres dijeron lo mismo. Los problemas de discriminación también afectaron a las mujeres más gravemente: 66% de las mujeres hallaron esos problemas particularmente graves, mientras que sólo un 32% de los hombres dijeron lo mismo. Aunque el promedio de mujeres encontró sus problemas más graves, no hay diferencias significativas por género en la proporción de las necesidades jurídicas que fueron cubiertas. Las mujeres declararon que un 40% de sus necesidades legales fueron cubiertas, y los hombres, un 42%.

En otro hallazgo, las mujeres eran 8.37% más propensas que los hombres a buscar asistencia legal, de acuerdo con información provista por el DNP a la OCDE. Un 80% de las necesidades de las mujeres fueron manejadas por 10 instituciones (de entre una lista de 27). Como se muestra en la Tabla 3.3, las mujeres eran más propensas que los hombres a dirigirse a fiscales de distrito (defensores públicos) o Comisarías de Familia, y menos propensas que los hombres a dirigirse a inspectores de policía o abogados.

Tabla 3.1. Tipos de asistencia legal buscados por hombres y mujeres colombianos

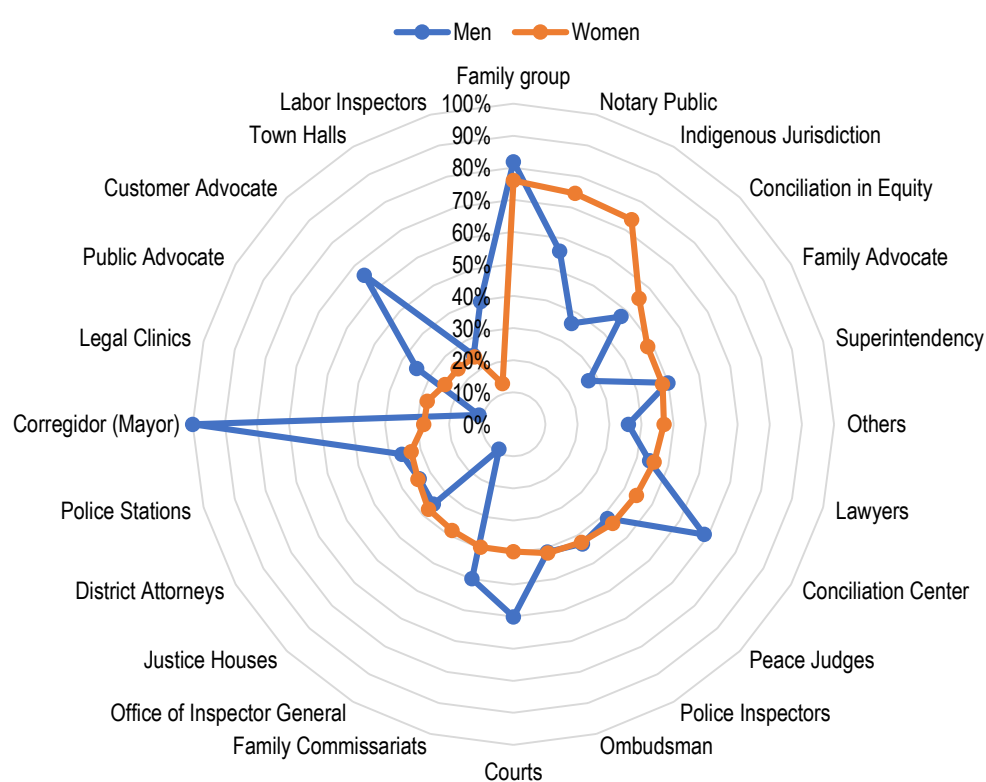
Tipo de asistencia	Hombres	Mujeres
Fiscales de Distrito	16.91%	20.06%
Comisarías de la Familia	5.23%	14.76%
Otros	13.93%	11.91%
Inspectores de Policía	12.55%	7.47%
Abogados	9.97%	6.05%
Defensor Público	2.23%	4.84%
Defensor de familia	2.74%	4.59%
<i>Ombudsman</i>	4.52%	4.49%
Casas de Justicia	1.89%	4.31%
Cortes	6.57%	4.07%

Total	76%	82%
-------	-----	-----

Fuente: (DNP, 2016^[10]), *Necesidades Jurídicas en Colombia*, <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>.

En relación con si las necesidades jurídicas fueron cubiertas o no, el nivel de satisfacción de las mujeres era más alto cuando consultaban a su propia familia (76%). La satisfacción de los hombres a través de la consulta con su familia era aún mayor (82%), pero el nivel más alto de satisfacción de los hombres se daba cuando consultaban al alcalde (Gráfica 3.11). Las mujeres reportaron menos satisfacción que los hombres, con 12 de 27 tipos de asistencia legal. Las más grandes brechas negativas tenían que ver con las consultas con el alcalde (-72%), defensor de consumidores (-41%) e inspector laboral (-27%).

Gráfica 3.11. Satisfacción de que las necesidades fueron cubiertas por tipo de asistencia solicitada



Fuente: Porporcionado por el DNP, 2017

La proporción de mujeres que no tomaron acción para resolver su problema legal, era menor que la proporción de los hombres por 1.75%. Para el 17% de las mujeres y 14% de los hombres que no tomaron acción, esto se debió a que no sabían qué hacer. Entre las mujeres que declararon un motivo para su inacción, 61% de quienes tuvieron un problema relacionado al conflicto armado dijeron que fue por miedo a represalias; 92% de quienes tuvieron un problema relacionado a su lugar de trabajo dijeron que fue porque temían las consecuencias o no sabían qué hacer; y 57% de quienes tuvieron un problema relacionado a servicios educativos dijeron que fue porque no sabían qué hacer (DNP, 2016^[10]).

En términos de resolución de problemas entre aquellos que sí buscaron asistencia legal, 48% de las mujeres y 44% de los hombres, dijeron que se había alcanzado un acuerdo o resolución. La categoría de necesidades jurídicas donde se lograron resoluciones o acuerdos con mayor frecuencia fue la de

problemas familiares (59%), mientras que el problema resuelto con menor frecuencia fueron asuntos de discriminación (15%) (DNP, 2016_[10]).

Al momento de la encuesta, 46% de los problemas de las mujeres no habían sido resueltos, y esto aumentó a 84% con problemas relacionados a discriminación. La necesidad jurídica con la mayor brecha negativa entre hombres y mujeres también era discriminación (-70%). Un total de 71% de mujeres y 70% de hombres no habían obtenido asesoría legal o representación para atender sus necesidades jurídicas.

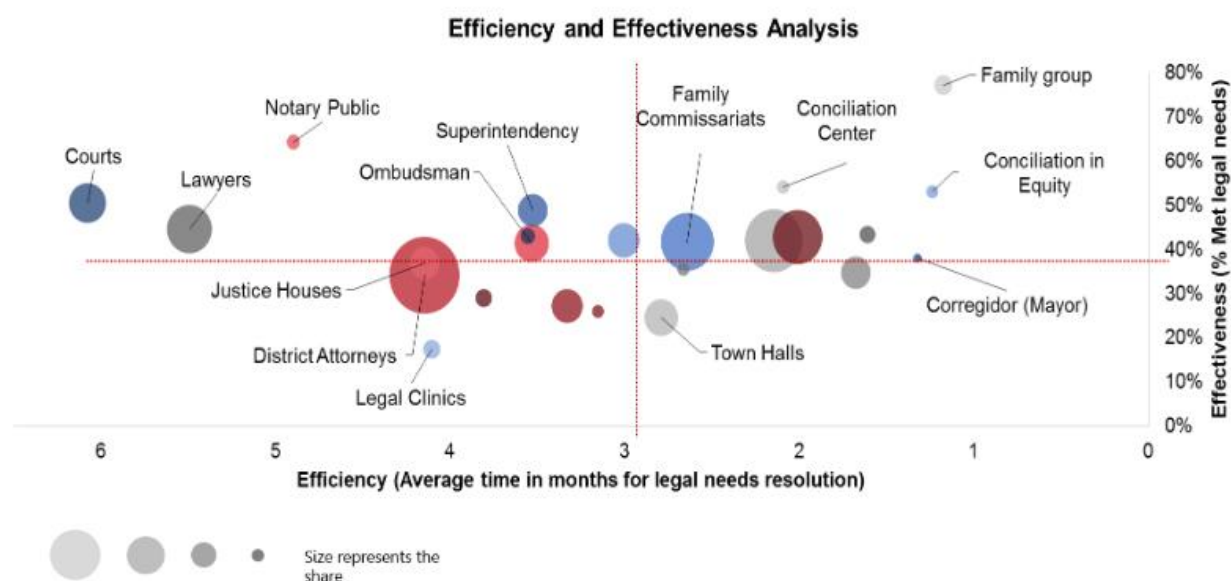
Tomando en cuenta la geografía al considerar el nivel de satisfacción con la resolución de un problema legal, el departamento del norte, César, reportó la brecha más grande entre hombres y mujeres (con más mujeres que hombres insatisfechas con la solución a su necesidad jurídica específica), seguido por Caquetá en el sur, Chocó en el oeste y Bogotá (DNP, 2016_[10]).

Las decisiones de las mujeres en buscar asistencia legal también son afectadas por sus percepciones respecto a la efectividad y eficiencia de las instituciones de justicia. En la Encuesta de Calidad de Vida de 2016, las Comisarías de la Familia (servicios policiales de la familia) eran percibidas como la institución de justicia más eficiente en términos del tiempo en meses que toma alcanzar las necesidades del usuario, seguidos por mediadores, órganos de jurisdicción indígena, e inspectores policiales (Gráfica 3.12).

Con los resultados de la Encuesta de Necesidades Jurídicas 2016 fue posible construir un mapa de eficacia y eficiencia para 27 operadores judiciales y administrativos en Colombia (incluyendo servicios de justicia en diferentes vías de justicia) basado exclusivamente en la experiencia de los ciudadanos al adentrarse en las distintas vías de justicia para intentar resolver su necesidad legal en particular. La capacidad de la institución para responder de forma oportuna a los requerimientos del ciudadano se considera como eficiencia, en tanto que la eficacia se representa en el porcentaje de ciudadanos que dijeron que sus problemas se habían resuelto después de acudir a esa institución (Gráfica 3.11).

En el cuadrante superior derecho aparecen los operadores de justicia – formales, administrativos o privados – que, de acuerdo con los ciudadanos, son más eficaces y eficientes que el promedio nacional cuando se trata de resolver sus necesidades. Por ejemplo, una institución como los centros de conciliación, un método alternativo de justicia, responde a las necesidades jurídicas de forma más eficaz y eficiente que otros que se ubican más cerca del promedio. Por otro lado, los operadores de justicia tales como las Casas de Justicia, requirieron más tiempo para resolver las necesidades de los ciudadanos, quienes al mismo tiempo estaban insatisfechos con este operador en cuanto a la solución de su necesidad.

Gráfica 3.12. Percepciones respecto a la eficiencia de instituciones de justicia



Nota: Tiempo promedio de resolución del problema: 3 meses. % NJS Promedio Nacional total = 40%

Fuente: (DNP, 2017^[11]), *Índice de Acceso Efectivo a la Justicia*,

<http://dnpsig.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=b92a7ab2fe6f4a06a6aec88581d6873e>.

3.3.6. Las necesidades jurídicas de mujeres que experimentan violencia

Las respuestas de política para eliminar la violencia contra las mujeres deberían considerar las necesidades jurídicas únicas e intersectoriales que enfrentan los sobrevivientes, que frecuentemente se interrelacionan con emociones complejas sobre su abuso y/o abusador/es (OECD, forthcoming^[14]). Las sobrevivientes frecuentemente enfrentan gran dificultad abordando todos los problemas simultáneos que surgen a raíz de la violencia que han enfrentado. Por ejemplo, una sobreviviente puede estar involucrada en un asunto penal porque el estado levantó cargos en contra su pareja íntima por agresión. Ella también puede haber sido acusada por agresión bajo un sistema de cargos duales, por presunta violencia doméstica; simultáneamente, puede estar involucrada en proceso de divorcio y/o proceso de custodia de menores en una corte civil. También podría estar buscando órdenes de restricción contra su pareja, intentando asegurar su acceso único al domicilio conyugal, o solicitando una licencia con goce de sueldo por ser una víctima de violencia. Muchos de estos procedimientos serán abordados en foros separados con diversos abogados, y en el curso de varios meses. Estos problemas legales son complejos y difíciles de abordar en sí mismos. Cuando están entrelazados múltiples procedimientos, muchas, si no todas, las necesidades de las sobrevivientes pueden fácilmente dejar de ser cubiertas. (OECD, forthcoming^[14]).

Un estudio realizado en 2015 por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer observó a profundidad el problema de violencia contra las mujeres. Este estudio, que lleva el nombre de *Segunda Medición sobre la Tolerancia Social e Institucional de las Violencias Contra las Mujeres*, incluyó entrevistas con mujeres que habían sido víctimas de violencia. De las mujeres adultas víctimas entrevistadas, 69% dijeron haberle dicho a alguien sobre el acto de violencia. Sin embargo, aquellas que denunciaron, principalmente lo discutieron únicamente con miembros de su familia (71%); sólo un 14% habló al respecto con la policía (High Presidential Council for Women's Equality, 2015^[15]).

Se encontró que la aversión de las mujeres a denunciar la violencia era particularmente fuerte en el contexto del conflicto armado, debido al miedo a las represalias. Otras razones por las cuales las víctimas mujeres no denunciaron crímenes de violencia con las autoridades incluían falta de apoyo (sólo un 20%

dice haber recibido este apoyo), aceptación de la violencia o sentimientos de vergüenza. Cuando sí reportaban dichos crímenes a la policía, según el estudio, frecuentemente eran revictimizadas – menospreciadas o confundidas por funcionarios que les proporcionaban información imprecisa. Además, se encontró que las mujeres funcionarias públicas en los municipios del país, e incluso aquellas a cargo de asuntos de mujeres, no tenían conocimiento de la legislación en materia de derechos de las mujeres (High Presidential Council for Women’s Equality, 2015^[15]).

El estudio también encontró que, entre las mujeres víctimas de violencia, sólo un 52% había buscado ayuda de autoridades competentes de algún tipo. Los organismos más solicitados eran la policía (52%), fiscalías locales (5%) y Comisarías de la Familia (3%). Las mujeres víctimas de violencia reportaron que las instituciones que más ayudaron en sus situaciones fueron las Casas de Justicia (73%), hospitales (66%), y médicos forenses (50%). Es importante mencionar en este sentido que, conforme a la Ley 1142 de 2007, los casos de violencia contra la mujer pueden ser presentados únicamente ante una institución oficial, y no ante organismos no formales, tales como Conciliadores de Equidad.

3.4. ¿Dónde están las necesidades? Mapeo de las necesidades jurídicas de las mujeres víctimas de violencia (Paso 2)

El mapeo de las necesidades y experiencias específicas de las mujeres víctimas de violencia en Colombia es un ejercicio crucial para identificar y cubrir sus necesidades legales. El mapeo permite un mejor entendimiento de sus necesidades en diferentes contextos, e informa sobre la elaboración efectiva de políticas en el sector jurídico y de justicia. El mapeo puede llevarse a cabo de varias formas, incluso a través de las encuestas de necesidades jurídicas, a través de “rutas de mapeo”, y a través del mapeo de ubicación de servicios locales de justicia existentes.

3.4.1. Identificación y mapeo de necesidades jurídicas a nivel subregional

Los datos de las encuestas de necesidades jurídicas representan una de las fuentes más importantes de mapeo. La Encuesta de Necesidades Jurídicas realizada por Colombia a nivel regional en 2016 abarcó una amplia variedad de necesidades (no exclusivas a las necesidades jurídicas de las mujeres). Sin embargo, la encuesta no presentó datos pertinentes para entidades geográficas más pequeñas, a niveles subregionales.

Identificar las necesidades jurídicas en mayor detalle, dentro de las jurisdicciones a niveles regionales y subregionales es importante para obtener información detallada y capturar variaciones en las necesidades de las mujeres en contextos y áreas específicos. Sin embargo, usualmente no son proporcionadas encuestas para entidades geográficas más pequeñas, posiblemente porque los tamaños de muestra más pequeños tienen poca probabilidad de tener suficientes encuestados para un estimado representativo de grupos demográficos y entidades geográficas a pequeña escala.

Se pueden utilizar varios mecanismos para superar esta dificultad. Uno de ellos es el uso de otros recursos de información, tales como datos sociales, económicos y demográficos y datos administrativos oficiales. Dichas herramientas podrían proporcionar a los responsables colombianos de elaboración de políticas una perspectiva suficiente sobre las necesidades de las mujeres en áreas geográficas específicas, para la provisión eficaz de servicios en respuesta a la violencia contra las mujeres.

La aplicación de métodos analíticos de datos sobre las encuestas de necesidades legales podría producir puntos de vista más profundos. Por ejemplo, Colombia está utilizando el análisis en red para comprender las necesidades jurídicas agrupadas con la finalidad de tener una representación más realista de la variedad e interconexión de los problemas que enfrentan las mujeres.

El Sistema de Información Geográfica (SIG) para análisis espacial de datos es otra herramienta útil. El SIG puede ser usado para superponer múltiples niveles de datos para visualizar coincidencias y brechas, y para identificar patrones. Por ejemplo, pueden superponerse datos sobre necesidades jurídicas y servicios legales sobre datos de mujeres víctimas de violencia, y sobre reportes de violencia doméstica, para desarrollar una imagen más amplia sobre los enlaces entre las necesidades jurídicas, problemas sociales más amplios, y las brechas al abordarlos.

Colombia quizá deba considerar el reunir datos de diferentes fuentes institucionales para esta finalidad. Información sensible, incluida la de hospitales, salas de urgencias, policía y refugios de mujeres en situación de maltrato, deberá ser tratada tomando en cuenta las garantías de privacidad. Los datos que podrían ser buscados incluyen, por ejemplo:

- direcciones de usuarios buscando asistencia de programas de ayuda legal para problemas de violencia doméstica
- datos de fuerzas del orden en la ubicación de llamadas de emergencia involucrando violencia doméstica
- datos de los vecindarios de usuarias de refugios de mujeres en situación de violencia.
- datos de hospitales y salas de emergencia en las localidades de víctimas de violencia doméstica
- datos de ubicaciones de aquellas solicitando órdenes de restricción del sistema judicial
- datos de censo de gobierno federal desde un vecindario en particular, por ej. indicadores económicos, minorías, desempleo, y distribuciones por edad
- datos de consejerías regionales en zonificación de tierras, valoraciones de pobreza y morosidad (Defensoría del Pueblo, 2019^[6]).

3.4.2. Ruta de mapeo de las vías de justicia

Un método importante centrado en las personas, para la recolección de datos son las “rutas de mapeo” de necesidades jurídicas. Esta metodología rastrea los medios de justicia usados por individuos, familias o pequeños negocios para abordar problemas legales, y/o las vías establecidas por varios servicios y agencias para este propósito. El enfoque, el cual es temporal más que geográfico, toma en cuenta varios niveles de sistemas de justicia y las rutas basadas en un problema jurídico.

Existen lineamientos generales a nivel nacional para las vías referentes a mujeres víctimas de violencia sexual y doméstica, con tres grupos de medidas: *i*) medidas preventivas; *ii*) medidas de cuidado y asistencia; y *iii*) medidas de protección. Distintas entidades están a cargo de implementar cada grupo de medidas, y el sector judicial está encargado de la protección, como se muestra en la Tabla 3.3. Las vías de medidas de protección integran los mismos servicios de justicia a nivel subnacional, pero su orden dentro de la vía depende del departamento o municipio.

Tabla 3.2. Entidades a cargo de medidas para las mujeres víctimas de violencia

Medidas de prevención	Medidas de cuidado y asistencia	Medidas de protección
Ministerio de Educación	Sector salud (empresas que proporcionan cuidado de la salud y oficinas de servicios de salud en departamentos y municipios), a cargo de proporcionar refugio a víctimas de violencia doméstica y sexual, y encabezar la implementación de políticas enfocadas a garantizar el derecho a la salud de todos los ciudadanos, dentro de sus respectivos	Comisarías de Familia

	territorios.	
Ministerio de Comunicaciones y Tecnologías de la Información	Policía nacional, a cargo de medir los riesgos e implementar medidas de protección	Jueces (jueces de asuntos civiles municipales, jueces municipales generales, Juez de Control de Garantías)
Ministerio de Salud y Protección Social		Fiscalía
		Jurisdicciones indígenas

Fuente: (Defensoría del Pueblo, 2019^[6]).

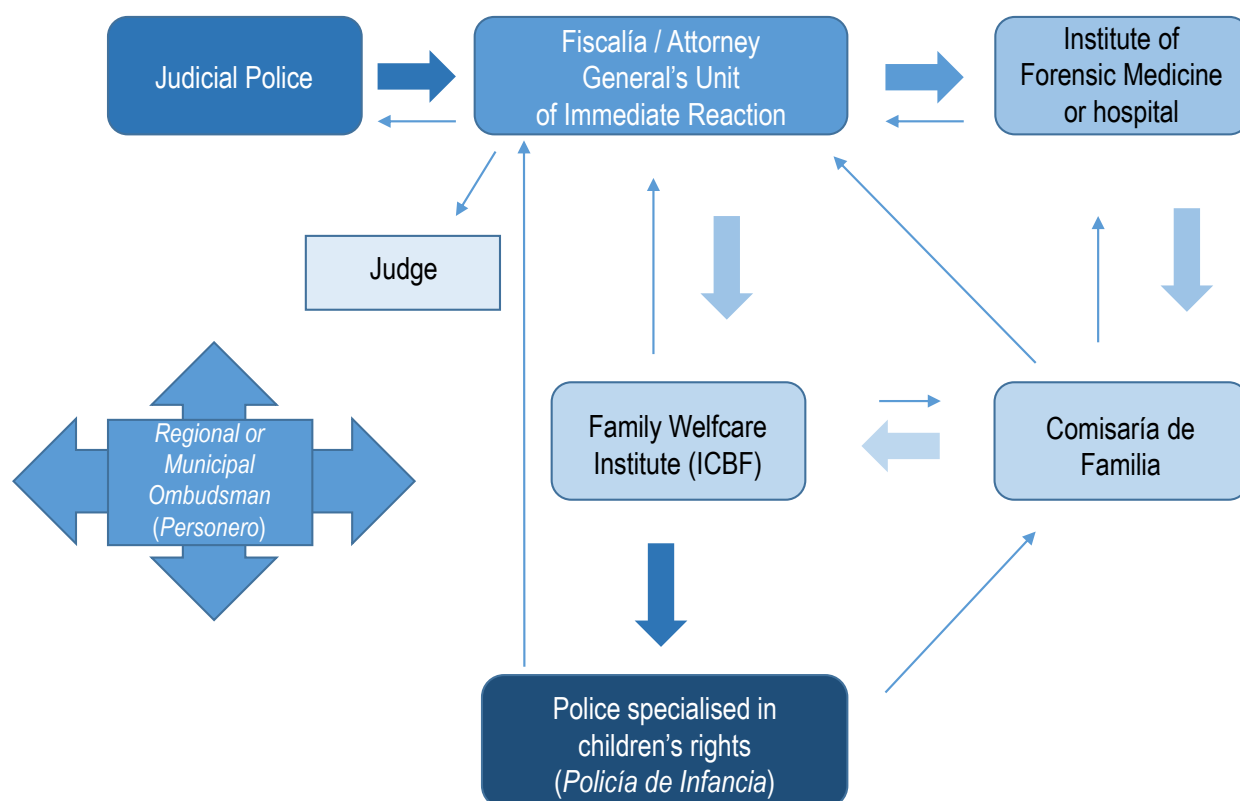
Las mujeres víctimas de violencia en Colombia aún enfrentan desafíos en la búsqueda de acceder a los medios de justicia. En general, los desafíos involucran límites en su acceso a la justicia, mientras que otros tienen que ver con las vías en sí mismas. Los desafíos pueden surgir debido a la malinterpretación de las vías (por ejemplo, confundir las vías para mujeres víctimas de violencia, con las vías para víctimas del conflicto armado). Otros pueden surgir cuando los oficiales de policía no están capacitados o son insensibles ante el problema; cuando las mujeres no tienen suficiente apoyo psicológico; cuando no saben cómo acceder a las vías, etc. Es importante mencionar que las investigaciones han revelado que las respuestas no coordinadas y la fragmentación institucional, pueden no sólo generar fallas al abordar la violencia contra las mujeres, sino que puede producir victimización secundaria. Un enfoque exhaustivo, de gobierno integral, es esencial para combatir esta problemática (OECD, forthcoming^[14]).

En el contexto colombiano, una limitación significativa respecto a las medidas de cuidado y asistencia, las cuales son principalmente responsabilidad del sector de salud, es la falta de refugios para proporcionar protección inmediata a las mujeres víctimas de violencia sexual y doméstica, especialmente cuando el presunto agresor vive con la víctima. Esto amenaza la integridad física y emocional de la víctima (Defensoría del Pueblo, 2019^[6]). En este aspecto, es relevante mencionar que, conforme a la Ley 1257 de 2008 (la cual establece medidas de cuidado y asistencia para mujeres víctimas de violencia), las mujeres que están en riesgo de sufrir actos de violencia al interior de sus domicilios, deberían ser provistas de comida, refugio y servicios de salud mientras permanezcan en riesgo.

Otras limitaciones tienen que ver con la efectividad, pertinencia y monitoreo de las medidas de protección (implementadas principalmente por las Comisarías de la Familia), de acuerdo con información proporcionada a la OCDE por actores clave, en las entrevistas que tuvieron lugar durante las misiones a Mocoa y Quibdó. Estas debilidades están ligadas a las limitaciones inherentes a las Comisarías (falta de recursos, falta de sistemas de información, y sobrecarga de trabajo). Sin embargo, las medidas de protección implementadas por la policía (tales como revisiones esporádicas alrededor de la vivienda) también son insuficientes o inefectivas en muchos casos. Además, las mujeres que han experimentado violencia se encuentran en mayor riesgo al presentar su denuncia ante las autoridades (particularmente cuando el agresor es la pareja), y son, por lo tanto, especialmente vulnerables en este contexto cuando no se proporcionan medidas de protección efectivas (Defensoría del Pueblo, 2019^[6]).

En Chocó, los desafíos que enfrentan las mujeres víctimas de violencia tienen que ver con el hecho de que no se han adoptado todavía las medidas en algunos municipios. De acuerdo con un informe del gobierno de Chocó sobre políticas de género, algunas no están interesadas en trabajar dentro de vías especificadas para el acceso a la justicia, y cerca del 70% de las mujeres en Chocó no utilizan las vías ya existentes, principalmente porque no conocen sus derechos (Government of Chocó, 2018^[16]). Los desafíos también tienen que ver con la limitación de las entidades dentro de la vía. Por ejemplo, el municipio de Quibdó diseñó un proyecto para construir un albergue para mujeres víctimas de violencia, pero aún no hay recursos para implementar esta iniciativa, informó la oficina del alcalde de Quibdó a la misión de investigación de la OCDE.

Gráfica 3.13. Vías para las mujeres víctimas de violencia en Mocoa, Putumayo, Chocó y Quibdó



Explicación de cada institución de la Gráfica 3.13.: Este es un diagrama de flujo con las instituciones más comunes en las vías para mujeres víctimas de violencia a nivel municipal y departamental en Colombia.

Policía Judicial

- Recibe el caso y extiende la denuncia ante la Fiscalía
- Implementa medidas de protección cuando es requerido

Fiscalía/URI (y en casos relativos a violencia sexual, Centros de Cuidado de la Mujer)

- recibe la denuncia de la Policía Judicial, directamente por la víctima, o toma acciones ex officio al enterarse del caso
- remite el caso al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) cuando la víctima es un niño o adolescente (menor de 18)
- pide al Instituto de Medicina Forense una opinión experta y evaluación clínica
- lleva a cabo acciones de protección (algunas son implementadas por la policía)
- inicia la investigación penal e informa a las víctimas sobre sus derechos y acciones legales

A diferencia de otros muchos municipios en Colombia, no hay Unidad de Reacción Inmediata (URI) en la Fiscalía General en Mocoa. Estas unidades están a cargo de recibir denuncias 24/7, y los casos urgentes son referidos directamente a los fiscales locales y la policía judicial. Quibdó sí tiene una URI.

Instituto de Medicina Forense

- Lleva a cabo las evaluaciones clínicas
- Apoya y capacita algunos hospitales para fungir como médicos expertos en casos relativos a violencia sexual
- Remite los resultados a la fiscalía y la comisaría de familia.

Comisaría de Familia

- Recibe el caso directamente de la víctima y la/lo orienta a seguir la vía
- Informa a la víctima sobre sus derechos
- Verifica si la víctima es un menor y, de serlo, remite el caso al ICBF
- Lleva a cabo acciones de protección
- Ofrece asistencia psicológica para la víctima en situación de crisis
- Remite el caso a la fiscalía
- Remite el caso a hospitales en caso de emergencia, y al instituto de medicina forense para evaluación clínica.

Oficina de Defensa Pública y Personero Municipal

- Informa a las víctimas sobre sus derechos y sobre acciones legales
- Remite el caso a la fiscalía y/o comisaría de la familia
- Se asegura que la vía funcione en todos los casos, y da recomendaciones a instituciones de ser necesario
- Promueve los derechos humanos.

Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF)/Defensores de Familia

- Recibe el caso cuando la víctima es niño o adolescente.
- Verifica si los derechos del niño/adolescente están siendo violados
- Brinda cuidado inmediato y atención psicológica cuando se necesita
- Remite el caso a la fiscalía o comisaría de la familia, de haber necesidad de medidas de protección (si la situación es crítica, el ICBF puede implementar medidas provisionales de emergencia)

- Monitorea la implementación de medidas de protección
- Representa a los niños y adolescentes en la corte, de ser necesario
- Los defensores de familia están sujetos al ICBF; ellos deciden en casos donde un niño es víctima de violencia. En algunos casos, los Defensores de Familia pueden representar a un niño ante un juez, cuando sus padres no están presentes.

Policía especializada en derechos de los niños (Policía de Infancia)

- Remitir el caso a las entidades competentes (Fiscalía y Comisaría de Familia)
- Implementar medidas de protección de ser requeridas
- Proporcionar apoyo para que las víctimas sigan la vía
- Informar a las víctimas sobre sus derechos

Jueces

- Dar audiencia en la corte
- Pronunciar sentencia sobre el caso
- Tomar medidas de protección

3.4.3. Mapeo de ubicación de servicios

Otra metodología para el mapeo de necesidades legales es ubicar geográficamente servicios legales y de justicia. El mapeo de ubicación de servicios determina si las áreas geográficas están bien equipadas con tipos específicos de servicios (legales o no legales, de financiamiento público o soporte pro bono, etc.). Aunque el alcance sea limitado, este mapeo relativamente sencillo proporciona un vistazo de las variaciones regionales (especialmente divisiones rurales/urbanas) y es un punto de inicio útil para una evaluación más contextualizada de las necesidades jurídicas.

El DNP ha aplicado esta metodología para desarrollar mapas presentando la distribución geográfica de servicios legales formales e informales a través de las regiones de Colombia.

Servicios de justicia formal

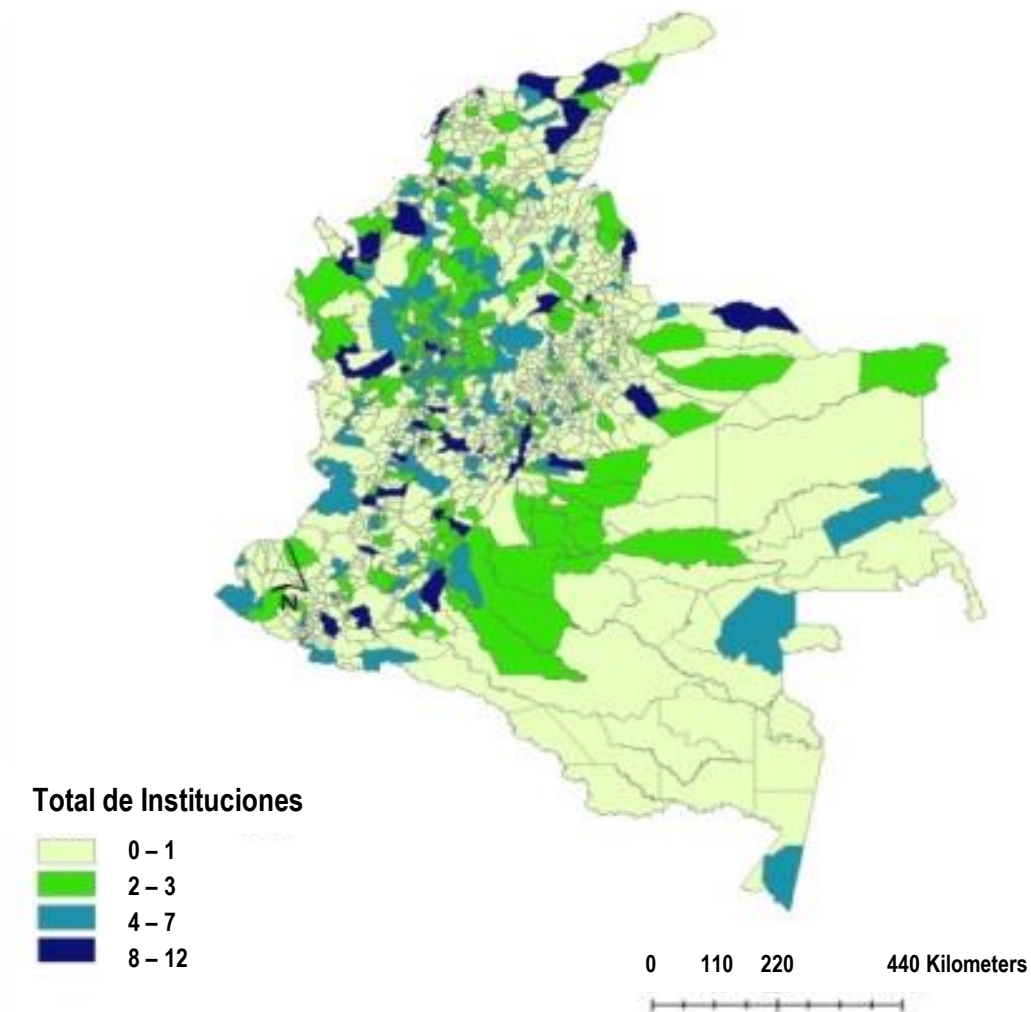
Los servicios de justicia formal, tales como cortes y tribunales, son servicios públicos principalmente mantenidos y financiados por autoridades públicas. El DNP ha mapeado dichos servicios a lo largo de Colombia, proporcionando una mirada a las discrepancias geográficas en la distribución de servicios.

Operadores judiciales

Este mapa del DNP muestra que, en muchas áreas de Colombia, hay uno o ningún operador judicial formal (jueces, fiscales y analistas forenses).

Gráfica 3.14. Distribución de servicios de justicia formal a lo largo de Colombia

Jueces locales, fiscalías y analistas forenses



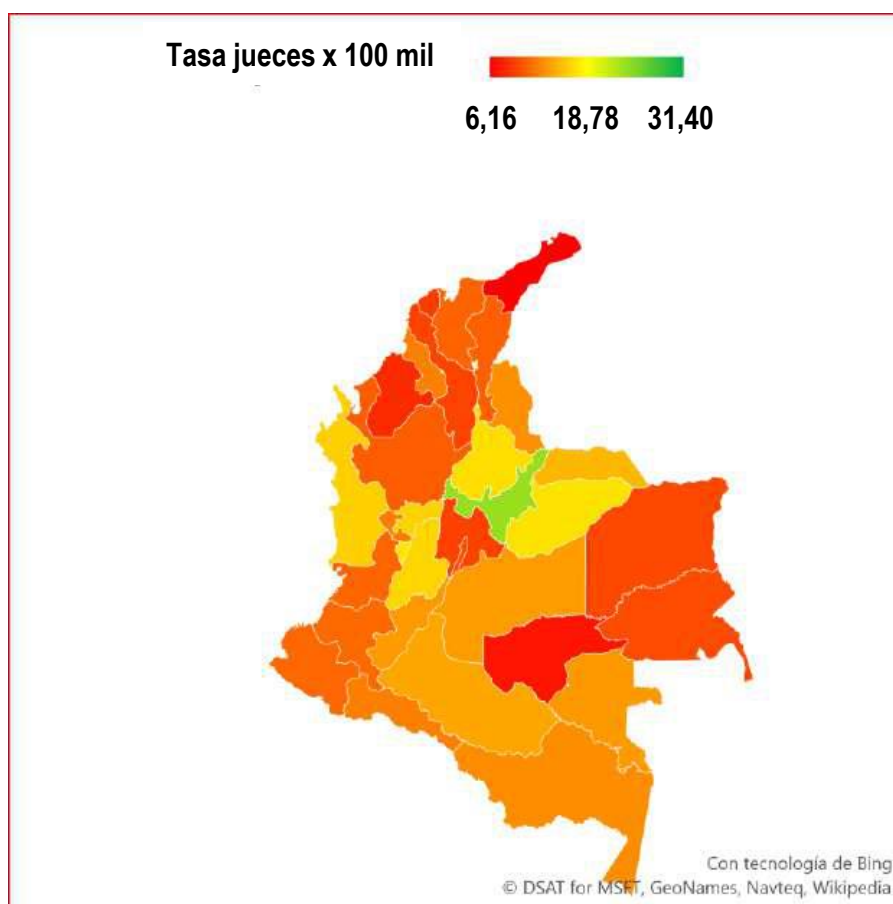
Fuente: Proporcionado por el DNP (2017),

<http://dnpsig.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=b3f238a410c4461ab5ff8d5eabe1451d>.

Jueces

Un mapa de la distribución de jueces a lo largo de Colombia muestra que hay algunas áreas mucho mejor atendidas que otras. Hay alrededor de 20 jueces por cada 100 000 habitantes en la región de Boyacá, y alrededor de 6 jueces por cada 100 000 habitantes en Guaviare.

Gráfica 3.15. Jueces en el territorio de Colombia (por cada 100 000 habitantes)



Fuente: Proporcionado por el DNP (2017),
<http://dnpsig.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=b3f238a410c4461ab5ff8d5eabe1451d>.

Los 1 103 municipios de Colombia contaron 4 663 jueces a septiembre de 2018, de acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura. Sin embargo, el número de jueces varía dependiendo de la población de cada distrito judicial. Por ejemplo, hay 234 jueces en Antioquia, mientras que en Putumayo hay sólo 39, según se comentó a la OCDE en la misión investigativa a Colombia.

Jueces en todas las regiones de Colombia reciben capacitación continua en asuntos de género y casos relacionados a violencia contra la mujer (mayoritariamente por el Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión de Género del Poder Judicial). Sin embargo, de acuerdo con la Dirección Nacional de Defensoría Pública, los jueces aún necesitan reforzar la perspectiva de género en sus sentencias. En casos de violencia familiar, a veces sentencian como si los hombres y las mujeres estuvieran bajo las mismas condiciones (Defensoría del Pueblo, 2019^[6]).

Instituto de Medicina Forense

El Instituto de Medicina Forense proporciona asistencia técnica y científica, y apoya con la administración de justicia en Colombia. Sin embargo, el instituto no está presente en todas las partes del territorio nacional. A pesar de que busca capacitar a hospitales, para llevar a cabo evaluaciones clínicas en casos de violencia sexual, aún hay algunas regiones, especialmente en áreas rurales y remotas, sin servicios de evaluación clínica en estos casos, dificultando la obtención de evidencia, según se comentó en la misión de investigación de la OCDE. Éste es, sin duda, el caso de las áreas rurales en Putumayo y Chocó.

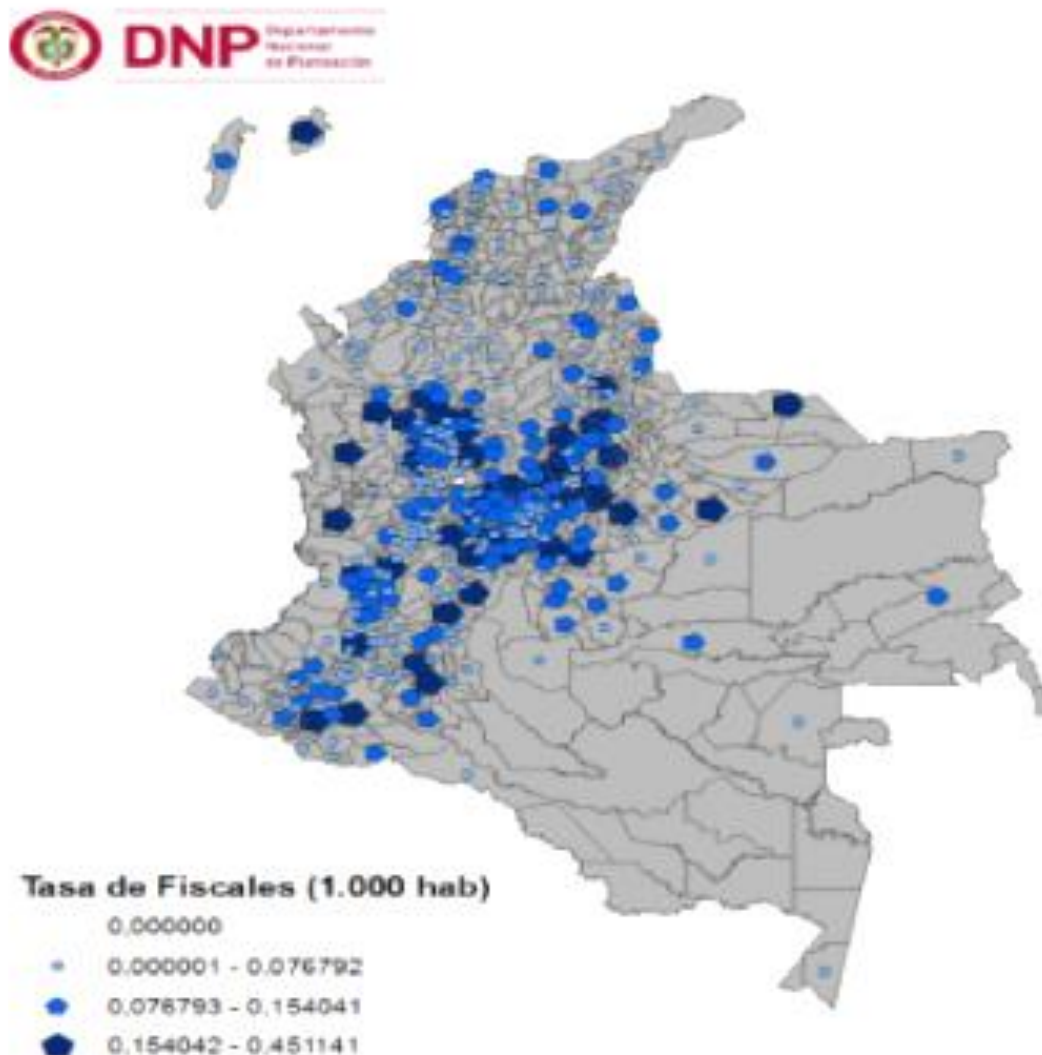
El Instituto de Medicina Forense cuenta con solo cinco representantes en Chocó, todos ellos ubicados en Quibdó, según se informó a la misión de investigación de la OCDE.

Fiscales Locales

El papel de los fiscales locales en casos de violencia contra la mujer es investigar casos de violencia sexual, homicidio, feminicidio, violencia doméstica y lesiones personales. Ellos también establecen medidas de protección.

El mapa a continuación resalta disparidades importantes en la distribución de fiscales a lo largo del territorio de Colombia (Gráfica 3.16). Están concentrados principalmente en la parte oeste del país, con pocos o cero fiscales por cada 1 000 habitantes en la zona este.

Gráfica 3.16. Distribución de fiscales a lo largo del territorio de Colombia (por cada 1 000 habitantes)



Fuente: Proporcionado por el DNP (2017), <http://dnpsig.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=b3f238a410c4461ab5ff8d5eabe1451d>.

Las entrevistas e investigación de la OCDE en Colombia, indican que los recursos económicos y humanos pueden ser insuficientes para actividades de investigación. La Policía Judicial tiene una plantilla limitada para cubrir el territorio entero, de acuerdo con el Ministerio de Justicia. Esto tiene un impacto directo en los derechos de las mujeres, incluyendo el acceso efectivo a la justicia. En Putumayo, por ejemplo, la oficina de la Fiscalía en Mocoa, no tiene Unidad de Reacción Inmediata (URI) a cargo de recibir denuncias 24/7. Esto significa que los casos urgentes son remitidos directamente ante un fiscal local y policía judicial, según se comentó a la OCDE en su misión de investigación. En el departamento de Chocó, Quibdó tiene una URI.

Defensor Municipal y Defensor Regional del Pueblo

En Colombia, el Personero Municipal (similar a un Defensor Municipal) media asuntos de derechos humanos a nivel local. Los Personeros son parte del Ministerio Público, junto con el Defensor Nacional y el Procurador.

Los Personeros Municipales tienen un amplio rango de responsabilidades. Emiten recomendaciones sobre políticas y, en casos particulares de derecho administrativo, presentan peticiones judiciales para la protección de derechos constitucionales (tutelas). También deben garantizar los derechos fundamentales de comunidades, y el derecho a participar en foros relevantes de toma de decisión.

El Defensor Regional representa al Defensor Nacional en cada región del país. Su propósito es promover y proteger los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia. La Defensoría del Pueblo Regional incluye al sistema de defensores públicos, que ofrece ayuda legal a poblaciones vulnerables.

Sin embargo, hay límites a la asistencia legal que puede ser proporcionada en algunos departamentos debido a los escasos recursos humanos y económicos, y la falta de ciudadanía informada. El desafío se amplifica en el actual contexto postconflicto.

En Putumayo, el mayor apoyo para mujeres víctimas de violencia es el Personero Municipal, quien brinda asesoría legal gratuita a poblaciones vulnerables. El Personero Regional, quien es también un conciliador en virtud de la ley, juega un papel importante en la implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias (ASC), previniendo, por lo tanto, que los casos pasen a través de toda la línea de procesos judiciales. Pero el hecho de asumir dos roles al mismo tiempo, podría crear conflictos de interés, y representa una carga de trabajo adicional para esta función.

Inspectores de policía

Los inspectores de policía fueron creados en 1991, pero están regulados por la ley. Su función principal es coordinar servicios de justicia, y mediar entre ciudadanos e instituciones de justicia, para responder a las necesidades de la ciudadanía. Sólo los alcaldes están autorizados a designar inspectores de policía, y cada alcalde debe nombrar al menos uno.

En Putumayo, Mocoa tiene sólo un inspector de policía, que limita este importante papel a través del territorio del municipio, según se comentó en la misión de investigación de la OCDE. Hay 13 inspectores de policía en los otros 12 municipios del departamento (Colón, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Luguízamo, Sibundoy, San Francisco, San Miguel, Santiago, Valle del Guamuez and Villagarzón).

A pesar de que los inspectores de policía no son parte oficial del sistema de medios de justicia para mujeres víctimas de violencia, ellos apoyan a los gobiernos locales en algunos municipios para el desarrollo de medidas de prevención con la comunidad con el fin de sensibilizar sobre la violencia contra la mujer. Este es el caso de Quibdó, según se comentó a la misión de investigación de la OCDE.

Comisarías de Familia

Las Comisarías de Familia, que están presentes en casi todos los municipios de Colombia, **reciben cerca del 70% de los casos relacionados con violencia contra las mujeres**. Las Comisarías de Familia fueron creadas bajo la Ley 1098 de 2006 con el propósito de proteger los derechos de los niños, y resolver casos de violencia familiar. Estas entidades deben colaborar con otros organismos, tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y deben trabajar con un equipo interdisciplinario (psicólogo, médico, trabajador social) que es determinado por el consejo local (autoridades legislativas locales). Los consejos Locales determinan el número de Comisarías de Familia dentro de su jurisdicción; el titular de la Comisaría de Familia es designado por el alcalde.

Las Comisarías son parte de las instituciones de justicia más importantes dentro de las vías para proteger a mujeres víctimas de violencia. En la práctica, sin embargo, la falta de recursos y su fuerte sobrecarga de trabajo, pueden dificultarles el responder adecuadamente a las necesidades de las mujeres. Esto atañe especialmente a las necesidades de asistencia psicológica, tales como en los casos de familia o violencia sexual, según comentaron actores clave del gobierno local a la OCDE. En algunos municipios, las Comisarías no trabajan con un equipo interdisciplinario, o pueden constar de un solo funcionario. Además, las Comisarías no cuentan con sistemas de información adecuados en algunos municipios, incluyendo Quibdó. Esto limita la información en qué tipos de casos de violencia contra la mujer y niños son recibidos, y cómo son manejados por esta institución, incluyendo las medidas de protección.

En este sentido, Colombia ha trabajado desde 2015 para fortalecer las Comisarías de Familia. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) han creado estándares para homogeneizar los servicios para violencia basada en género ofrecidos por las Comisarías en los 32 departamentos del país. Sin embargo, aún falta trabajo por hacer con los gobiernos locales para alcanzar este objetivo, de acuerdo con el documento interno de trabajo de la OCDE, preparado como parte de la adhesión de Colombia a la organización.

Otra limitación que puede afectar la eficiencia y efectividad de las Comisarías es que, a pesar de que ciertamente deberían ser monitoreadas y evaluadas, actualmente rinden cuentas a numerosas autoridades (Oficina de Alcaldía, Ministerio de Justicia e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), obstaculizando el desarrollo de políticas globales y mecanismos de monitoreo.

Servicios de justicia informal

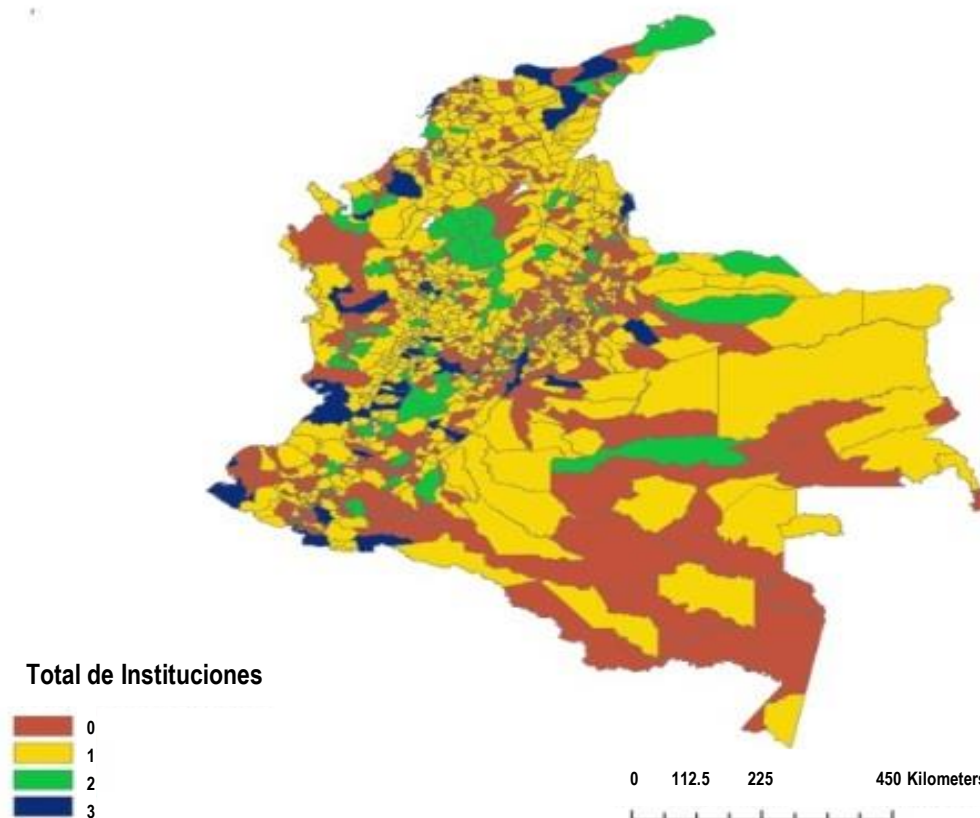
A diferencia de los servicios de justicia formal, los servicios de justicia informal no son proporcionados o mayoritariamente sostenidos por instituciones públicas. Como mecanismos no estatales, los servicios de justicia informal son proporcionados con la iniciativa de particulares. Sin embargo, complementan a las instituciones de justicia formal, y juegan un papel importante en la impartición de justicia, tanto en áreas rurales como urbanas.

Mecanismos informales ASC

En Colombia ha habido un aumento significativo del número y tipo de mecanismos alternativos de solución de controversias (ASC), tales como Casas de Justicia, centros de conciliación y notarías, pero estas entidades están mayoritariamente concentradas en pueblos y ciudades principales. Muchos municipios rurales, particularmente al sureste del país, carecen de mecanismos ASC (Figure 3.17).

Figure 3.17. . Distribución de instituciones de justicia informal en Colombia

Casas de Justicia, centros de conciliación y notarías



Fuente: Proporcionado por el DNP (2018),

<http://dnpsig.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=b3f238a410c4461ab5ff8d5eabe1451d>.

Conciliación en equidad

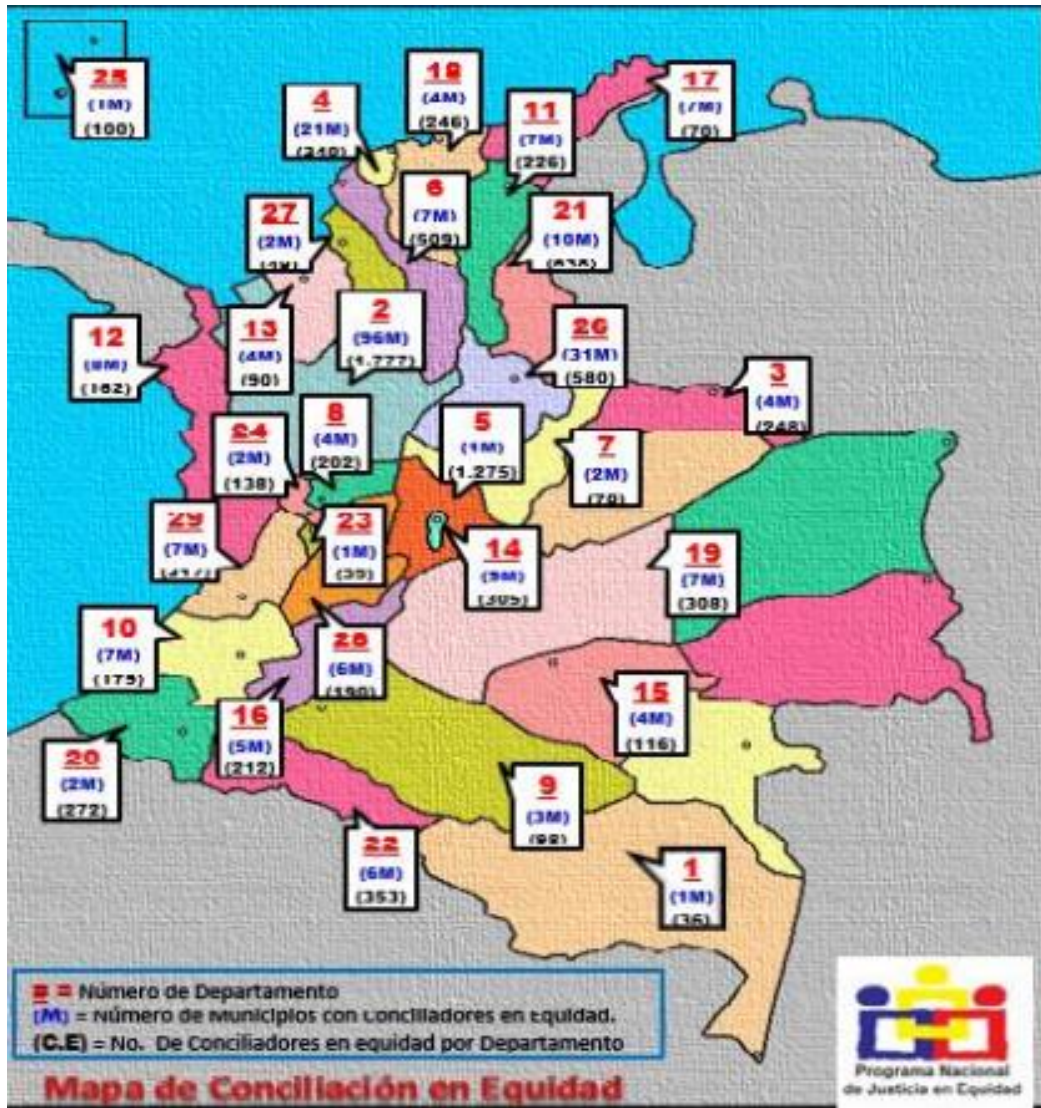
El sistema colombiano de Conciliación en Equidad es una forma alternativa de solución de controversias basado en la comunidad, en la que los miembros de la comunidad son llamados a ayudar a resolver las disputas de otros miembros de la comunidad.³ La Conciliación en Equidad es frecuentemente el mecanismo más adecuado para casos como disputas entre vecinos o asuntos relacionados con límites de propiedad. Sin embargo, los casos de violencia contra mujeres no están dentro del alcance del mandato de la Conciliación en Equidad.

Los Conciliadores en Equidad, quienes no necesariamente tienen una formación jurídica, son recomendados por miembros de sus comunidades para ocupar el cargo. El municipio debe cumplir ciertos criterios para beneficiarse de este mecanismo ASC. La Conciliación en Equidad podría ser expandida convenientemente a regiones donde no hay ningún otro mecanismo ASC disponible. Los Conciliadores en Equidad podrían también jugar un papel importante en el proceso actual de Colombia de construcción de paz territorial, al ayudar a resolver el tipo de controversias que pueden escalar el conflicto, o generar enfrentamientos.

Sin embargo, ha habido reportes de confusión entre ciudadanos referentes a la diferencia entre Conciliación en Equidad y otro mecanismo ASC colombiano, la Conciliación en Derecho; de acuerdo con

un documento de trabajo interno de la OCDE, preparado como parte de la adhesión de Colombia a la organización. Otros asuntos incluyen la falta de iniciativas para los líderes de comunidad, de servir como conciliadores en equidad, y una falta de información y capacitación.

Gráfica 3.18. Distribución de Conciliadores en Equidad en Colombia



Fuente: Proporcionado por el Ministerio de Justicia, 2018.

Conciliación en la ley

Entre los diversos métodos alternativos de solución de controversias disponibles en Colombia, la conciliación se ha convertido en el más popular ya que proporciona medios oportunos y efectivos para la solución de controversias a un precio relativamente bajo (Varela and Pearson, 2013^[17]). De acuerdo con un documento de trabajo interno de la OCDE, preparado como parte de la adhesión de Colombia a la organización, la Conciliación en Derecho fue desarrollada a través de normas como un método alternativo de solución de controversias, que puede ser utilizado en asuntos civiles, criminales, laborales, administrativos y familiares, al contrario que la Conciliación en Equidad. Este progreso obedeció a dos objetivos principales; el primero respondió al problema de congestión judicial; y el segundo fue reforzar y

potenciar los mecanismos ASC. Este proceso puede tener lugar tanto en la corte (judicial) como fuera de la corte (extrajudicial), con la intervención de un conciliador certificado.

El número de personas que utilizan la conciliación en derecho disminuyó considerablemente de 2016 a 2017, y los hombres usaron este mecanismo ASC con mayor frecuencia que las mujeres a lo largo de ese periodo (Tabla 3.3). Como en la Conciliación en Equidad, conforme a la Ley 1142 de 2007, **los casos relativos a violencia contra las mujeres no pueden ser conciliados.**

Tabla 3.3. Uso de conciliación en la ley (por género)

Año	2016	2017
Mujeres	41 360	51 281
Hombres	44 676	58 881
TOTAL	88 052	112 179

Fuente: Ministerio de Justicia, 2018.

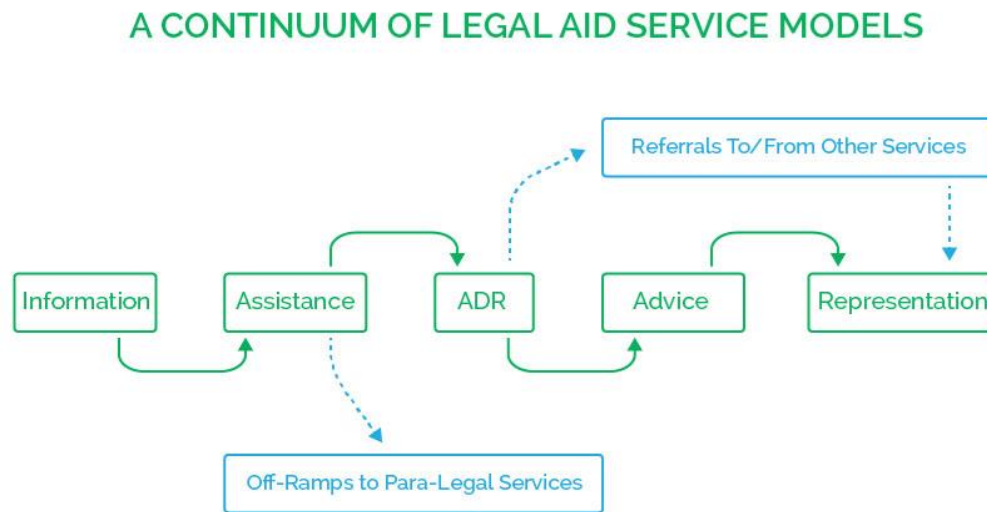
3.5. ¿Cómo cubrir las necesidades? Diseñar servicios de justicia para mujeres víctimas de violencia (Paso 3)

Este tercer paso en el proceso de construir servicios de justicia receptivos a las necesidades de las mujeres es el de diseñar servicios centrados en las personas, basados en las necesidades jurídicas que han sido identificadas, medidas y mapeadas. Las encuestas de necesidades jurídicas proporcionan imágenes profundas en las experiencias subjetivas de personas enfrentadas con problemas justiciables, y en el impacto del fallo en cubrir las correspondientes necesidades jurídicas. Esta sección proporciona modelos concretos y marcos exhaustivos para la implementación efectiva de servicios legales y de justicia enfocados en las personas.

3.5.1. Una continuidad de servicios legales

El concepto de acceso centrado en las personas a intervenciones legales y judiciales, es mejor visto como una continuidad de servicios legales y de justicia. Esta continuidad abarca un amplio espectro de procesos y procedimientos, reconociendo que la resolución efectiva de conflictos puede tener lugar a través de varias vías, y a través de un rango de proveedores de servicios. El concepto de continuidad engloba un modelo graduado de menor intervencionista, tal como la provisión pasiva de información legal, hasta representación completa en los procesos ASC, foros no judiciales y foros judiciales (Gráfica 3.19).

Gráfica 3.19. Construir una continuidad enfocada en las personas de modelos de servicio de asesoría jurídica

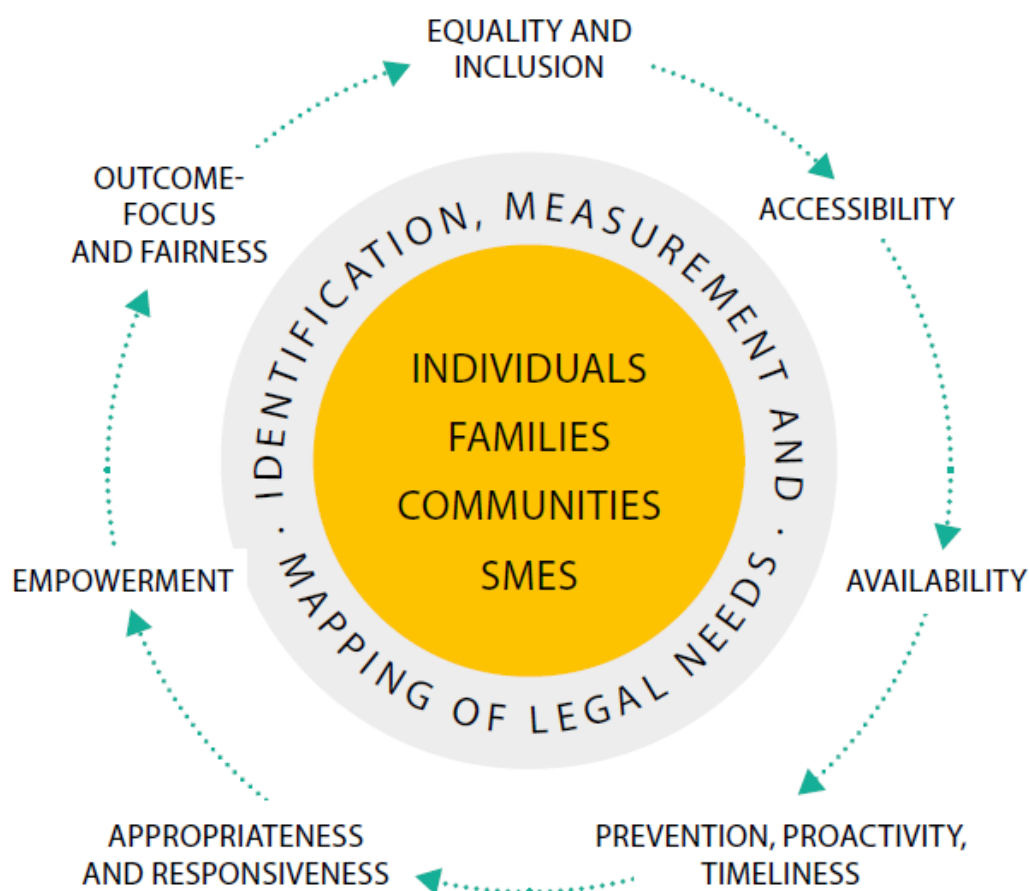


Fuente: Adaptado de (Currie, 2009^[18]), "The Legal Problems of Everyday Life" (Los problemas jurídicos de la vida diaria), in Sandefur (ed.), *Access to Justice: Sociology of Crime Law and Deviance* [https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S1521-6136\(2009\)0000012017/full/html](https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S1521-6136(2009)0000012017/full/html).

3.5.2. Criterios para el diseño de servicios legales y de justicia centrados en las personas

Basados en lecciones derivadas de la provisión de servicios centrados en las personas, principios e indicadores de acceso a la justicia, así como prácticas prometedoras en países miembros y socios de la OCDE, hemos identificado siete criterios para el diseño de servicios legales y de justicia centrados en las personas: *i)* equidad e inclusión; *ii)* accesibilidad, *iii)* disponibilidad, *iv)* prevención, proactividad y oportunidad; *v)* adecuación y receptividad; *vi)* empoderamiento; y *vii)* enfoque en resultados y justicia.

Gráfica 3.20. Criterios para una continuidad de servicios legales



Los criterios tienen la intención de guiar el proceso de desarrollo de políticas. Con respecto a las mujeres, hay cuatro criterios particularmente relevantes: equidad e inclusividad; accesibilidad; prevención, proactividad y oportunidad; y empoderamiento. Para abordar las barreras específicas de género, identificadas en esta sección, los servicios legales y de justicia deberán estar diseñados para responder a las necesidades de acceso específicas de las mujeres, especialmente aquellas que sufren de desventaja económica y social, o bien que son marginalizadas o vulnerables.

Equidad e inclusión

Además de garantizar el acceso equitativo a la justicia, los servicios legales y de justicia pueden estar diseñados para atender objetivos societales mayores, tales como el crecimiento inclusivo, la reducción de la pobreza, la inclusividad y el desarrollo sostenible. El objetivo es abordar cuestiones más amplias que puedan ser la causa de problemas legales específicos, al prestar particular atención a las experiencias de grupos marginados o vulnerables al diseñar los servicios.

Las mujeres son más propensas a experimentar múltiples obstáculos complejos en el acceso a la justicia. Dichos obstáculos pueden incluir barreras socioeconómicas, tales como miedo y vergüenza, falta de conocimiento de las leyes y procedimientos, dependencia económica, tareas de cuidado y/o impacto generado por medidas de austeridad, así como barreras legales y procesales, tales como procedimientos largos y costosos, prácticas discriminatorias y estereotipos judiciales; de acuerdo con un representante del Consejo Europeo quien se dirigió a una mesa redonda de la OCDE relacionada con este informe.

Adoptar una perspectiva sensible al género al diseñar servicios puede ayudar a erradicar estas desigualdades de género, y a presentar soluciones que vayan más allá de simplemente proveer asistencia legal.

Esta perspectiva sensible al género debería estar integrada en todo el sistema de justicia, desde los proyectos de ley hasta la ejecución de sentencias y recolección de datos. Más allá de reducir las desigualdades, fomentar el acceso a la justicia para las mujeres podría también mejorar la calidad del sistema de justicia y el desempeño del sector público en su totalidad. El análisis de la brecha de género puede brindar ideas valiosas de gran relevancia para todo tipo de diversidades, al proporcionar un panorama sobre las barreras más comunes de acceso a la justicia que enfrentan grupos marginados y vulnerables, identificando sus necesidades y experiencias jurídicas específicas, y promoviendo soluciones efectivas.

Considere las siguientes buenas prácticas en relación con la equidad e inclusividad: fijar prioridades basadas en evaluaciones de necesidades de grupos vulnerables, servicios de divulgación, servicios culturalmente adecuados, recursos legales y de justicia disponibles en una variedad de formatos accesibles.

Instituciones receptivas al género y de justicia diversa

La equidad de género en el acceso a la justicia también se ve obstaculizada por el personal del sistema legal y de justicia en todos los niveles, que tiene comportamientos y posturas tendenciosas hacia las mujeres, y a través de prácticas estereotipadas y discriminatorias. Estas formas de discriminación son frecuentemente no intencionadas, y pueden ocurrir sin conciencia del impacto negativo que causan; por tanto, es posible que se deban dar pasos activos para superarlas. Asegurar la perspectiva de género de los servicios legales y de justicia, involucra mayor balance de género, capacitación, recolección de datos mejorada, y diversidad en los sectores legal y de justicia.

Fomentar la diversidad de género en instituciones de justicia ayuda a mantener la confianza pública; reduce barreras al acceso de las mujeres a la justicia, tales como el estigma asociado a la denuncia de violencia y abuso; y asegura un acercamiento más equilibrado a la aplicación de la ley. Por lo tanto, incrementar el balance de género en cargos importantes en los tribunales ayuda a preservar la legitimidad de las cortes como representantes de las sociedades a las que sirven, y permite que las cortes comprendan las implicaciones de sus sentencias en el mundo real. Una mayor presencia de mujeres podría ayudar a asegurar la implementación y protección de los derechos de equidad. Cortes que operen libres de tendencias de género u otras formas de prácticas discriminatorias pueden ser motores importantes del cambio social. Lo mismo puede aplicarse con una mayor presencia de mujeres en instituciones de medicina forense y de abogadas/defensoras públicas.

En un enfoque de gobierno integral, la Ley de Cuota nacional de Colombia, que exige que las mujeres sean nombradas al 30% de los puestos de administración pública, también aplica al poder judicial. Las cifras revelan que generalmente hay cumplimiento de la Ley de Cuota en esta rama gubernamental, pero es preciso seguir trabajando en ello.

En 2017, 36% de los cargos directivos y 24% de otros puestos dentro del sistema judicial de Colombia estaban ocupadas por mujeres (DPA, 2017^[19]). Sin embargo, aunque la mayoría de los puestos del tribunal supremo se asignan por listas de tres (de las cuales al menos un candidato debe ser mujer, según la Ley de Cuota), no más de diez mujeres han fungido como magistradas en la Corte Constitucional de Colombia, y solo una mujer ha sido Fiscal General desde 1991. Esto revela que existe una brecha en la implementación de la Ley de Cuota y una falta en su aplicación.

En los últimos diez años, la Comisión Nacional de Género del Poder Judicial (CNGRJ) ha adoptado un enfoque activo hacia la promoción de la equidad de género, incluyendo a través de actividades académicas y de capacitación, con operadores de justicia hombres y mujeres, actividades de elaboración de políticas y mecanismos de seguimiento. También ha compilado 860 sentencias judiciales relacionadas con equidad de género, y está promoviendo estas sentencias como precedentes judiciales, buscando sensibilizar a los jueces y transformar los estereotipos de género y las normas sociales a su alrededor, según comentó la Comisión de Género a la OCDE durante su misión de investigación en 2017.

Accesibilidad

Muchos factores económicos, estructurales, institucionales y culturales pueden obstaculizar el acceso a la justicia:

- barreras relacionadas con costos (costo directo de servicios, multas, tiempo, transporte)
- barreras relacionadas con la estructura (formalidad y lenguaje jurídico, perspectivas de justicia, edificios de tribunales y personal de los mismos)
- barreras sociales (falta de información, percepciones de parcialidad)
- barreras específicas que enfrentan grupos en riesgo (mujeres, jóvenes, adultos mayores, migrantes, minorías étnicas, minorías lingüísticas, personas con discapacidades).

Los sistemas legales y de justicia centrados en las personas, deberían buscar activamente superar dichas limitaciones comunes. Para proporcionar soluciones adecuadas, es fundamental identificar y comprender las barreras desde una perspectiva de usuario.

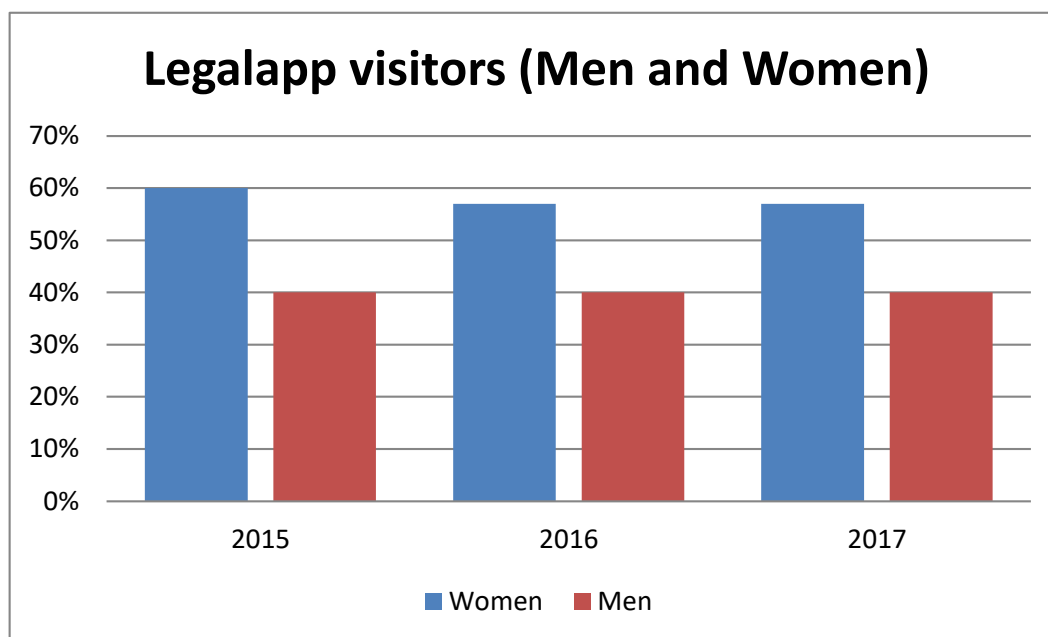
Entre las buenas prácticas para promover la accesibilidad se incluyen: uso sensible de tecnologías de la información y la comunicación (TIC); programas para superar barreras de accesibilidad que enfrentan grupos en riesgo; lenguaje legal y procedimientos simplificados; reforma de derecho sustantivo para facilitar la claridad legal; compromiso cívico; y el diseño conjunto de servicios (OECD, 2019^[20]).

Mejorar la accesibilidad a través de la tecnología

Las TIC se consideran cada vez más como la clave para romper las barreras de acceso físico a la justicia. Busca automatizar procesos existentes, mejorar su eficiencia, crear nuevas vías y soluciones, y proporcionar acceso directo a los servicios legales y de justicia. Las iniciativas de TIC más comúnmente identificadas son: iniciativas de páginas web interactivas; servicios integrados de asistencia legal; resolución de conflictos en línea y servicios de ASC vía telefónica; uso de tecnología en juzgados y tribunales; y ventanillas únicas en línea para servicios gubernamentales.

El Ministerio de Justicia de Colombia ofrece un motor de búsqueda en línea llamado LegalApp para ayudar a las personas a navegar entre los servicios de justicia (Justice Ministry of Colombia, n.d.^[21]). La herramienta guía a las personas sobre qué hacer en relación con un problema legal, la autoridad o institución competente para atender su problema y la ubicación de esa institución en su municipio. Entre 2015 y 2017, más mujeres que hombres usaron esta aplicación (Gráfica 3.21). De acuerdo con información proporcionada a la OCDE por el Ministerio de Justicia, más mujeres consultan la aplicación para obtener información sobre sus derechos en relación a sus parejas, o con preguntas sobre casos de violencia o conflicto doméstico. Sin embargo, más mujeres en algunas regiones de Colombia, tales como Putumayo, no saben de la existencia de esta herramienta, según se comentó a la OCDE en la misión de investigación a Mocoa.

Gráfica 3.21. Uso de LegalApp por género (2015-17)



Fuente: Ministerio de Justicia (2018), información para la OCDE.

Otra iniciativa, introducida por la Consejería Presidencial para la Equidad de Género, es un número telefónico gratuito (155) que orienta a las mujeres que son víctimas de violencia, ofreciéndoles asesoramiento e informándoles sobre las diferentes rutas y posibles acciones judiciales. Esta línea telefónica es atendida 24/7 por la Policía Nacional, y ha reportado alrededor de 1 millón de llamadas desde su lanzamiento en 2013, de acuerdo con un documento de trabajo interno de la OCDE preparado como parte de la adhesión de Colombia a la organización.

La implementación de las TIC requiere planeación cuidadosa para asegurar que dichas soluciones no creen o refuercen barreras existentes a la justicia equitativa, y para asegurar el acceso a la tecnología y ancho de banda confiable. Basado en los principios de diseño de servicios enfocados en las personas, se deben considerar circunstancias específicas de población, tales como el nivel de conocimiento tecnológico o el acceso a internet. En ciertas áreas, los proveedores de servicio pueden requerir el uso de soluciones de baja tecnología para brindar servicios legales y de justicia eficaces.

Accesibilidad geográfica de servicios en Colombia

Si bien el acceso físico a la justicia está mejorando en Colombia, sigue siendo irregular a lo largo del país debido a características geográficas y de conflicto interno. Más del 50% de los municipios de Colombia están afectados directamente por el conflicto armado, de acuerdo con un documento de trabajo de la OCDE preparado como parte de la adhesión de Colombia a la organización. La OCDE reconoció en el proceso de adhesión de Colombia a la organización que esto generó una presencia irregular de instituciones de estado en todo el país y a una prestación irregular de servicios públicos a lo largo de todas las regiones. Como se señala en el Informe de Gobernanza Pública de la OCDE en Colombia, el país carece de enfoques de políticas integrados que respalden el desarrollo territorial y enfrenta debilidades en procesos de planeación estratégica (OECD, 2019^[22]).

Los mapas, como los presentados en el Paso 2 del marco de evaluación, pueden aportar ideas valiosas sobre la accesibilidad a los servicios en Colombia. Presentan el desarrollo geográfico de los servicios en

el país, mostrando su concentración en las áreas más desarrolladas y pobladas. Actualmente hay extensas áreas en Colombia que siguen careciendo de servicios judiciales, especialmente al sureste.

Como se señaló anteriormente, los mecanismos ASC tales como Casas de Justicia, conciliadores y notarios también están concentrados mayoritariamente en ciudades y pueblos principales, y están ausentes en muchos municipios rurales (ver Gráfica 3.16). La concentración de instituciones de justicia informal corresponde con los hallazgos del Índice de Acceso Efectivo a la Justicia (DNP, 2017^[11]). Las áreas del sureste, donde la prestación de servicios informales es limitada, tienen menores puntajes en las dimensiones de empoderamiento legal, acceso a servicios y asistencia legal en el índice. Sin embargo, estos bajos puntajes también pueden reflejar inaccesibilidad natural debido a características geográficas y condiciones climáticas en ciertas áreas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-18 contenía iniciativas para abordar este problema. Los recursos fueron asignados para que el Ministerio de Justicia ofreciera estos servicios en más municipios. Por ejemplo, el PND estipuló que el número de municipios con Conciliadores en Equidad debía aumentar de 24 a 40 para el 2018 (DNP, 2014^[23]), y este objetivo se alcanzó, de acuerdo con información proporcionada a la OCDE por el Ministerio de Justicia. El nuevo PND (2018-22) también exige que se refuercen los mecanismos ASC para mejorar el acceso a la justicia, sin especificar un objetivo.

Casas de Justicia

Las Casas de Justicia de Colombia proveen ventanillas únicas de acceso a asistencia legal gratuita a los ciudadanos en vecindarios marginados y asolados por conflictos. Creadas para eliminar o reducir barreras de acceso comunes y acercar la justicia a las personas, las Casas de Justicia ayudan a promover la resolución pacífica de conflictos y la cohesión social.

A pesar de que varían en diseño, las Casas de Justicia usualmente son atendidas por una diversidad de operadores de justicia, incluyendo fiscales locales, defensores públicos, funcionarios municipales de derechos humanos, Comisarías de Familia, especialistas en asistencia legal, trabajadores sociales y psicólogos. Muchas Casas de Justicia también incluyen a otras entidades, tales como organizaciones no gubernamentales de mujeres, servicios de mediación de la juventud, salas de juego para niños, bufetes jurídicos universitarios y personal como médicos forenses, oficiales o inspectores de policía comunitaria, y representantes de comunidades étnicas.

Existen disparidades en la disponibilidad y sostenibilidad de los servicios de Casa de Justicia a lo largo del país. La participación de diferentes instituciones de justicia nacionales y locales en las Casas de Justicia no es obligatoria, y por lo tanto los operadores de justicia no están igualmente presentes en todas las Casas de Justicia. Esto puede tener un efecto de auto fortalecimiento. Por ejemplo, la Oficina de Análisis Forense es la primera institución que debe apoyar a una víctima de violencia sexual. La ausencia de representantes de la Oficina de Análisis Forense, por lo tanto, limita la asistencia que puede ser brindada por otras entidades dentro de la Casa de Justicia, y esto puede ser particularmente perjudicial para mujeres que son víctimas de violencia sexual.

El financiamiento es un desafío para la sostenibilidad de las Casas de Justicia en Colombia. A pesar de que el Ministerio de Justicia coordina el programa de Casas de Justicia a nivel nacional, los gobiernos municipales juegan un papel crucial en la administración de las casas y en garantizar su presupuesto. Por lo tanto, cada Casa de Justicia depende de la capacidad local burocrática, política y financiera para su existencia. En septiembre de 2011, por ejemplo, 58% de los municipios con Casas de Justicia no las incluyeron sus planes locales de desarrollo, y 46% no las incluyó en sus planes anuales de inversión, dejándolas sin recursos de financiamiento (García, M. et al., 2015^[24]).

El programa de Casa de Justicia también carece de un sistema de información confiable y coordinado, debido a que las autoridades locales y nacionales no actualizan el sistema de información existente para

las Casas de Justicia, según comentaron fuentes del Ministerio de Justicia. Esto significa que los planificadores nacionales están privados de información crucial, tal como los tipos de casos que atienden con regularidad las Casas de Justicia.

Recuadro 3.3. La Casa de Justicia de Mocoa

Una de las dos Casas de Justicia de Putumayo se ubica en Mocoa. Promueve el uso de mecanismos ASC, así como la participación activa de la comunidad en resolución de conflictos, propiciando una coexistencia más pacífica. Las entrevistas e investigación de la OCDE en Colombia indican que la población percibe a la Casa de Justicia de Mocoa como un centro de consejería, referencia y atención, que facilita el acceso a los servicios de justicia tanto formal como informal.

La presencia de un fiscal local en la Casa de Justicia de Mocoa ha sido relevante en casos relativos a violencia contra las mujeres. La Casa de Justicia lleva a cabo tareas importantes, tales como:

- prestar apoyo psicológico y social para víctimas de violencia doméstica
- dictar conferencias sobre prevención de la violencia familiar y fortalecer los lazos familiares
- promover campañas de prevención de violencia familiar, abuso sexual infantil, embarazo precoz y consumo de sustancias psicoactivas.

Sin embargo, la Casa de Justicia de Mocoa carece de presencia de ciertas instituciones importantes, tales como el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF), y la Oficina de Análisis Forense.

La Casa de Justicia de Mocoa provee alcance a través de servicios de justicia móviles, que permiten a los ciudadanos en diferentes municipios presentar denuncias, recibir asistencia y orientación legal, y consultar el avance de sus casos. De acuerdo con el Ministerio de Justicia, estos servicios móviles de justicia fueron enviados a municipios de Putumayo en 46 ocasiones en 2015.

La Casa de Justicia de Mocoa provee alcance a través de servicios de justicia móviles, que permiten a los ciudadanos en diferentes municipios presentar denuncias, recibir asistencia y orientación legal, y consultar el avance de sus casos. De acuerdo con el Ministerio de Justicia, estos servicios móviles de justicia fueron enviados a municipios de Putumayo en 46 ocasiones en 2015.

Colombia tiene dos programas móviles, enfocados en aumentar el acceso a servicios de justicia en municipios remotos y aislados: la Casa de Justicia Móvil y la Unidad Móvil para la Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto Armado.

La Unidad Móvil para la Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto Armado (UMAV), comenzó a operar en 2012, con el propósito principal de expandir el alcance de instituciones a cargo de proporcionar servicios de justicia a las víctimas del conflicto armado interno (Ministerio de Justicia, el Defensor del Pueblo, la Unidad de Víctimas). La UMAV reduce barreras de acceso a la justicia al llegar a áreas remotas del país (Gonsebatt, G.P., 2018^[25]). En este sentido, la UMAV facilita la inscripción de víctimas del conflicto armado en el Registro de Víctimas al ayudarlos a presentar sus denuncias ante delegados del Defensor; las víctimas deben estar incluidas en este registro para solicitar la reparación. A través de los servicios proporcionados por la UMAV, los ciudadanos también reciben asistencia legal y orientación judicial, y pueden revisar el avance de sus casos.

La Casa de Justicia Móvil (CJM) comenzó a operar en 2013 por iniciativa del Ministerio de Justicia. Su mandato original era atender las necesidades de poblaciones marginadas y vulnerables, especialmente víctimas del conflicto armado (Gonsebatt, G.P., 2018^[25]). En la práctica, la CJM ofrece soluciones a conflictos cotidianos a través de servicios de la mayoría de las instituciones presentes en las Casas de Justicia, aunque la CJM ofrece principalmente servicios de justicia informal, tales como la conciliación.

El uso de unidades móviles puede ser una estrategia efectiva a corto plazo para abarcar un gran número de municipios remotos y aislados, donde la presencia institucional es débil y donde están presentes las víctimas del conflicto armado (Gonsebatt, G.P., 2018^[25]).

Los servicios de extensión de la UMAV y la CJM han sido utilizados activamente en Chocó y Putumayo. En Chocó, 743 personas se beneficiaron de los servicios de la CJM en 2018 (en los municipios de Quibdó, Tadó, Istmina y Condoto), mientras que 749 personas, principalmente mujeres, utilizaron los servicios de la UMAV, de acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Justicia. En Putumayo, 2 813 personas, principalmente mujeres, utilizaron los servicios de la UMAV de 2013 a 2018, de acuerdo con el Ministerio de Justicia. Sin embargo, las organizaciones locales de mujeres en Mocoa informaron a la misión de investigación de la OCDE que las mujeres en áreas rurales y remotas del departamento aún no podían acceder a ningún tipo de servicio de justicia.

Prevención, proactividad y oportunidad

Los servicios legales y de justicia centrados en las personas deberían ser proactivos, dirigidos a intervenir en una etapa temprana para prevenir que se desarrollen o escalen los problemas legales, y a proporcionar una pronta resolución. Esto requiere un alejamiento sistemático de la dependencia de los mecanismos formales de solución de controversias, y un acercamiento a abordar las causas subyacentes. La prevención también se trata de ser proactivo y oportuno en la asistencia que se brinda a poblaciones vulnerables o marginadas. Fracasos en este aspecto podría reforzar significativamente los problemas ya existentes o generar cargas en otras áreas de la vida.

Podrían considerarse las siguientes buenas prácticas para asegurar que los servicios sean preventivos, proactivos y oportunos: alcance proactivo; programas de asesoría legal ubicados en hospitales (alianzas médico-legales); coordinación mejorada entre la información legal y los servicios de asesoría; adaptar puntos de entrada al sistema de justicia a las necesidades de grupos marginados (utilizando intermediarios confiables en comunidades); capacidades mejoradas de diagnóstico, selección y derivación, cortes que resuelvan problemas; apoyo sistémico para provocar grandes cambios a un sistema y hacer cambios positivos para un grupo completo de personas/sociedad; e instituciones de justicia con mandatos sistémicos/preventivos (OECD, 2019^[20]). Las acciones realizadas en esta categoría se enfocan en investigación, análisis estadístico, campañas mediáticas y mensajes dirigidos a individuos en riesgo de cometer o ser víctimas de este tipo de violencia. Deben recolectarse datos no sólo a partir de investigaciones y encuestas, sino también de trabajadores de primera línea que interactúen con sobrevivientes, tales como los proveedores de servicios de salud y otros servicios, oficiales de policía y vigilantes vecinas (OECD, forthcoming^[14]). Algunos ejemplos de países que han realizado encuestas nacionales como una prevención para la Violencia Contra la Mujer pueden encontrarse en el Recuadro 3.4.

Recuadro 3.4. Encuestas nacionales como prevención

En **Canadá**, *Women and Gender Equality Canada* [Mujeres e Igualdad de Género de Canadá] y *Statistics Canada* [Estadísticas de Canadá] han realizado tres encuestas nacionales sobre aspectos únicos de VCM entre 2018-2020: (i) la Encuesta de Seguridad en Espacios Públicos y Privados, la cual brindó un panorama amplio sobre percepciones públicas de VCM; (ii) la Encuesta de Seguridad Individual en la Población Estudiantil Postsecundaria, la cual examinó la violencia específica enfrentada por estudiantes universitarios; y (iii) la Encuesta de Conducta Sexual Inapropiada en el Lugar de Trabajo, que tuvo lugar en 2020 (Government of Canada, 2019^[26]).

En **España**, cada cuatro años, el gobierno español efectúa una “Macroencuesta de Violencia Contra la Mujer”. La encuesta formula a miles de mujeres preguntas detalladas sobre sus experiencias con la violencia física, sexual, psicológica y financiera (Government of Spain, 2019^[27]).

Finalmente, el **Gobierno australiano** llevó a cabo la “Encuesta de Seguridad Personal de 2016”, para medir la prevalencia de la VCM en Australia. En 2017, el gobierno australiano también realizó la encuesta “Actitudes de la Comunidad Nacional hacia la Violencia Contra la Mujer”.

Fuente: (OECD, forthcoming^[14]).

Como se reportó en la Encuesta de Necesidades Jurídicas de 2016 de Colombia y en el Índice de Acceso Efectivo a la Justicia de 2017, la necesidad jurídica más mencionada del país estaba relacionada con la atención sanitaria. Para abordar este problema, las autoridades de Colombia han comenzado a desarrollar alianzas médico-legales, con fondos adquiridos para lanzar el primer piloto en Bogotá, comentó el DNP a la OCDE. Debido a que los problemas de salud pueden ser tanto una causa como una consecuencia de necesidades jurídicas no cubiertas, este proyecto busca integrar los servicios de salud con consejería y representación legal.

Recuadro 3.5. Un programa de prevención del delito para adolescentes en Putumayo

En 2017, Putumayo comenzó a implementar Futuro Colombia, un programa de prevención del delito creado por la Fiscalía General. El programa está dirigido a adolescentes con el propósito de prevenir delitos al identificar riesgos y cubrir necesidades de la comunidad.

Aunque los resultados aún están pendientes en Putumayo, este programa ha logrado resultados positivos en términos de prevención de delitos en otros departamentos de Colombia, con jóvenes capacitados replicando lo aprendido en sus comunidades.

Fuente: Fiscalía General, 2017.

Empoderamiento

Los servicios legales y de justicia deberían ser diseñados para empoderar a las personas a participar de manera significativa en el sistema de justicia, y para fortalecer sus capacidades para manejar sus necesidades jurídicas propias. Se puede lograr el empoderamiento a través de numerosas estrategias e iniciativas que aumenten la conciencia legal, el conocimiento y la capacidad, así como la confianza y seguridad en el sistema de justicia. El empoderamiento se enfoca en prevenir problemas legales y disputas, y en ayudar a crear resiliencia a través de dar seguimiento posterior a la resolución y brindar apoyo.

Se sugiere considerar las siguientes buenas prácticas para lograr el empoderamiento: poner a disposición la información legal en varios formatos; utilizar TIC para brindar información legal y habilidades; iniciativas de concientización legal; capacitar en conceptos jurídicos básicos y capacidades legales a través de la autoayuda y la ayuda guiada; emplear estrategias de salud legal que incentiven a las personas a manejar sus asuntos legales para evitar problemas; listas de verificación de salud legal; simplificar los servicios de justicia para hacer su uso más sencillo para el usuario; servicios culturalmente adecuados; apoyo posterior a la resolución; y seguimiento que construya resiliencia.

Debe prestarse particular atención a los servicios de justicia culturalmente adecuados que podrían empoderar significativamente a las comunidades indígenas y mejorar el acceso a la justicia. Este enfoque de diseño de servicio involucra comprender y respetar a grupos culturalmente diferentes en la población al adaptar los servicios legales y de justicia para albergar las diferencias culturales en valores relacionados a la justicia, actitudes y tradiciones. La adecuación cultural es un elemento clave para brindar un acceso de calidad a la justicia para todos.

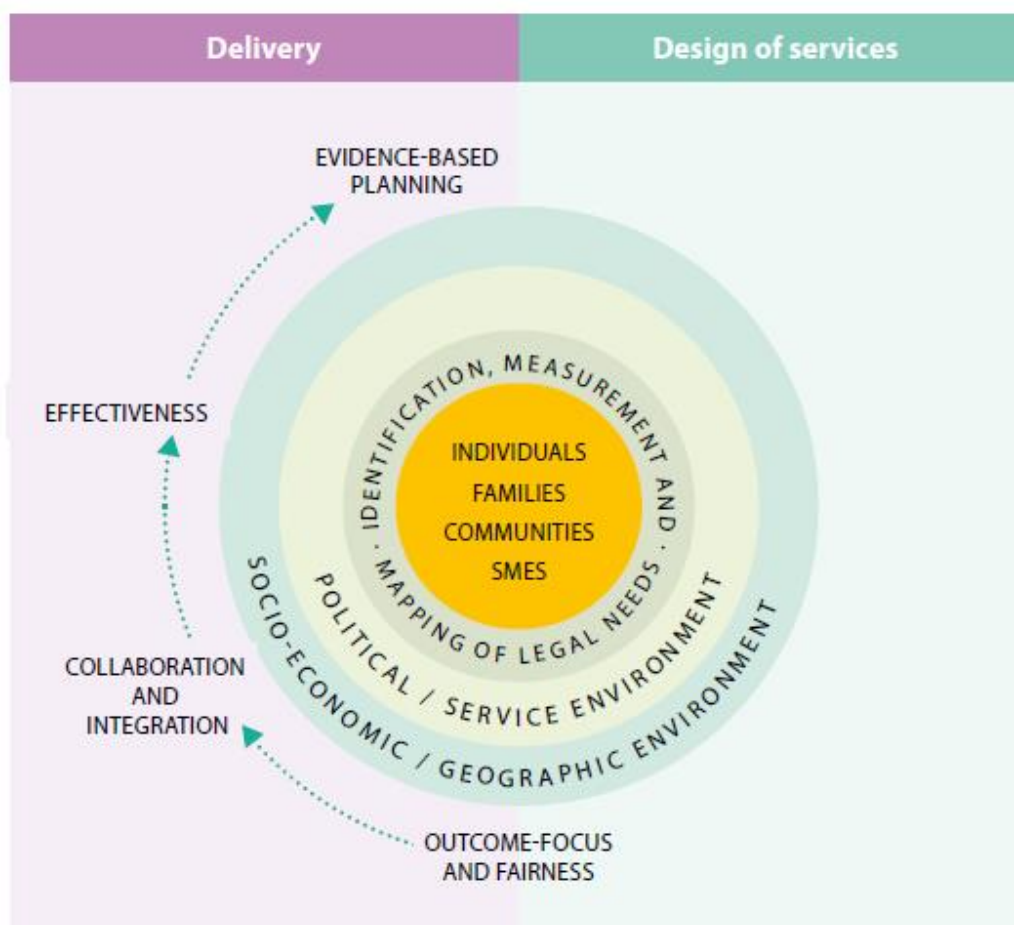
El gobierno colombiano, a través del Decreto 2369 de 2015, creó la Oficina Nacional de la Mujer Rural. El principal propósito de este organismo, que está dentro del Ministerio de Agricultura, es el de diseñar y evaluar políticas, planes y proyectos que favorezcan a las mujeres rurales, en coordinación con otras entidades nacionales y subnacionales (Office of Rural Women, n.d.^[28]). De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, este organismo ha logrado una relación cercana de trabajo con organizaciones de mujeres rurales que trabajan por los derechos de las mujeres en 23 departamentos del país.

En otra iniciativa, un Fondo para la Mujer Rural, también bajo el Ministerio de Agricultura, fue establecido por el Congreso de Colombia conforme a la Ley 731 de 2002. Este fondo fue creado para ayudar a empoderar a mujeres rurales a través de planes, programas y proyectos de apoyo que incorporan a estas mujeres, y que apoyan sus necesidades económicas y sus derechos políticos. La Ley 731 también establece la creación de créditos especiales para mujeres rurales, y la participación equitativa de mujeres en los órganos de toma de decisión subnacionales, tales como los Consejos de Planeación Territorial o Consejos Comunitarios.

3.6. ¿Dónde cubrir las necesidades? Provisión de servicios de justicia a mujeres víctimas de violencia (Paso 4)

La OCDE ha identificado cuatro criterios funcionales para brindar servicios legales y de justicia centrados en las personas: *i)* enfoque en resultados y rectitud; *ii)* colaboración e integración, *iii)* efectividad; y *iv)* planeación basada en evidencia.

Gráfica 3.22. Planear y brindar justicia centrada en las personas



Fuente: Elaborada por la OCDE.

3.6.1. Planeación basada en evidencia

Generar ideas a partir de información a niveles macro y micro

Un proceso de planeación sistemático comienza con el mapeo de necesidades de la población meta, en contraste con la disponibilidad de una infraestructura existente de servicios legales. El mapeo puede implicar el uso de información administrativa, tal como los perfiles demográficos de clientes utilizando que utilizan servicios de tribunales o asesoría legal. Pero puede haber brechas en la información administrativa que se recaba. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de Colombia no genera estadísticas de la asistencia legal que provee, y no hay una captura sistematizada de datos sobre abogados privados y firmas de abogados que puedan brindar servicios pro bono. Cuando se recaba de forma constante y consistente en la variedad de servicios ofrecidos, la información administrativa se puede utilizar en conjunto con las necesidades jurídicas para señalar ubicaciones donde haya exceso o falta de prestación de servicios.

El mapeo puede llevarse a cabo a niveles macro y micro. Al nivel macro, esto podría involucrar la esquematización del lugar donde se ubican las instalaciones de servicio y los tipos de servicio proporcionados en una región, en contraste con las áreas de mayor necesidad jurídica. El Índice de Acceso a la Justicia de Colombia hace precisamente esto a nivel regional, combinando datos administrativos, con indicadores extraídos de la Encuesta de Necesidades Jurídicas de 2016. Por ejemplo, combina la evaluación que hacen las personas sobre la calidad de los operadores legales con el número

de audiencias judiciales postpuestas, para así generar un indicador de equidad procesal. Esto permite la comparación entre regiones al identificar las brechas más amplias y barreras específicas en cada región.

Según reconoció la OCDE en el proceso de adhesión de Colombia a la organización, tanto la Encuesta de Necesidades Jurídicas como el Índice constituyen un acercamiento positivo para afrontar las desigualdades regionales con el fin de mejorar el acceso a justicia, si se acompañan de planeación y provisión de servicios legales y de justicia adecuados. Por lo tanto, sería importante dar continuidad y fortalecer la alineación entre los datos y los procesos de servicio del DNP y el Departamento Administrativo de Estadística Nacional. En este sentido, el Índice es una buena práctica como herramienta de políticas públicas que agilizará el proceso de planeación (organización, distribución e inversión de recursos).

Sin embargo, el análisis a nivel regional puede, en ocasiones, enmascarar desigualdades y diferencias intrarregionales que merman la efectividad de las intervenciones. Los microdatos, o los datos recolectados a nivel local o incluso individual, son útiles en este contexto. La Encuesta de Necesidades Jurídicas de Colombia abarcó el nivel regional; para ir más allá, puede existir el potencial de usar indicadores indirectos de necesidad jurídica, en vez de los indicadores directos proporcionados por las encuestas de necesidad jurídica. La mayoría de las encuestas de necesidades legales encuentran que algunos grupos demográficos son más propensos a experimentar problemas legales, por ejemplo, los desempleados o quienes habitan en viviendas de interés social. Los censos y otra información relativa que captura dichos indicadores demográficos pueden ser utilizados para ubicar focos de necesidad jurídica dentro de las regiones.

Aplicar una perspectiva basada en la vulnerabilidad y el género a la planeación y prestación de servicios

También es crucial tener una perspectiva de género en el marco general de planeación, no solamente respecto al acceso a la justicia, sino también en relación con la forma en que las mujeres acceden al sistema de gobernanza de justicia. En este contexto, es importante que la información sea desglosada por género, para asegurar que las necesidades específicas de las mujeres no sean pasadas por alto y que las intervenciones sean focalizadas eficazmente. La información desglosada también es útil para mejorar nuestro entendimiento sobre la relación entre el acceso equitativo a la justicia, la equidad de género, el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible.

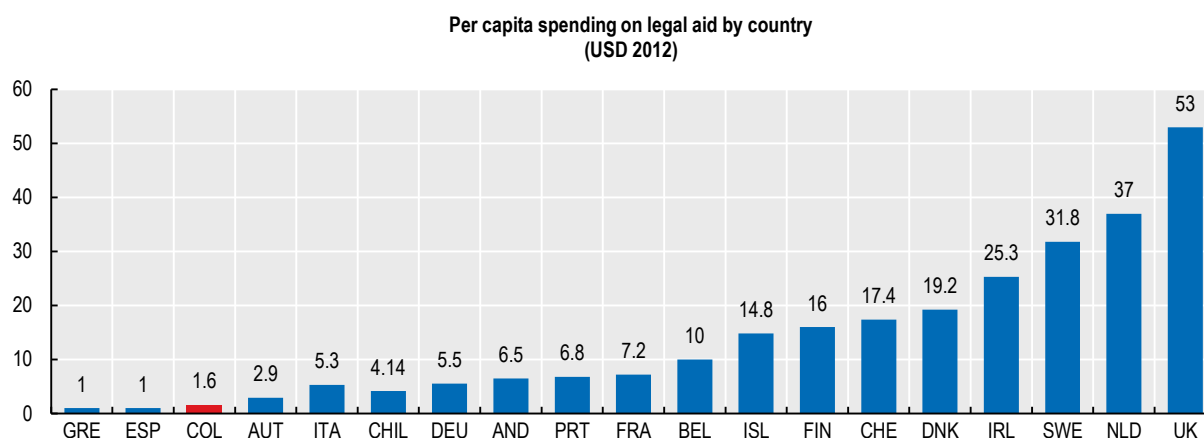
Actualmente, existen diversas brechas en la información específica de género disponible, en particular en los resultados de casos, abandono (en casos distintos a la violación), participación de las mujeres en el diseño de las políticas de justicia y la posición de las mujeres en la profesión judicial. Existen formas y medios para superar estas brechas – por ejemplo, al correlacionar la posición geográfica de las cortes con la disponibilidad de medios de transporte público para mujeres, y al contextualizar datos cuantitativos con una investigación más cualitativa (OECD, 2017^[29]).

Mientras que la información de la Encuesta de Necesidades Jurídicas de Colombia puede ser desglosada por sexo, su Índice de Acceso a la Justicia no tiene una perspectiva de género incorporada en el mismo. Incorporar dicha dimensión ayudaría a la implementación de planes de desarrollo nacionales y locales, en particular el componente que busca abordar la violencia contra las mujeres.

Finalmente, una de las barreras clave identificadas en el acceso a la justicia, especialmente para poblaciones vulnerables, y particularmente respecto a las demandas civiles, son los recursos. A pesar de que Colombia ha tomado iniciativas para mejorar el apoyo legal, por ejemplo, aumentando el número de defensores públicos, su inversión en apoyo legal sigue siendo baja en comparación con otros países de la OCDE (Gráfica 3.23). Adicionalmente, los programas de asistencia legal gratuita actualmente ofrecidos por la Defensoría del Pueblo se enfocan en casos criminales. Podría ser útil tener mayor inversión en apoyo legal, por ejemplo, para fortalecer o incluso reestructurar la Defensoría del Pueblo, basándose en

las necesidades actuales de la población, sobre todo las mujeres, especialmente debido al escenario postconflicto, donde se requieren defensores públicos adicionales.

Gráfica 3.23. Inversión en ayuda legal en países seleccionados



Fuente: DNP, basado en datos de (CEPEJ, 2014^[30]), European Judicial Systems, Edition 2014 (2012 data): Efficiency and quality of justice (Eficiencia y calidad de la justicia), <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-edition-2014-2012-data-efficiency-and-qualit/1680785d95>.

Con miras al futuro, Colombia se beneficiaría al desarrollar criterios para evaluar la necesidad de asesoría legal y evaluar la idoneidad del presupuesto actual asignado a la asesoría jurídica, concentrándose tanto en necesidades de justicia civil como penal. Esas necesidades jurídicas tienden a combinarse, lo que es especialmente importante para mujeres víctimas de violencia. Esto podría lograrse de diversas formas: al utilizar datos de la Encuesta de Necesidades Jurídicas de 2016, identificar las necesidades jurídicas de empresas pequeñas a medianas, monitorear la calidad y prestación de servicios jurídicos existentes financiados con fondos públicos, y desarrollar estándares de calidad para la entrega de servicios de asesoría jurídica, en consulta con actores clave.

Compartir evidencia para una planificación informada

Para facilitar una mejor planificación más simplificada que se base en evidencias en Colombia, sería benéfico para el DNP compartir con otros organismos, de manera regular y consistente, los resultados más recientes del Índice de Acceso a la Justicia, por ejemplo, el Ministerio de Justicia, la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Consejo Superior de la Judicatura. Estos entes están mejor posicionados para utilizar esta información para abordar las necesidades de sus poblaciones objetivo de manera rápida y efectiva. Adicionalmente, es importante señalar cómo se generarán los resultados del Índice en otros sistemas de información relacionados a las capacidades subnacionales.

3.6.2. Colaboración e integración

Las encuestas de necesidades jurídicas descubrieron que las personas pueden experimentar problemas legales que requieren de acceso a un rango de servicios públicos, no solamente servicios legales y de justicia. Sin embargo, el sistema jurídico y de justicia puede ser fragmentado, diseñado para enfocarse en el tipo específico de problema legal o los criterios de elegibilidad, en vez de en las necesidades del cliente. Esto puede actuar como una barrera a la justicia, ya que las personas pueden requerir el acceso a varios servicios para resolver sus problemas.

Los problemas jurídicos y justiciables tienden a agruparse, y pueden combinarse con otros problemas sociales, económicos, de salud o de empleo. La violencia familiar puede pesar sobre muchas áreas de la

vida de una mujer, o bien, empeorar problemas existentes – salud física y emocional, uso de drogas y alcohol, falta de oportunidades de empleo, y otros factores que contribuyen a tener sentimientos de falta de seguridad personal y protección. La entrega de sistemas de justicia centrados en las personas debería, por lo tanto, guiarse por los principios de colaboración e integración entre proveedores de servicios. En síntesis, cualquier respuesta significativa a la violencia contra las mujeres requiere de colaboraciones sólidas entre organizaciones dentro del sistema de justicia, así como buenas relaciones de trabajo con organizaciones externas (OECD, forthcoming^[14]).

Una forma de promover dicha integración es con el diseño y la publicación de guías específicas sobre la colaboración entre varios organismos. El intercambio de información entre instituciones es un elemento esencial para abordar la violencia contra la mujer. Frecuentemente, las prácticas de divulgación de la información entre dependencias enfrentan problemas jurídicos y de privacidad, ya que la información personal puede ser confidencial. En este sentido, las dependencias involucradas deberían crear medios consensuados, legales y eficientes para la divulgación de información para evitar este inconveniente. Un ejemplo de buena práctica es el Marco de Comunicación desarrollado por el Gobierno de Gales, el cual describe métodos y requerimientos para compartir información entre actores importantes. El Marco de Comunicaciones fue diseñado con el objetivo de promover un compromiso a largo plazo y estrategias de consulta para actores clave (Welsh Government, 2017^[31]).

Servicios integrados de acceso único

Los servicios de acceso único implican la ubicación compartida de servicios esenciales para que los usuarios puedan tener acceso a todos los servicios que requieren, tanto jurídicos como no jurídicos, en una forma y lugar integrados, que eviten tener que acudir a varias instituciones diferentes y revivir su trauma vez tras vez al visitar a cada agente en su camino hacia la justicia. Esto ayuda a asegurar que los servicios reflejen las necesidades de las poblaciones a las que están atendiendo y se centran en sobrevivientes.

Un ejemplo de un enfoque de servicios de acceso único es el “Centro de Justicia de la Familia”, un modelo de Irlanda del Norte. En estos centros, diversos servicios comparten la misma ubicación para que los individuos atiendan múltiples necesidades: jurídicas, médicas y varios servicios sociales. Otro ejemplo es el modelo del “Centro Girasol” de Corea del Sur. Los Centros Girasol son instituciones integradas de apoyo que ofrecen consultoría, atención médica, asistencia en investigación de casos, y acceso a asistencia jurídica para víctimas de violencia sexual (OECD, forthcoming^[14]). En Colombia, las Casas de Justicia son un buen ejemplo de una institución de servicios integrados.

Recuadro 3.6. Organismos que combaten violencia contra la mujer en Putumayo y Chocó

Mocoa y Quibdó cuentan con organismos a nivel municipal y regional que son responsables de combatir la violencia contra la mujer (entidades conjuntas en las vías de justicia para las mujeres víctimas de violencia). Esto demuestra un fuerte compromiso para erradicar la violencia basada en género y promover la equidad de género.

En Mocoa, la Comisaría de Familia, junto con la Secretaría de Gobierno de Mocoa, han activado un Comité Municipal para la Mujer y el Género (Decreto 00147 de 2016), con el objeto de abordar asuntos relacionados a víctimas de violencia basada en género, en particular, víctimas de violencia doméstica y víctimas del conflicto armado.

El Comité Municipal para Prevenir Abuso Sexual y Violencia contra la Mujer, ha estado trabajando en modificar el sistema de apoyo para mujeres víctimas de violencia, al coordinar instituciones relevantes.

El Comité de Justicia Regional de Putumayo fue creado en 2017 (bajo el Decreto 305), dentro de los Sistemas de Justicia Local del departamento, con el propósito de coordinar a todos los operadores de justicia a nivel local, y fungir como enlace entre las instituciones de justicia nacional y subnacional, para reforzar los servicios de justicia en la región, según se comentó a la misión de investigación de la OCDE.

Sin embargo, de acuerdo con organizaciones sociales de mujeres que participaron en las Sesiones de Asesoramiento de la OCDE en Putumayo en julio de 2019, las entidades de justicia en las vías en ocasiones no participan en estos comités subnacionales, obstaculizando la coordinación institucional y los sistemas de información confiables y unificados.

En Chocó, Quibdó cuenta con un Comité Intersectorial que permite a todas las instituciones de justicia en la vía de asistencia para mujeres víctimas de violencia compartir información sobre violencia contra la mujer, así como mejorar la coordinación entre sí.

Coordinación entre el sistema de justicia nacional y local

Los Sistemas de Justicia Local, descritos anteriormente, han estado en operación por más de diez años en algunas áreas de Colombia. Están planeados para servir como un foro de diálogo entre representantes de la comunidad, autoridades locales, justicia indígena y servicios de justicia formal e informal.

El gobierno está buscando potenciar el apoyo para los Sistemas de Justicia Local, para promover la coordinación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, especialmente a nivel subnacional, de acuerdo con funcionarios del Ministerio de Justicia entrevistados por la OCDE. Esta estrategia está diseñada para aumentar la confianza en las instituciones de justicia, para fortalecer las capacidades subnacionales y para promover los servicios de justicia (especialmente los mecanismos ASC) en los territorios.

Los Sistemas de Justicia Local potencialmente podrían ser también como mecanismos de coordinación importantes para asuntos relacionados con la violencia contra las mujeres.

Adicionalmente, en 2016, el DNP desarrolló una serie de Instrumentos de Planeación para permitir que los alcaldes de Colombia crearan planes territoriales integrales para la justicia, así como la seguridad y coexistencia de los ciudadanos. Estos instrumentos tienen información actualizada referente a capacidad de justicia, servicios de justicia formal e informal (incluyendo Casas de Justicia) y tasas de delincuencia en territorios específicos.

Coordinación entre el sistema nacional de justicia y las jurisdicciones indígenas

Como se mencionó anteriormente, la Constitución Colombiana de 1991 contempló la visibilidad jurídica y cultural de comunidades indígenas, y reconoció la identidad indígena al aceptar las funciones jurisdiccionales de las autoridades indígenas dentro de sus territorios “de acuerdo con sus propias leyes y procedimientos, siempre y cuando estos no sean contrarios a la Constitución y las leyes de la República” (Artículo 246). Este artículo añade que la ley establecerá “las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema de justicia nacional”. Basada en esta disposición, la Corte Constitucional estableció posteriormente la obligación de cumplir con el principio de diversidad cultural y étnica, la cual debe ser armonizada simultáneamente con la Constitución (Defensoría del Pueblo, 2014^[4]).

Sin embargo, ha habido dificultades referentes a la superposición de jurisdicciones y la coordinación entre instituciones de justicia ordinaria y las autoridades judiciales indígenas, según se comentó a la misión de investigación a Colombia de la OCDE; y estas dificultades hace más difícil atender los derechos y necesidades de las víctimas. Para abordar este problema, el gobierno y el poder judicial desarrollaron un programa para respaldar la coordinación respecto a las necesidades operativas de las autoridades judiciales indígenas, y adaptaron un marco de regulación (Arbeláez de Tobón, 2004^[32]).

En este contexto, se requieren criterios específicos para asegurar una coordinación interjurisdiccional eficiente. De acuerdo con Herinaldy Gómez Valencia, una especialista en justicia indígena en la Universidad del Cauca, estos criterios podrían incluir: *i)* cumplir con principios interjurisdiccionales comunes que fomentarán la interculturalidad; *ii)* garantizar la capacidad de coordinación tanto en el lado indígena como no indígena; *iii)* promover nuevas formas de intercambio jurisdiccional; y, *iv)* garantizar la protección y promoción constante del derecho de los pueblos indígenas a la diversidad cultural y étnica (Gómez Valencia, 2015^[5]).

Recuadro 3.7. Diálogo en la jurisdicción indígena en Putumayo

El gobierno nacional comenzó a implementar una estrategia de diálogo entre jurisdicciones ordinarias e indígenas en Putumayo en 2016, según se comentó a la misión de investigación de la OCDE en el área. La estrategia incluye campañas de sensibilización y capacitación con autoridades indígenas, con respecto a investigaciones y sentencias, principalmente en casos donde hay mujeres y niños involucrados.

Fuente: Misión de investigación de la OCDE, noviembre 2017.

Integrar sistemas de tecnologías de la información

Actualmente, el gobierno está implementando un Sistema de Información sobre Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición (SICAAC), para permitir que las instituciones que atienden mecanismos ASC recolecten datos sobre conciliación y arbitraje (es decir, arbitraje y conciliación en derecho). Sin embargo, este sistema no incluye información sobre Casas de Justicia, Conciliación en Equidad, Comisarías de Familia, personeros locales o servicios extrajudiciales prestados por órganos administrativos que manejan asuntos como derechos del consumidor, reestructuración de empresas, derechos de propiedad intelectual, etc. El intercambio limitado de datos también obstaculiza la coordinación entre estos mecanismos.

Adicionalmente, en 2015, el gobierno nacional creó un mecanismo interinstitucional para construir un Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE). Este mecanismo, compuesto por el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud, el Instituto Colombiano de Medicina Forense, el Departamento Nacional de Estadística y el Consejero Presidencial para la Equidad de la Mujer, ha identificado y desarrollado indicadores para comenzar la recolección de información desde instituciones nacionales relevantes.

A pesar de que la inversión en tecnologías y sistemas de la información ha aumentado a lo largo de los últimos años en Colombia, y aunque se están haciendo esfuerzos para mejorar los sistemas de la información, los sistemas existentes parecen continuar descoordinados y desconectados (OECD, 2019^[22]). En particular, no producen datos confiables sobre violencia contra la mujer, y los resultados de la implementación del sistema SIVIGE aún están por verse. La falta de datos confiables y oficiales sobre mujeres víctimas de violencia y la forma en que se abordan estos casos puede producir indicadores imprecisos sobre el acceso a la justicia para las mujeres, así como políticas y programas débiles para proteger a este subgrupo de la población (OECD, 2019^[22]).

Se requiere un sistema extenso que integre información desde el espectro de los servicios de justicia formales e informales, por ejemplo, de la Fiscalía General, el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Justicia y el DNP. Un sistema como éste debería incluir información sobre las necesidades de justicia, actores judiciales, datos fiscales y la aplicación de mecanismos ASC. Al actualizarse constantemente con datos confiables desglosados por género, contribuiría en gran medida a promover la eficiencia, la legitimidad y la confianza en los procesos judiciales.

3.6.3. Eficacia

La implementación de una perspectiva enfocada en las personas en la provisión de servicios judiciales podría implicar la generación de ideas novedosas y creativas, e intentar nuevas iniciativas, no probadas anteriormente. Para asegurar que las intervenciones sean realmente eficaces y alcancen los resultados esperados, se deben integrar prácticas de monitoreo y evaluación en la prestación de servicios.

A pesar de que no existe un consenso relativo a lo que es eficaz en el contexto del acceso a la justicia, desde una perspectiva enfocada a las personas se trata de ofrecer la combinación correcta de servicios a los individuos, familias y comunidades correctos, en la ubicación correcta, en el momento correcto. La eficacia se puede medir por el nivel de satisfacción del cliente con la calidad del servicio, y los resultados alcanzados tanto por el individuo como por la sociedad en general.

Medir la eficacia

Hay muchas formas de medir la eficacia de una intervención en particular. Estas incluyen el análisis costo-beneficio (ACB), análisis costo-eficacia, evaluaciones del impacto, evaluaciones del programa y evaluaciones de las vías de justicia.

El ACB es una herramienta de medición que se aplica comúnmente para comparar dos o más opciones de políticas en términos del costo total esperado y el beneficio total esperado de cada una. El resultado es útil para decidir cómo asignar mejor los recursos para poder lograr el mayor beneficio neto. Tanto los costos como los beneficios incluyen no sólo cifras monetarias, sino también otras consecuencias negativas o positivas que pueden ser cuantificadas. El análisis costo-beneficio compara los costos relativos y los efectos o resultados de dos o más opciones de políticas. Los recursos se asignan con base en cuál opción alcanza los resultados más favorables o la mayor cantidad de resultados requeridos a un costo fijo.

Otro campo de desarrollo en la medición de la eficacia del acceso a intervenciones de justicia es el uso de métodos empíricos para comprender lo que sí funciona. Esto puede involucrar un seguimiento con los clientes en forma de encuestas de satisfacción para comprender qué tan útil fue el servicio, o efectuar una prueba de control aleatorio para aislar el impacto de un servicio de asistencia legal en particular.

A pesar de que todas las entidades locales tienen sus propios mecanismos de monitoreo y evaluación, estos podrían ser reforzados bajo estrategias/criterios unificados que afiancen la presupuestación basada en resultados, y que enlacen el marco presupuestario de forma más efectiva a los planes de desarrollo municipales y departamentales. Esto permitiría a los responsables de la toma de decisiones una fácil medición del impacto de las decisiones de gasto, en contraste con el alcance de conclusiones basadas en resultados identificados en los planes de desarrollo locales, promoviendo, por lo tanto, una planeación estratégica más efectiva con el paso del tiempo (OECD, 2019^[22]). Por ejemplo, a pesar de que las Casas de Justicia Móviles han aumentado la confianza en las instituciones de justicia y han ampliado el acceso a la justicia, su impacto es limitado de maneras importantes, de acuerdo con oficiales del Ministerio de Justicia entrevistados por la OCDE. Las Casas de Justicia Móviles solamente están activas durante unos días cada año, y se ubican solamente en una zona, posiblemente debido a la falta de recursos. Cuando se coloca al impacto antes que a las actividades de planeación, las intervenciones pueden disponer de los recursos adecuados para asegurar su efectividad.

Otro problema es que la asistencia jurídica y el asesoramiento proporcionados a poblaciones vulnerables, tales como mujeres y grupos étnicos, sigue siendo un desafío en términos de precisión y consistencia, de acuerdo con actores interesados entrevistados por la OCDE.

Colombia podría considerar integrar el uso de procesos de monitoreo y evaluación en su planificación de servicios de justicia, desde su concepción hasta su implementación. Como mínimo, esto podría incluir un análisis costo-beneficio o costo-eficacia de dos o más opciones en las etapas de planeación. Esto

aseguraría un enfoque claro de resultados e impacto, y una apreciación realista de los recursos requeridos para alcanzarlos.

Casos pendientes

La gran y creciente acumulación de casos pendientes es un problema prioritario en el sistema judicial colombiano. En los 20 años transcurridos entre 1993 a 2013, el número de casos nuevos recibidos aumentó en más de 2.5 millones, de 748 049 nuevos casos (1993) a 3 021 046 nuevos casos (2013). La resolución de estos casos no tiene la misma velocidad que el ingreso de los mismos. En 2016, el Consejo Superior de la Judicatura reportó 3 065 393 casos entrantes y 2 973 244 casos salientes.

Se puede considerar que hay tres factores que contribuyen a este incremento. El primero es simplemente el aumento en el volumen de casos nuevos que llegan al sistema judicial cada año, a lo largo de las últimas tres décadas, especialmente en regiones con jueces y/o fiscales insuficientes (La Rota, M.E. et al., 2014^[3]). El segundo es la limitación de recursos materiales y humanos en las instituciones de justicia. El tercero es quizá el proceso agilizado de Tutela, que prioriza casos relativos a derechos y libertades fundamentales por encima de otros, de acuerdo con un documento de trabajo interno de la OCDE preparado como parte de la adhesión de Colombia a la organización.

Un replanteamiento holístico del sistema, que incluya el papel e impacto de diferentes proveedores de justicia, ayudaría a obtener soluciones. Por ejemplo, como se mencionó con anterioridad, sería útil reconsiderar el papel y el impacto de los abogados privados y los bufetes universitarios con respecto al trabajo pro bono.

A largo plazo, al introducir nuevas iniciativas de justicia, Colombia podría tomar una perspectiva más amplia a nivel sistema sobre la eficacia de una intervención política y sus impactos conocidos o desconocidos, en lugar de enfocarse en el alcance de los objetivos limitados para los cuales está diseñada.

Recuadro 3.8. Desafíos por la acumulación de casos en Putumayo y Chocó

La impartición de justicia puede ser desafiante en Putumayo y Chocó debido a una fuerte acumulación de casos y recursos humanos insuficientes.

Jueces penales, civiles y familiares han sido llamados a Mocoa para emitir sentencia de casos relacionados a violencia contra la mujer. No existe una especialización: la misma persona actúa como un Juez de Garantías y como Juez de Conocimiento.

En primer lugar, estos jueces tienen diferentes funciones. El Juez de Garantías supervisa la legalidad de la investigación y la adopción de medidas judiciales para proteger a las víctimas y la comunidad; mientras que el Juez de Conocimiento, lleva a cabo la audiencia de acusación y el juicio.

Actualmente, estos jueces manejan casos tanto dentro como fuera del contexto del conflicto armado, y la carga de casos es ardua. Los jueces en Mocoa recibieron 6 434 denuncias en 2016, y 4 867 denuncias en 2017, sin incluir Tutelas.

En Chocó, el Juez de Garantías procesa más del 50% de los casos referentes a violencia familiar contra mujeres, creando una acumulación de casos.

Fuentes: Ministerio de Justicia (2018), misión de investigación de la OCDE.

Asegurar la rendición de cuentas y monitorear el cumplimiento

Los acercamientos propuestos para la violencia contra las mujeres deberían ser monitoreados adecuadamente. Por lo tanto, es importante desarrollar e implementar mecanismos de evaluación, medición y rendición de cuentas para recolectar datos para evaluar e informar de manera constante sobre el avance (ver Recuadro 3.9). Los mecanismos internos pueden incluir comités parlamentarios, defensorías públicas e instituciones de auditoría interna. Entre los mecanismos externos de revisión podrían incluirse organizaciones no gubernamentales y consejos consultivos expertos.

Los marcos de medición y evaluación difieren dependiendo del país. Por ejemplo, Suecia se apoya en el Centro Nacional para el Conocimiento de la Violencia de los Hombres Contra las Mujeres, una institución académica externa independiente, para llevar a cabo evaluaciones de su marco de trabajo. En España, dichas evaluaciones son efectuadas por el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, un organismo dirigido por funcionarios del estado (OECD 2019c).

En Colombia, desde la promulgación de la Ley 1257 de 2008, que abarca la violencia contra la mujer, se han creado una serie de comités y grupos de coordinación para monitorear la implementación de la ley, entre ellos, la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y la Comisión Intersectorial para la implementación de la Política Nacional por la Equidad de Género. Estos comités están a cargo de establecer los entregables para las distintas instituciones que tratan casos de violencia contra las mujeres, y mejorando, por lo tanto, el acceso a la justicia para esta población.

El comité a cargo de monitorear la implementación de la Ley 1257, integrado por la Dirección Nacional de Defensoría Pública, la Oficina del Inspector General, la CPEM y representantes de organizaciones de mujeres, ha promovido la rendición de cuentas al invitar a los ministros a cargo de implementar esta ley a sus sesiones, de acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Justicia.

Por otra parte, los subcomités autónomos regionales fueron creados en 2013 en varios municipios, incluyendo Bogotá, Quibdó, Montería, Medellín, Cali, Popayán, Tumaco y Buenaventura. El propósito de estos subcomités es promover los requerimientos de la Ley 1257, particularmente aquellos relativos a los derechos de las mujeres víctimas de violencia. La Ley 1257 requiere que los gobiernos subnacionales incluyan un capítulo sobre la violencia contra la mujer en sus planes de desarrollo. Los subcomités también están a cargo de incentivar el cumplimiento de planes y actividades relacionados existentes. Si bien este es un paso positivo, no se supervisa su cumplimiento y no hay sanciones establecidas para gobiernos locales que no cumplan.

Recuadro 3.9. Revisión obligatoria de políticas

Algunos ejemplos de regiones con revisión obligatoria de políticas son los siguientes:

Australia: Australia es el ejemplo de un país con un fuerte marco de monitoreo, información y evaluación. El Plan Nacional para Reducir la Violencia contra las Mujeres y sus Hijos 2010-2022 tiene una vigencia de 12 años. El gobierno da seguimiento al avance y revisa el Plan Nacional cada tres años, y luego incorpora cambios, recomendaciones y nuevas ideas en un nuevo plan de acción. Australia se encuentra actualmente en la cuarta entrega de este plan.

Gales: Los ministros galeses deben publicar reportes anuales describiendo el avance hacia el cumplimiento de los objetivos descritos tanto en la Estrategia Nacional, como en la Ley de Violencia Contra las Mujeres, Abuso Doméstico y Violencia Sexual (Gales) del 2015.

Fuente: OCDE, 2019c.

Delivering training to boost effectiveness

La capacitación es una herramienta importante para superar los estereotipos de género dentro de los sistemas de justicia, que pueden actuar como barreras de acceso a la justicia para las mujeres y niñas, y también para asegurar que las leyes e intervenciones sean implementadas de manera eficaz. Los actores involucrados en la entrega de respuestas a la violencia contra las mujeres deben, por lo tanto, recibir capacitación suficiente, orientación y asesoramiento oportuno. Es particularmente importante que los actores que trabajan directamente con sobrevivientes de este tipo de violencia, reciban capacitación actualizada sobre detección temprana y prevención. Las capacitaciones deben ser sensibles culturalmente y en género, y contar adecuadamente con los sistemas, equipo y materiales necesarios. Las capacitaciones deben actualizarse también cuando haya cambios o mejoras en la tecnología. Las organizaciones deberían tener personal suficiente para evitar la sobrecarga de trabajo o la prestación inadecuada de servicios (OECD, forthcoming_[14]). Un ejemplo de capacitación que debería ser implementado para la primera línea de salud, trabajadores sociales y funcionarios de justicia es una evaluación de peligro. Las evaluaciones de peligro recogen una serie de preguntas referentes al tipo e intensidad del abuso experimentado por los sobrevivientes. Las preguntas se relacionan con asuntos tales como posesión de armas, uso de drogas, comportamientos de acoso, agresión sexual, agresión física y amenazas de muerte. Se ha descubierto que el reconocimiento de factores de riesgo para violencia contra la mujer, por parte de actores relevantes, es vital en el intento de evitar la escalada de violencia y las probabilidades de muerte (OECD, forthcoming_[14]).

En Colombia, se ha observado que los servidores públicos en el sistema de justicia reciben capacitación limitada que no es constante ni a profundidad. Esto amenaza con debilitar la calidad de sus servicios y aumenta el peligro para las mujeres (Varela and Pearson, 2013^[17]). Las dependencias de gobierno están dando pasos hacia la rectificación de esta situación. Actualmente, la Fiscalía General está desarrollando una serie de acciones para prevenir la violencia sexual y proteger a sus víctimas. La oficina informó a la OCDE que está implementando un Plan Institucional para la Violencia Sexual, que incluye un protocolo de investigación para fiscales en el territorio nacional, así como actividades de capacitación con fiscales locales sobre el protocolo de investigación y sobre la violencia sexual. La Fiscalía General también desarrolla sesiones y seminarios con mujeres víctimas con el objeto de guiarlas a través de las diferentes rutas y protocolos.

En 2018, el Ministerio de Justicia implementó un programa de capacitación dirigido a sensibilizar a las Comisarías de Familia e inspectores de policía sobre asuntos de género, tales como discriminación y estereotipos. De acuerdo con información proporcionada por el ministerio, las Comisarías de Familia y los inspectores de policía de nueve departamentos del país participaron en este programa de 160 horas.

Recuadro 3.10. Fiscalía General y casos de violencia sexual

La Subdirección Nacional de Víctimas de la Fiscalía General ha comenzado a dar seguimiento al número de casos de delitos sexuales, con el objetivo de monitorear la implementación de los protocolos de cuidado para víctimas de violencia sexual.

La Fiscalía General también ha publicado varias guías y manuales referentes a la violencia contra las mujeres, incluyendo lineamientos sobre el cuidado de víctimas de violencia doméstica, sobre niños y adolescentes, y sobre comunidades indígenas, así como manuales para los operadores de justicia respecto a violencia doméstica y violencia sexual.

A nivel subnacional, la Fiscalía General ha creado dos tipos de centros para atender a las víctimas de violencia familiar y sexual: el Centro de Atención para Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF) y el Centro de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual (CAIVAS). Estos centros no están presentes aún en Mocoa, pero están presentes en Quibdó.

La Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial (CNGRJ) fue creada en 2008 por un acuerdo entre el Consejo Superior de la Judicatura, con el objetivo principal de lograr la paridad de género dentro de la rama judicial. En este sentido, esta Comisión lleva a cabo acciones para promover la equidad de género a través de actividades académicas y de capacitación, elaboración de políticas y mecanismos de seguimiento, entre otros. La Comisión está compuesta por tres representantes de los tribunales superiores, un representante de la Cámara Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y un representante de la Cámara Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. La Comisión tiene un presidente y organismos subnacionales. La CNGRJ ha estado capacitando y sensibilizando jueces y operadores de justicia, con el objetivo de incluir una perspectiva de género en las sentencias judiciales y mejorar la consideración de casos de violencia contra las mujeres.

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) ha jugado un papel importante en la sensibilización del sistema de justicia en relación con los derechos de las mujeres víctimas de violencia. Un ejemplo es el programa de capacitación que llevó a cabo con el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General y el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar. Trabajando juntos, han capacitado a personal de las Comisarías sobre cómo atender casos de violencia basada en género, con el objetivo de aumentar la conciencia y mejorar la prevención. Esta capacitación ha sido impartida en 12 municipios en los departamentos de Chocó, Nariño y Cauca, de acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Justicia.

La CPEM también capacitó a cerca de 1 000 funcionarios públicos en los 32 departamentos, y en las alcaldías de las 32 capitales de departamento sobre la coordinación de acciones de los planes de desarrollo local para promover la equidad de género; y en prevenir y sancionar la violencia contra la mujer. Estas acciones incluyen, por ejemplo, fortalecer las Comisarías de Familia, capacitar a mujeres y organizaciones de mujeres en la participación política y movimientos sociales, y promover la construcción de paz y la reconciliación, de acuerdo con una encuesta de acceso a la justicia de la OCDE.

La CPEM y el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar también han creado y lanzado numerosas estrategias de comunicación con el propósito de sensibilizar sobre la violencia basada en género y difundir las leyes y acciones que existen en este aspecto.

Recuadro 3.11. Ejemplos de países que han implementado la Capacitación Especializada

Reino Unido: Capacitaciones especializadas y divisiones relacionadas a la agresión sexual se integran en la estructura de la policía. Las víctimas de agresión sexual son asignadas a un Oficial Capacitado en Investigación de Delitos Sexuales para interactuar con la denunciante en una manera sensible y compasiva. Los abogados y jueces involucrados en casos de agresión sexual también deben tomar la capacitación antes de ser asignados a dichos casos.

Canadá: La Policía Montada de Canadá (RCMP) actualmente está diseñando nuevos cursos para empleados de la policía en 2019-2020, que llevan por título “Conciencia Cultural y Humildad” y “Utilizar un Acercamiento Informado sobre el Trauma”. Estos cursos analizarán los mitos sobre agresión sexual y derechos de los sobrevivientes, y brindarán orientación para responder a las denuncias de agresión sexual en formas sensibles a la cultura y el género.

Gales: Los ministerios galeses crearon un Marco de Capacitación Nacional reglamentario para profesionales que trabajan con sobrevivientes de violencia doméstica y violencia sexual. La capacitación garantiza que los profesionales estén preparados adecuadamente para brindar respuestas oportunas y efectivas para las necesidades de estas sobrevivientes.

Fuente: OCDE, 2019c.

3.7. El camino por delante

Como se ha destacado a lo largo de este Capítulo, el acceso a la justicia puede ser una dimensión esencial en la eliminación de la desigualdad de género, ya que se ha comprobado que la falta de acceso impacta negativamente en la situación social, emocional y financiera de las mujeres. También ha sido subrayado que las mujeres tienen mayor probabilidad de experimentar barreras múltiples de acceso a la justicia, una realidad que se ha exacerbado en el contexto de la crisis por COVID-19 y sus etapas de recuperación. Para mejorar el acceso a la justicia para todas las mujeres, la OCDE apoya a los países en la elaboración de medios de justicia resolutivos y basados en la comunidad, así como en brindar soluciones holísticas.

Por lo tanto, este proyecto conjunto OCDE-SIDA está diseñado para apoyar las iniciativas en curso del gobierno colombiano relativas a las necesidades jurídicas de las mujeres, y sus compromisos con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, y el ODS 16.3, sobre el acceso equitativo a la justicia para todos. Así, las siguientes recomendaciones se basan en el actual enfoque de Colombia para integrar el acceso a la justicia, a niveles de planeación tanto nacional como subnacional, y pone énfasis en la necesidad de coordinar los servicios sociales y de justicia, al abordar las necesidades jurídicas de las mujeres, junto con los problemas sociales o de salud aparejados a ellos.

Las recomendaciones también plantean un enfoque específico en áreas rurales afectadas por el conflicto y las mujeres víctimas de violencia.

3.7.1. Acciones propuestas para las entidades nacionales

Enfoque de políticas públicas

- **Diseñar e implementar reformas profundas e integrales** de todos los mecanismos e instituciones que apoyen al estado de derecho, incluido el sector justicia, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los servicios fiscales, la policía y seguridad pública, así como otros servicios de seguridad y aplicación de la ley, y servicios de justicia.
- **Considerar el establecimiento de una política exhaustiva del sector justicia** que englobe tanto a los actores horizontales como a las dimensiones de gobernanza multinivel, para crear un marco de trabajo de varios esfuerzos de reforma y superar la resistencia a su comienzo e implementación.
- **Considerar el fortalecimiento de las acciones de prevención relativas a la violencia contra las mujeres**, especialmente del Ministerio de Educación.
- **Continuar promoviendo acciones para transformar estereotipos, roles de género y discriminación.**
- **Considerar la inclusión en el Plan de Justicia a Diez Años** de estrategias concretas para mejorar el acceso a la justicia para mujeres, especialmente a las víctimas de violencia. Idealmente, el Plan también tomaría enfoques diferenciados hacia las mujeres, comunidades indígenas (jurisdicción indígena), poblaciones afro-colombianas y otras poblaciones potencialmente vulnerables.

Coordinación

- **Fortalecer la coordinación y los canales de comunicación** verticalmente entre niveles de gobierno y horizontalmente entre agentes de justicia, derecho y seguridad. Esto podría ayudar con la gobernanza y la continuidad de políticas, y permitir la alineación en reformas y servicios de justicia entre los niveles nacional y subnacional.
- **Considerar el desarrollo de criterios específicos para asegurar una coordinación eficiente** entre jurisdicciones ordinarias y las jurisdicciones especiales indígenas. Estos criterios podrían estar basados en fomentar el diálogo intercultural, garantizar la capacidad de coordinación, fomentar el intercambio jurisdiccional y garantizar la protección y promoción de los derechos indígenas a la diversidad cultural y étnica.

Medición y datos

- **Considerar la aplicación de encuestas de necesidades jurídicas** sobre una base de entidades geográficas más pequeñas. Un enfoque más detallado a nivel subregional podría ser útil para la planeación y la prestación eficaz de servicios para las mujeres. Como una alternativa a las encuestas, considerar el uso de indicadores indirectos tales como las fuentes oficiales de datos sociales, económicos y demográficos, datos administrativos, y otras fuentes de datos complementarias locales.
- **Considerar apoyarse en el Índice de Acceso Equitativo a la Justicia** al incentivar y facilitar que organismos tales como el Ministerio de Justicia, la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Consejo Superior de la Judicatura usen la información para planear y entregar iniciativas que aborden las necesidades de sus poblaciones destino.

- **Considerar la adición de un puntaje específico de género** a las diversas dimensiones del Índice de Acceso Equitativo a la Justicia. Esto con la finalidad de monitorear y abordar las necesidades jurídicas de las mujeres de manera específica.
- **Considerar la creación de un sistema que integre toda la información sobre servicios de justicia** tanto formal como informal. Esto incluye información de la Fiscalía General, el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Justicia y el DNP, así como la ubicación de los actores judiciales, las necesidades jurídicas, información para la fiscalía y los resultados de la aplicación de mecanismos ASC. Idealmente, un sistema así se actualizaría constantemente con información confiable y, aún más importante, con datos desglosados por género, especialmente en casos de violencia contra la mujer.
- **Considerar la inclusión** en el actual Sistema de Información en Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición en las Casas de Justicia, Conciliación en Equidad, Comisarías de Familia, personeros o servicios extrajudiciales prestados por cuerpos administrativos, como las Superintendencias. Esto facilitaría el intercambio de datos entre estas entidades distintas, y actualmente inconexas.
- **Considerar el continuo fortalecimiento de las Comisarías de Familia** en términos de recursos humanos y administrativos. Esto facilitaría la creación, por parte de estas entidades, de un sistema de información integrada, incluyendo a las víctimas a las que apoyan (hombres y mujeres) y los casos en los que llevan a cabo acciones de protección.

Capacidad y recursos

- **Considerar el establecimiento de un sistema de gobernanza efectivo y simplificado** para abordar el acceso a la justicia. Esto podría incluir esfuerzos específicos para focalizar varias brechas de capacidad a nivel subnacional y transferencias intrarregionales para ayudar a la prestación de servicios de justicia, ya que los municipios afectados por el conflicto tienen las mayores limitaciones de recursos y las mayores necesidades, incluyendo la justicia.
- **Considerar un acercamiento coherente, coordinado y sistemático a los recursos** tanto a nivel nacional como subnacional, para las iniciativas existentes que atienden la violencia contra las mujeres.
- **Considerar una distribución de recursos más equitativa**, una cobertura y capacidad institucional, para atender a poblaciones vulnerables, tales como las mujeres, comunidades indígenas y afro-colombianas. Esto podría incluir el diseño de rutas especiales para prestar servicios a estas poblaciones, así como mejorar la capacitación legal de los servidores públicos que trabajan con estos grupos.
- **Incentivar a la Fiscalía General y al Consejo Superior de la Judicatura** a mejorar la presencia de jueces, fiscales, policía judicial y personeros en todo el territorio nacional.
- **Considerar el desarrollo de criterios para evaluar la necesidad de asesoría y apoyo legal**, y evaluar la pertinencia del presupuesto asignado actualmente, enfocándose tanto en las necesidades de justicia penal como civil. Estas necesidades jurídicas tienden a agruparse, lo que es especialmente relevante para mujeres víctimas de violencia.
- **Considerar el fortalecimiento del papel de los abogados privados y los bufetes universitarios en el trabajo pro bono, y sus incentivos para llevar a cabo este trabajo.** Considerar el apoyo al establecimiento de una barra de abogados o institución equivalente.
- **Considerar la instalación de centros de atención de la mujer en Putumayo** para servir a las víctimas de violencia familiar y violencia sexual. Esto aplica para el Centro de Atención para Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF) y el Centro de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual (CAIVAS).

- **Continuar con los esfuerzos para capacitar a los jueces en asuntos de género** con el objetivo de acercarlos a la comunidad y para evitar que revictimicen a las víctimas. Idealmente, estas actividades de capacitación también serán implementadas con los nuevos magistrados de la recientemente establecida Jurisdicción de Paz.
- **Considerar el establecimiento de mecanismos de seguimiento para las medidas de protección** tomadas por los Fiscales y jueces locales.
- **Considerar el establecimiento y la difusión de las vías para las mujeres víctimas de violencia, junto con entidades subnacionales**, considerando las particularidades de cada contexto.
- **Considerar el fortalecimiento y apoyo a las investigaciones sobre violencia contra las mujeres**, especialmente líderes sociales.

3.7.2. Acciones propuestas para entidades subnacionales

Planteamiento de políticas públicas

- **Considerar integrar la elaboración e implementación de políticas de género** en planes de desarrollo local. También considerar la integración de suficiente presupuesto para la creación de secretarías departamentales y municipales para los problemas de las mujeres, para mejorar y aumentar el número de Comisarías de Familia y para **crear refugios públicos para mujeres víctimas de violencia**.
- Considerar la integración los resultados del Índice de Acceso Equitativo a la Justicia en los sistemas de información subnacionales para proveedores de servicio.
- **Considerar la adaptación de programas de justicia, vías y estrategias**, especialmente relacionadas a las mujeres, y a las condiciones y necesidades especiales de Putumayo y Chocó y sus poblaciones, incluyendo el aprovechamiento de las encuestas de necesidades jurídicas.

Coordinación

- **Aprovechar los mecanismos institucionales existentes**, por ejemplo, los Sistemas de Justicia Local, para mejorar la coordinación del diseño y generación de iniciativas dirigidas a mejorar el acceso a la justicia para mujeres.

Capacidad y recursos

- Considerar el aumento en el número, frecuencia y alcance de los Servicios de Justicia Móviles, especialmente en áreas rurales.
- Mejorar las medidas de protección para mujeres víctimas de violencia, para que así puedan superar barreras culturales, especialmente tras presentar una denuncia ante la Fiscalía. La creación de refugios públicos podría ser una prioridad para los gobiernos locales.
- Considerar la asignación de recursos para fortalecer al equipo interdisciplinario de las Comisarías de Familia.

Monitoreo y evaluación

- **Incentivar al Defensor del Pueblo Regional** para monitorear y dar seguimiento constante al acceso efectivo de las mujeres a la justicia y, en casos de mujeres víctimas de violencia, la eficacia de sus medidas de protección. Es preferible que esta evaluación sea pública.
- **Considerar la elaboración de más informes específicos de género por parte de las Casas de Justicia** con el fin de intervenir de manera eficaz para abordar los obstáculos en las vías de

justicia de las mujeres. Por ejemplo, las Casas de Justicia podrían reportar el número de casos en los que estuvo involucrada una mujer, especialmente aquellos relativos a violencia contra las mujeres, y las iniciativas de seguimiento de la Casas de Justicia en su rama móvil.

3.7.3. Acciones propuestas para entidades tanto nacionales como subnacionales

Planteamiento de políticas públicas

- **Adoptar una perspectiva más amplia a nivel sistema** sobre la efectividad de una intervención de política y sus impactos conocidos o no conocidos al introducir nuevas iniciativas de justicia, en vez de centrarse en el alcance de los objetivos limitados para los que fue diseñada.
- **Considerar reforzar o incluso reestructurar la Defensoría del Pueblo** de acuerdo con las necesidades reales de la población, especialmente en las regiones más afectadas por el conflicto, donde se requieren más defensores públicos. Incentivar la publicación de estudios y estadísticas sobre la asistencia legal brindada por la Defensoría del Pueblo.
- **Considerar dirigir más atención y recursos** hacia el desarrollo y la promoción de una cultura del diálogo y la conciliación. Fortalecer la relación entre las cortes, los mecanismos ARC y las opciones de justicia comunitaria, así como la coordinación y divulgación de información entre instituciones, hacia los usuarios.

Coordinación

- **Aumentar el diálogo y la coordinación entre operadores de justicia** a niveles nacional y subnacional. Esto mejoraría especialmente las respuestas institucionales en casos de violencia contra mujeres.
- **Incentivar la participación de representantes** de la Oficina de Análisis Forense y las Fiscalías Locales dentro de todas las Casas de Justicia para garantizar una atención adecuada y efectiva para las víctimas de violencia sexual.

Medición y datos

- **Instituir un sistema para recolectar información administrativa sólida y consistente** en la diversidad de servicios legales y de justicia ofrecidos para permitir el mapeo a nivel macro y micro de las necesidades de justicia y servicios para facilitar la planeación.

Capacidad y recursos

- **Definir mejor las competencias de las Comisarías de Familia y las Casas de Justicia**, racionalizar sus líneas de informe, mejorar sus modelos de financiamiento y establecer criterios de salario y contratos de trabajo. Considerar instituir mecanismos de monitoreo, crear obligaciones de actualización de sistemas de información y desarrollar lineamientos para la provisión de servicios a las mujeres.
- **Continuar los esfuerzos coordinados para implementar actividades de capacitación** encaminadas a educar y empoderar a las mujeres (principalmente mujeres de áreas rurales y miembros de comunidades afro-colombianas e indígenas) y funcionarios públicos (especialmente funcionarios en las vías para las mujeres víctimas de violencia), en las leyes y mecanismos existentes que protejan los derechos de las mujeres, especialmente mujeres víctimas de violencia. Las organizaciones de mujeres también podrían jugar un papel importante al replicar conocimiento para una comunidad más amplia. La capacitación también debería enfocarse en medidas, tratamiento y sanciones referentes a los agresores en casos de violencia contra las mujeres.

- **Continuar desarrollando actividades de capacitación en cooperación con miembros de la comunidad**, especialmente en escuelas, con el objetivo de abordar estereotipos de género. Nuevamente, las organizaciones de mujeres pueden jugar un papel importante al replicar el conocimiento para una comunidad más amplia.
- **Implementar campañas públicas sobre las vías de justicia**, especialmente en relación con mujeres víctimas de violencia. Las administraciones locales se beneficiarán de esta iniciativa.

Monitoreo y evaluación

- **Considerar la integración del uso del monitoreo y la evaluación** en la planeación de servicios de justicia, desde su creación hasta su implementación. Idealmente, esto debería incluir un análisis costo-beneficio o costo-eficacia de dos o más opciones en las fases de planeación. Esto asegurará un enfoque claro en los resultados y el impacto, y una apreciación realista de los recursos requeridos para alcanzarlos.
- **Considerar la introducción de un monitoreo y evaluación regulares y consistentes** para actividades dirigidas a aumentar la eficacia, como aquellas que llevan a cabo los subcomités de coordinación regional así como los programas de capacitación.
- **Potenciar los mecanismos gubernamentales para monitorear y evaluar** el trabajo realizado por Conciliadores en Equidad.

Referencias

- Arbeláez de Tobón, L. (2004), *La Jurisdicción Especial Indígena en Colombia y Los Mecanismos de Coordinación con el Sistema Judicial Nacional (Special Indigenous Jurisdiction in Colombia and Co-ordination Mechanisms with the National Judicial System)*, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/4263275/13613759/Jurisdicci%C3%B3n+Especial+Ind%C3%ADgena++Consejo+Superior+de+la+Judicatura.pdf/c83d6e15-80ac-4398-a834-a3c69a6013ff>. [32]
- CEPEJ (2014), *European Judicial Systems, Edition 2014 (2012 data): Efficiency and quality of justice*, European Commission for the Efficiency of Justice, <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-edition-2014-2012-data-efficiency-and-qualit/1680785d95>. [30]
- Congress of Colombia (2017), *Legislative Act No. 1 of 4 April 2017*, <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%20%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>. [8]
- Currie, A. (2009), "The legal problems of everyday life", in *Access to Justice, Sociology of Crime, Law and Deviance*, Emerald Group Publishing Limited, [http://dx.doi.org/10.1108/s1521-6136\(2009\)0000012005](http://dx.doi.org/10.1108/s1521-6136(2009)0000012005). [18]
- DANE (2016), *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (National Quality of Life Survey)*, National Department of Statistics, Bogotá, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv> (accessed on 13 May 2020). [13]

- Defensoría del Pueblo (2019), *Informe Defensorial: Violencias Basadas en Género y Discriminación (Advocacy Report: Violence Based on Gender and Discrimination)*, Ombuds Office, Government of Colombia, Bogotá, <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero-Discriminacion.pdf>. [6]
- Defensoría del Pueblo (2014), “*Jurisdicción Especial Indígena*” (“*Special Indigenous Jurisdiction*”), Bulletin No. 6, Ombuds Office, Government of Colombia, Bogotá, <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/04/boletinNr6JurisdiccionEspecialIndigena.pdf>. [4]
- DNP (2017), *Índice de Acceso Efectivo a la Justicia (Effective Access to Justice Index)*, Department of National Planning, Government of Colombia, Bogotá, <http://dnpsig.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=b92a7ab2fe6f4a06a6aec88581d6873e> (accessed on 13 May 2020). [11]
- DNP (2016), *Necesidades Jurídicas en Colombia (Legal Needs in Colombia)*, Department of National Planning, Government of Colombia, Bogotá, <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>. [10]
- DNP (2014), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Bases of the National Development Plan 2014-18)*, Department of National Planning, Government of Colombia, Bogotá, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20PND%202014-2018F.pdf>. [23]
- DPA (2017), *The Implementation of the Quota Law Report*, Department of Public Administration, Government of Colombia, Bogotá. [19]
- García, M. et al. (2015), *Casas de Justicia: Una Buena Idea Mal Administrada (Justice Houses: A Good Idea Poorly Administrated)*, Document 23, Dejusticia (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad), Bogotá, https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_761.pdf?x54537. [24]
- Gómez Valencia, H. (2015), *Justicias Indígenas de Colombia: Reflexiones para un Debate Cultural, Jurídico y Político*, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/4263275/0/LibroJusticiasIndigenas.pdf/e932af27-6ca8-462a-8f79-73cd14168426>. [5]
- Gonsebatt, G.P. (2018), *Access to Justice for Marginalized Populations in Colombia: The Role of Mobile Units*, For World Bank. [25]
- Government of Canada (2019), *It’s Time: Canada’s Strategy to Prevent and Address Gender-Based Violence 2018-2019*, <https://cfc-swc.gc.ca/violence/strategy-strategie/report-rapport2019-en.pdf>. [26]
- Government of Chocó (2018), *Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres Chocoanas (Public Policy on Gender Equality for the Women of Chocó)*, Gobernación del Chocó, https://choco.micolombiadigital.gov.co/sites/choco/content/files/000154/7674_politica-publica-de-equidad-de-genero-para-las-mujeres-chocoanascorrec-2019.pdf. [16]
- Government of Spain (2019), *Report Submitted by Spain Pursuant to Article 68, Paragraph 1 of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic violence (Baseline Report)*, <https://rm.coe.int/state-report-from-spain/16809313e0>. [27]

- High Presidential Council for Women's Equality (2015), *Segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres (Second Measurement Study of Social and Institutional Tolerance of Violence Against Women)*, Government of Colombia, Bogotá, <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Segunda-medicion-estudio-tolerancia-violencias-contra-mujeres.pdf>. [15]
- Justice Ministry of Colombia (n.d.), *Legalapp (website)*, Government of Colombia, Bogotá, <https://www.legalapp.gov.co/> (accessed on 13 May 2020). [21]
- La Rota, M.E. et al. (2014), *Ante la Justicia: Necesidades Jurídicas y Acceso a la Justicia en Colombia (Prior to Justice: Legal Needs and Access to Justice in Colombia)*, Dejusticia (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad), Bogotá, https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_665.pdf. [3]
- La Rota, M., S. Lalinde and R. Uprimny (2013), *Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas: Análisis general y comparativo para tres poblaciones (National Survey of Legal Needs: General and comparative analysis for three populations)*, Dejusticia (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad), Bogotá, https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_618.pdf. [12]
- OECD (2019), *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/597f5b7f-en>. [20]
- OECD (2019), *OECD Public Governance Scan, Colombia: On Enhancing Administrative Capacity at the Sub-National Level for Better Planning and Open Government*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-English.pdf>. [22]
- OECD (2017), “*OECD 2017 policy roundtable: Equal access to justice*”, Directorate for Public Governance, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/roundtable-equal-access-to-justice-2017.htm> (accessed on 13 May 2020). [29]
- OECD (2016), “*Problem-solving justice in Northern Ireland*”, in *Northern Ireland (United Kingdom): Implementing Joined-up Governance for a Common Purpose*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260016-12-en>. [1]
- OECD (2013), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>. [7]
- OECD (forthcoming), *Strengthening Public Governance Approaches to Eliminating Violence Against Women: Towards an Overview of Elements of Good Practice*, Directorate for Public Governance, OECD, Paris. [14]
- Office of Rural Women (n.d.), *Dirección de la Mujer Rural (Directorate of Rural Women) (website)*, Colombian Agriculture Ministry, Bogotá, <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Paginas/Direccion-Mujer-Rural.aspx> (accessed on 13 May 2020). [28]
- The Washington Post (2016), “*The Colombian peace agreement has a big emphasis on the lives of women. Here's how*”, Washington, DC, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/08/19/the-colombian-peace-agreement-gives-gender-issues-a-central-role-heres-why-this-is-so-important/> (accessed on 26 May 2020). [9]

- UNHCR (1966), *International Covenant on Civil and Political Rights*, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva, [2]
<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (accessed on 13 May 2020).
- Varela, D. and A. Pearson (2013), "Institutional responses to social demands: Enhancing access to justice in Colombia", *Fostering Development Through Opportunity, Inclusion and Equity*, The World Bank Legal Review, Volume 5, World Bank, https://doi.org/10.1596/02F978-1-4648-0037-5_ch8. [17]
- Welsh Government (2017), *National Communications Framework (2017-2020)*, [31]
<https://gov.wales/sites/default/files/publications/2019-05/national-communications-framework-2017-2020.pdf>.

Notes

¹ Otras entidades en este Comité son: la Fiscalía General, la Oficina de Defensa Pública, el Fiscal General, la Contraloría Nacional; el Director del Instituto de Medicina Forense, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Presidente y Vicepresidente de la Cámara Administrativa del Consejo Superior del Poder Judicial; y otros dos magistrados de esa Cámara.

² La Encuesta de Necesidades Jurídicas de Dejusticia de 2013 abarcó a personas en 14 ciudades de Colombia, categorizadas en tres grupos: población general, personas en pobreza extrema, y personas con discapacidad.

³ La conciliación fue desarrollada inicialmente en 1991, como un método ASC que puede ser usado en asuntos civiles, criminales, laborales, administrativos y familiares. Los principales objetivos fueron disminuir la congestión judicial y fortalecer los mecanismos ASC. Este proceso puede ser desarrollado tanto en la corte (judicial) como fuera de la corte (extrajudicial), con la intervención de un conciliador certificado.