



Informe sobre la transversalización del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz desde la perspectiva presupuestal

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

Bogotá, D.C, 22 de noviembre de 2021



Contraloría General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

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

Juan Carlos Gualdrón Alba
Contralor Delegado para el Posconflicto

Equipo Contraloría Delegada para el Posconflicto

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

Consultora Unión Europea

Andrea Ordoñez Cañón

Contraloría General de la República

**Cr. 69 No. 44-35
PBX: 518 7000**

Bogotá D.C., Colombia

Noviembre de 2021

www.contraloria.gov.co

Tabla de contenido

<i>Presentación.....</i>	<i>7</i>
<i>Metodología.....</i>	<i>10</i>
<i>Recursos orientados a la transversalización del enfoque de género 2020 – 2021</i>	<i>12</i>
<i>Análisis del estado de avance de la transversalización del enfoque de género en la implementación del AFP.....</i>	<i>15</i>
<i>Punto 1. Reforma Rural Integral.....</i>	<i>15</i>
<i>Pilar. 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo</i>	<i>18</i>
<i>Pilar. 1.3. Desarrollo social: SALUD.....</i>	<i>38</i>
<i>Pilar 1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL.....</i>	<i>40</i>
<i>Pilar 1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE.....</i>	<i>41</i>
<i>Pilar 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa.....</i>	<i>45</i>
<i>Pilar 1.8. Planes de acción para la transformación regional</i>	<i>52</i>
<i>Punto 2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz.....</i>	<i>54</i>
<i>Pilar 2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final.....</i>	<i>56</i>
<i>Pilar 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana.....</i>	<i>59</i>
<i>Pilar 2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad</i>	<i>64</i>
<i>Punto 3. Fin del conflicto.....</i>	<i>70</i>
<i>Pilar 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil</i>	<i>71</i>
<i>Pilar 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales.</i>	<i>73</i>
<i>Punto 4. Solución al problema de drogas</i>	<i>75</i>
<i>Pilar 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)...</i>	<i>77</i>
<i>Pilar 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública</i>	<i>83</i>
<i>Pilar 4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.....</i>	<i>87</i>
<i>Punto 5. Acuerdo sobre víctimas.....</i>	<i>89</i>
<i>Pilar 5.4. Reparación integral para la construcción de Paz</i>	<i>90</i>



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

<i>Punto 6. Mecanismos de implementación y verificación.....</i>	<i>98</i>
<i>Pilar TG.1.1. Capítulo de Género</i>	<i>98</i>
<i>Conclusiones</i>	<i>101</i>
<i>Anexo No. 1 Detalle de información financiera por punto, pilar y estrategia</i>	<i>105</i>
<i>Anexo No. 2 Acciones de género en reincorporación</i>	<i>108</i>
<i>Bibliografía</i>	<i>111</i>

Listado de Tablas

Tabla 1 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto.	13
Tabla 2 Indicadores de género. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.	19
Tabla 3 Presupuesto comprometido y apropiado para género en la estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.	20
Tabla 4 Metas de indicadores de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.	22
Tabla 5 Metas e indicadores de los proyectos de inversión asociados a la entrega de hectáreas a través del Fondo de Tierras. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.	24
Tabla 6 Avances de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.	25
Tabla 7 Metas de indicadores de hectáreas formalizadas para mujeres rurales. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.	27
Tabla 8 Metas e indicadores de los proyectos de inversión asociados a la formalización de hectáreas para mujeres rurales. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.	28
Tabla 9 Avances de mujeres beneficiadas con la formalización de hectáreas. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.	29
Tabla 10 Metas de indicadores de subsidio integral de tierras. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.	31
Tabla 11 Avances de mujeres beneficiadas con el subsidio integral de tierras. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.	31
Tabla 12 Indicadores de género. Estrategia uso del suelo y gestión catastral. Punto 1 Reforma Rural Integral.	35
Tabla 13 Reporte Presupuestal. Estrategia uso del suelo y gestión catastral. Punto 1 Reforma Rural Integral.	36
Tabla 14 Reporte Presupuestal. Estrategia uso del suelo y gestión catastral. Punto 1 Reforma Rural Integral.	36
Tabla 15 Indicadores de género. Estrategia atención a población dispersa. Punto 1 Reforma Rural Integral.	38
Tabla 16 Indicadores de género. Estrategia incentivos a la formación profesional no tradicional para mujeres. Punto 1 Reforma Rural Integral.	40
Tabla 17 Reporte Presupuestal. Estrategia Incentivos a la formación profesional no tradicional para mujeres. Punto 1 Reforma Rural Integral.	41
Tabla 18 Indicadores de género. Estrategia de vivienda rural. Punto 1 Reforma Rural Integral.	42
Tabla 19 Avances viviendas nuevas y mejoradas entregada. Estrategia de vivienda rural. Punto 1 Reforma Rural Integral.	43
Tabla 20 Reporte Presupuestal. Estrategia vivienda rural. Punto 1 Reforma Rural Integral.	44
Tabla 21 Indicadores de género. Estrategia de vivienda rural. Punto 1 Reforma Rural Integral.	45
Tabla 22 Reporte Presupuestal. Estrategia economía solidaria y cooperativa. Punto 1 Reforma Rural Integral.	46
Tabla 23 Indicadores de género. Estrategia integral e innovación tecnológica. Punto 1 Reforma Rural Integral.	47
Tabla 24 Reporte Presupuestal. Estrategia de asistencia integral e innovación tecnológica. Punto 1 Reforma Rural Integral.	49



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla 25 Indicadores de género. Estrategia acceso a financiamiento. Punto 1 Reforma Rural Integral.	49
Tabla 26 Reporte Presupuestal. Estrategia de acceso a financiamiento. Punto 1 Reforma Rural Integral.	51
Tabla 27 Indicadores de género. Estrategia acceso a financiamiento. Punto 1 Reforma Rural Integral.	51
Tabla 28 Reporte Presupuestal. Estrategia de acceso a financiamiento. Punto 1 Reforma Rural Integral.	52
Tabla 29 Indicadores de género. Estrategia implementación PDET. Punto 1 Reforma Rural Integral.	53
Tabla 30 Reporte Presupuestal. Estrategia implementación PDET. Punto 1 Reforma Rural Integral.	53
Tabla 31 Indicadores de género. Estrategia garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Punto 2 Participación Política.	57
Tabla 32 Reporte Presupuestal. Estrategia implementación PDET. Punto 1 Reforma Rural Integral.	58
Tabla 33 Indicadores de género. Estrategia garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Punto 2 Participación Política.	59
Tabla 34 Indicadores de género. Estrategia garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Punto 2 Participación Política.	60
Tabla 35 Reporte Presupuestal. Estrategia Control y Veeduría Ciudadana. Punto 2 Participación Política.	61
Tabla 36 Indicadores de género. Estrategia Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. Punto 2 Participación Política.	62
Tabla 37 Reporte Presupuestal. Estrategia Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. Punto 2 Participación Política.	64
Tabla 38 Indicadores de género. Estrategia promoción de la participación electoral. Punto 2 Participación Política.	65
Tabla 39 Indicadores de género. Estrategia promoción de una cultura política democrática y participativa. Punto 2 Participación Política.	66
Tabla 40 Reporte Presupuestal. Estrategia promoción de una cultura política democrática y participativa. Punto 2 Participación Política.	67
Tabla 41 Indicadores de género. Estrategia promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo. Punto 2 Participación Política.	67
Tabla 42 Reporte Presupuestal. Estrategia promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo.	68
Tabla 43 Reporte Presupuestal. Estrategia Reincorporación de las FARC EP a la vida civil.	73
Tabla 44 Indicadores de género. Estrategia sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política. Punto 3 Fin del Conflicto.	74
Tabla 45 Indicadores de género. Acuerdos con las comunidades. Punto 3 Fin del Conflicto.	77
Tabla 46 Indicadores de género. Estrategia atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos. Punto 4 Solución al problema de drogas.	78
Tabla 47 Balance de implementación PNIS.	80
Tabla 48 Reporte Presupuestal. Estrategia atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos. Punto 4 Solución al problema de drogas.	82
Tabla 49 Indicadores de género. Estrategia Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas. Punto 4 Solución al problema de drogas.	83



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla 50 Balance de implementación indicador D.G.9 “Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas”	85
Tabla 51 Reporte Presupuestal. Estrategia Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas. Punto 4 Solución al problema de drogas.	86
Tabla 52 Indicadores de género. Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos. Punto 4 Solución al problema de drogas.	87
Tabla 53 Reporte Presupuestal. Estrategia Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas. Punto 4 Solución al problema de drogas.	88
Tabla 54 Indicadores de género. Estrategia reparación colectiva en el fin del conflicto. Punto 5 Acuerdo sobre víctimas.	91
Tabla 55 Balance de implementación indicador E.G.1 “Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados”	92
Tabla 56 Reporte Presupuestal. Estrategia reparación colectiva en el fin del conflicto. Punto 5 Acuerdo sobre víctimas.	93
Tabla 57 Indicadores de género. Estrategia de rehabilitación psicosocial. Punto 5 Acuerdo sobre víctimas.	94
Tabla 58 Balance del indicador E.G.2 Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos	95
Tabla 59 Reporte Presupuestal. Estrategia rehabilitación psicosocial. Punto 4 Acuerdo sobre víctimas.	96
Tabla 60 Indicadores de género. Estrategia procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior. Punto 5 Acuerdo sobre víctimas.	96
Tabla 61 Indicadores de género. Capítulo de Género. Punto 6 Mecanismos de implementación y verificación.....	99
Tabla 62 Reporte Presupuestal. Estrategia rehabilitación psicosocial. Punto 4 Acuerdo sobre víctimas.	101



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Listado de Gráficas

Gráfica 1 Recursos de género 2020 y 2021 comparado con el total de Posconflicto.	13
Gráfica 2 Recursos para el enfoque de género por punto del AFP en las vigencias 2020 y 2021. .	14
Gráfica 3 Distribución de recursos para el enfoque de género por punto del AFP en las vigencias 2020 y 2021	15
Gráfica 4 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto. Punto 1 Reforma Rural Integral.	16
Gráfica 5 Presupuesto para género en el posconflicto. Punto 1 Reforma Rural Integral. Desagregación por pilar.	17
Gráfica 6 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto. Punto 1 Reforma Rural Integral.	55
Gráfica 7 Presupuesto para género en el posconflicto. Punto 2 Participación Política. Desagregación por pilar.....	56
Gráfica 8 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto. Punto 3 Fin del conflicto.	70
Gráfica 9 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto. Punto 4 Solución al problema de drogas.....	76
Gráfica 10 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto. Punto 4 Solución al problema de drogas.....	89
Gráfica 11 Presupuesto para género en el posconflicto. Punto 5 víctimas. Desagregación por pilar.	90
Gráfica 12 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto. Punto 6 Mecanismos de implementación y verificación.	98

Presentación

En el marco de la asistencia técnica del "Programa Apoyo a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia –Acciones preliminares", integrado en la estrategia de cooperación de la Unión Europea para Colombia, la Contraloría General de la República viene trabajando para fortalecer el seguimiento a la transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final para la Paz (AFP), con particular énfasis en los aspectos fiscales.

En este contexto se elaboró el presente *Informe sobre la transversalización del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz desde la perspectiva presupuestal* cuyo contenido permite aproximarse tanto a las acciones implementadas para asegurar el enfoque de género en el posconflicto, como a los recursos apropiados y comprometidos para ello. Dadas las limitaciones de información presupuestal disponible, este informe se centra en las vigencias 2020 y 2021, considerando que a partir del año 2020 la información presupuestal en materia de género empezó a ser acopiada por la CGR. Asimismo, atendiendo a los alcances de la Asistencia Técnica de Corto Plazo (ATCP), brindada por el "Programa de Apoyo a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia –Acciones preliminares", este informe focaliza el análisis en los recursos del Presupuesto General de la Nación, tanto gastos inversión como de funcionamiento, de la política pública de Construcción de Paz.

En la preparación del informe se revisaron los distintos reportes de avances y resultados de la implementación del AFP realizados por las entidades públicas del nivel nacional, y por las diferentes instancias que ejecutan una labor de monitoreo y seguimiento al posconflicto. Esta información fue analizada tomando como premisa fundamental la noción de género plasmada en el mismo AFP, esto es, el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, y demás bienes y servicios. Noción que, además, implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes y programas en aras de asegurar que estos tengan en cuenta las posiciones y condiciones diferenciales de las mujeres y de la población LGTBI con el fin último de alcanzar la igualdad real y efectiva.

Los datos acopiados también fueron examinados a la luz de los objetivos de transformación estructural fijados en el AFP. De manera que, no solo se analizó



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

cómo estaban las mujeres y la población LGTBI respecto de los hombres, sino también se analizó la magnitud de los avances reportados frente a la agenda transformadora que nos plantea el AFP.

Los resultados obtenidos se plasman en seis apartados que se corresponden con cada uno de los puntos del AFP y que se estructuran en torno a los pilares y estrategias definidos en el Plan Marco de Implementación del AFP. Previo a ello, se incluyen dos apartados adicionales. El primero destinado a la exposición de la metodología seguida para la elaboración del Informe. El segundo orientado a la presentación general de los recursos destinados para la implementación del enfoque de género en todos los puntos del AFP. Finalmente se exponen las conclusiones y retos principales para avanzar en la transversalización del enfoque de género en la implementación del AFP.

En conjunto, estos resultados evidencian limitaciones en la implementación del enfoque de género en el AFP, tanto desde el punto de vista presupuestal como desde la perspectiva de las metas formuladas y avances alcanzados. Frente a lo primero, el nivel de recursos apropiados y comprometidos para la ejecución de las acciones de género en el posconflicto alcanza, apenas, al 4% del total de recursos destinado a la política de Construcción de Paz. Respecto de lo segundo, el presente *Informe* devela que varias de las metas planteadas en materia de género distan de la igualdad contemplada en el AFP o resultan limitadas de cara a la magnitud de necesidades a las que apunta el Acuerdo, al igual que, en algunos aspectos, el ritmo de avances alcanzados hasta la fecha alerta en cuanto a la consecución de las metas trazadoras en los tiempos establecidos en el PMI.

En todo caso, el presente *Informe* también reconoce que desde la firma del AFP a la fecha se han dado pasos en la dirección correcta para transversalizar el enfoque de género. Dentro de estos, se destaca la creación de espacios y estrategias de participación de las mujeres y organizaciones de mujeres, la generación de datos desagregados por sexo, y la formulación de metas específicas para la igualdad de género.

La Contraloría General de la República alienta a que las entidades continúen avanzando en la transversalización del enfoque de género. En este sentido se espera que las conclusiones y observaciones de este *Informe* faciliten a las entidades la identificación de las brechas de género que subsisten en la implementación del AFP, particularmente aquellas de carácter presupuestal, y a partir de esta evidencia se adopten los correctivos necesarios para superarlas.

Metodología

El presente informe busca responder a dos preguntas: ***¿Cuál es el nivel de avance en el cumplimiento de los compromisos de género del Acuerdo Final para la construcción de una Paz Estable y Duradera -AFP? ¿Cuál es el monto de los recursos destinados para la implementación del enfoque de género en el posconflicto?*** Para ello, ante la falta de un identificador de los recursos para género en el trazador presupuestal de la política de construcción de paz y dando continuidad a la metodología de la Contraloría General de la República -CGR en el seguimiento a los recursos del posconflicto, se consultaron diversas fuentes de información, tanto primarias como secundarias.

En concreto, se examinaron los reportes de información que las diferentes entidades públicas del nivel nacional han realizado a la CGR en relación con el cumplimiento del AFP. De un lado, a través de los datos informados en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas -SIRECI para el periodo 2020 y 2021. Y, de otro, mediante los Formularios para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto, diligenciados por dichas entidades.

Por medio de la primera herramienta -SIRECI-, la Contraloría recaba información sobre la apropiación y ejecución presupuestal para el posconflicto y, de manera específica, sobre el monto asociado al impulso de las acciones para la transversalización del enfoque de género. Igualmente, se acopian datos relativos a las metas totales y parciales de los diferentes compromisos derivados del AFP y de los avances, cuantitativos y cualitativos, al respecto¹.

A su turno, a través de los Formularios para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto, este ente de control ha indagado de manera más detallada por los logros alcanzados en la implementación del AFP, las dificultades enfrentadas y los principales aspectos fiscales relacionados.

Los datos consignados en estos instrumentos se contrastaron con los reportes de avances en la política de paz publicados por el Gobierno, principalmente con los informes de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y con la información contenida en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIPO. También se utilizaron como fuentes de contraste, la

¹ De acuerdo con la Resolución 7350 de 2013, el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), es una herramienta mediante la cual los sujetos de control y entidades del nivel territorial deben rendir cuenta e informes y, es deber legal informar de la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos asignados y por los resultados de ello.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

información presupuestal del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión - SPI del Departamento Nacional de Planeación - DNP.

El análisis de los datos presupuestales se concentró en las vigencias 2020 a 2021, tomando como referencia los recursos comprometidos para el año 2020 y los recursos apropiados para 2021. Esto último toda vez que el período para la ejecución de los recursos apropiados continua en curso. Esta delimitación temporal en el análisis también obedeció a los alcances de la Asistencia Técnica de Corto Plazo, en el marco de la cual se elaboró este *Informe* y, además, a la disponibilidad de información financiera para género, toda vez que esta información empezó a ser levantada por la CGR desde el año 2020.

Asimismo, el análisis presupuestal llevado a cabo se focalizó en los recursos del Presupuesto General de la Nación PGN, incluyendo gastos de inversión y de funcionamiento, de las entidades públicas concernidas en la implementación del AFP. De manera que, a diferencia del Quinto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto entregado por la CGR al Congreso de la República, el presente *Informe* no considera los recursos del Sistema General de Participaciones, de entidades territoriales, de cooperación internacional y de privados. Sobre el particular, valga señalar que el PGN representa el 81,4% de los recursos comprometidos para el posconflicto en 2020 y 94,8% de los recursos apropiados en 2021, con lo cual, pese a las limitaciones advertidas, las conclusiones obtenidas en el presente *Informe* son representativas de la situación de género en materia de construcción de paz.

En el ámbito temático el *Informe* sigue de cerca los compromisos de género plasmados en el PMI a través de los 51 indicadores. Sin embargo, el *Informe* reconoce las limitaciones propias de tal instrumento frente a la transversalidad del enfoque de género consagrada en el AFP, en tanto no incluyó indicadores específicos frente a la reincorporación de las FARC-EP, la justicia, el esclarecimiento de la verdad, entre otros aspectos.

En este sentido, el *Informe* que se presenta en las siguientes páginas no es un análisis exhaustivo de todas las medidas para la promoción de la igualdad de hombres, mujeres y población LGTBI prevista en el AFP. Aunque sí se trata de un esfuerzo de la Contraloría General de la República por profundizar en el seguimiento a las acciones para la transversalización del enfoque de género en el AFP.

Recursos orientados a la transversalización del enfoque de género 2020 – 2021

El AFP consagra como uno de sus principios transversales la igualdad de género y la transversalización de dicho enfoque en las medidas y disposiciones incluidas en cada Punto. En atención a ello, a lo largo de los seis acuerdos fundamentales que contiene, el AFP dispone una serie de medidas y acciones afirmativas para contribuir a conseguir la igualdad entre hombres y mujeres, y a eliminar las discriminaciones estructurales que, de manera particular, han sufrido mujeres y población LGTBI.

La puesta en marcha de estas medidas requiere, necesariamente, de amplios esfuerzos presupuestales asignados específicamente al logro de los ambiciosos objetivos propuestos en materia de igualdad de género. Sin embargo, tanto la programación como el seguimiento a dichos recursos enfrentan como un reto principal la falta de marcación del presupuesto destinado a la incorporación del enfoque de género en el AFP, en los sistemas de información estatal.

Al respecto, a marzo de 2021, a través de la herramienta SIRECI la Contraloría General de la República solicitó a las diferentes entidades con competencias en la implementación del AFP que reportaran de manera discriminadas los recursos que se orientaron durante las vigencias 2020 y 2021 a la incorporación del enfoque transversal de género. De esta forma, se identificó que en estos años los recursos para la consolidación de una paz sensible al género apenas alcanzaron al 4% del total del presupuesto general de la nación -gastos de inversión y de funcionamiento- destinado al posconflicto.

Particularmente, luego de la contrastación y depuración del reporte SIRECI, se identificó que para la vigencia 2020 se comprometieron \$ 4,3 billones en la política de construcción de paz, y de estos solo el 4,47% se dirigió a la transversalización del enfoque de género. Para 2021 se verificó que, del presupuesto general de la nación, se habían apropiado \$5,2 billones para posconflicto, y que \$ 209.142 millones se asignaron en materia de género, esto es, apenas el 3,99% (tabla 1). Los recursos identificados evidencian una asignación marginal para género en la política de construcción de paz.

Tabla 1 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto.
Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	\$ 4.347.153,1	\$ 194.119,5	4,47%
2021**	\$ 5.246.614,8	\$ 209.141,7	3,99%
Total	\$ 9.593.767,9	\$ 403.261,2	4,20%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

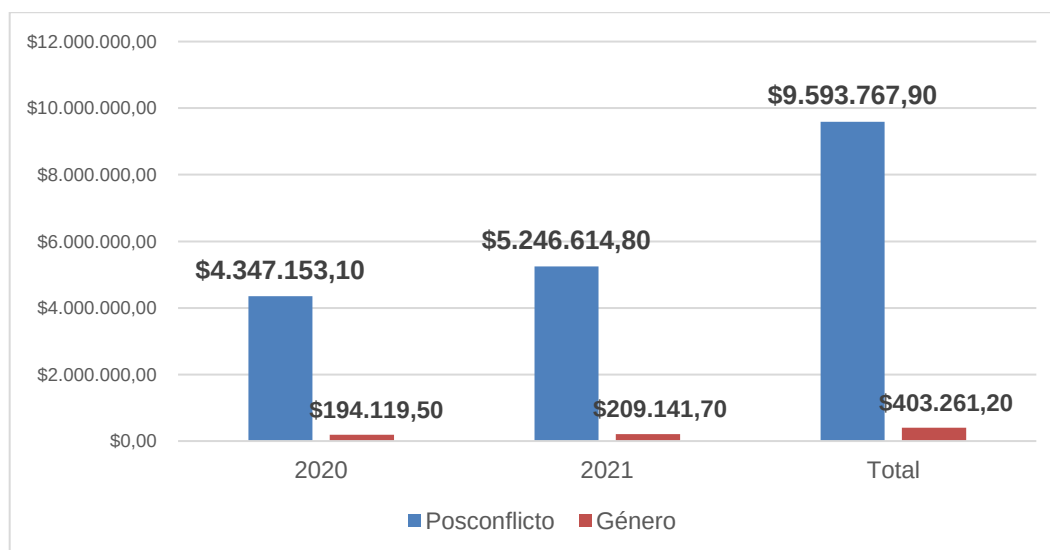
*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

La comparación de las vigencias también permite identificar un comportamiento regresivo en la asignación de los recursos para género, pues si bien en términos absolutos hay un aumento del 7,7% entre la vigencia 2020 y 2021, durante el mismo periodo la participación de los recursos asignados a género en el presupuesto disminuyó del 4,47% al 3,99%. Ello es así debido a que la tasa de crecimiento de los recursos a nivel general de posconflicto fue del 20,7%, 13 puntos porcentuales por encima de la tasa de crecimiento presentada en género (gráfico 1)

Gráfica 1 Recursos de género 2020 y 2021 comparado con el total de Posconflicto.

Cifras en millones de pesos corrientes.



Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

Nota: En el caso de los recursos de la vigencia 2020 se tomó el valor comprometido. En el caso de la vigencia 2021 se tomó el valor apropiado.

Además, al realizar el análisis del crecimiento de los recursos a nivel de Puntos del AFP se tiene que en los Puntos 1 de Reforma Rural Integral -RRI; 2 de Participación

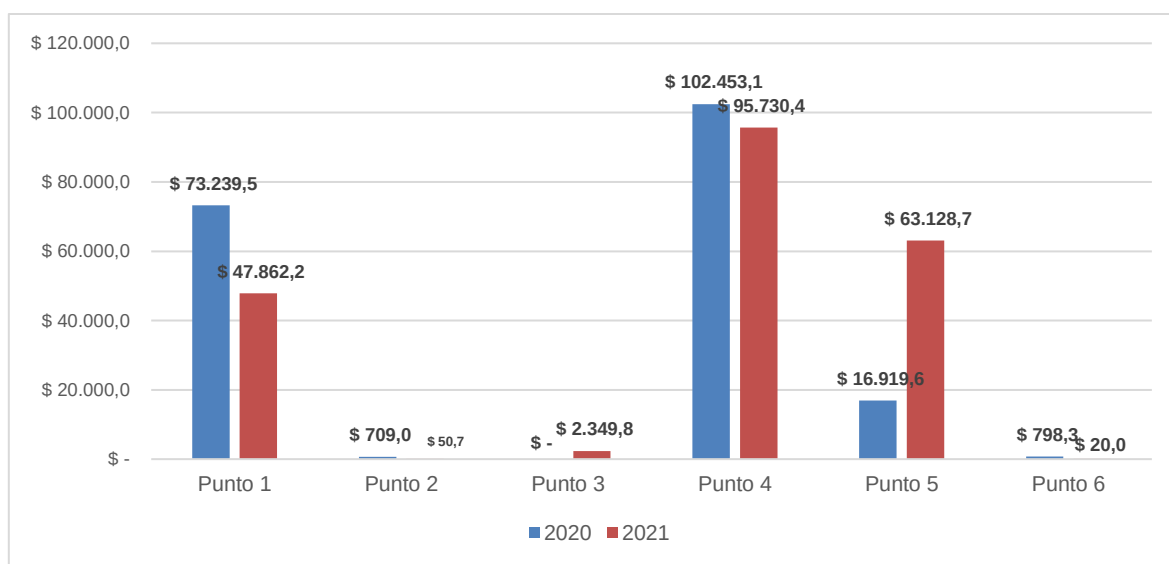


CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Política; 4 de Solución al Problema de Drogas; y 6 de Implementación y Verificación se redujeron los montos dispuestos para la transversalización del enfoque género. De estos, la reducción más significativa a nivel porcentual se presentó en el Punto 6 y en el Punto 2, con una disminución de 97% y 93%, respectivamente.

En tanto, en los Puntos 3 de Fin del Conflicto y 5 de Víctimas, se incrementaron los recursos asignados para género. En el Punto 3 se presentó un aumento significativo, toda vez que para el año 2020 no se reportaron recursos comprometidos, y para el año 2021 se apropiaron \$2.350 millones en la estrategia de reincorporación económica y social. En el Punto 5 el aumento registrado fue del 273%, principalmente derivado de montos asignados en la estrategia de justicia (gráfico 2).

Gráfica 2 Recursos para el enfoque de género por punto del AFP en las vigencias 2020 y 2021.
Cifras en millones de pesos corrientes.



Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

Nota: En el caso de los recursos de la vigencia 2020 se tomó el valor comprometido. En el caso de la vigencia 2021 se tomó el valor apropiado.

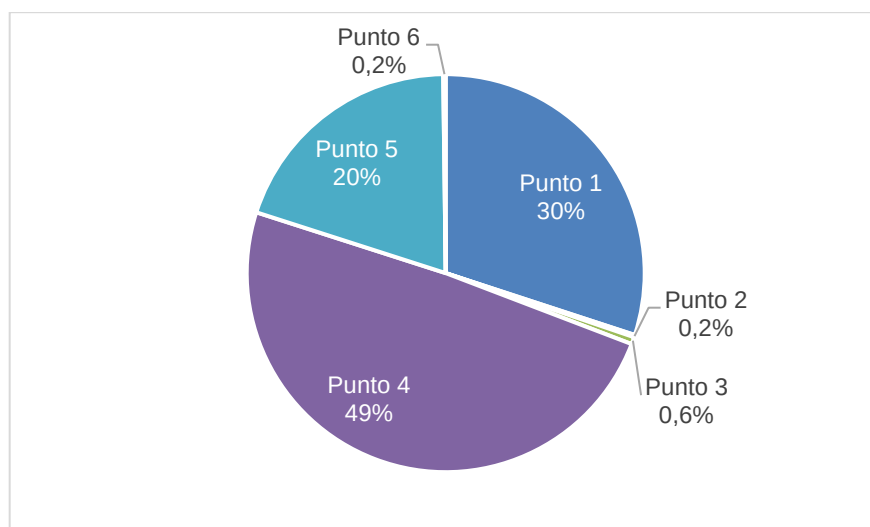
La comparación por Punto del AFP indica que el 49% de los recursos se ha destinado al Punto 4 de Solución al Problema de Drogas, específicamente a la ejecución del programa PNIS mediante la entrega, a los hogares de los que son titulares mujeres, de prestaciones para apoyar el tránsito a la legalidad una vez sustituidos los cultivos ilícitos. Seguido de ello, los recursos apropiados y comprometidos para la RRI equivalen al 30% del valor total del presupuesto



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

identificado para género, y en tercer lugar, a las acciones del Punto 5 sobre víctimas se destinó el 20% de los recursos (gráfico 3).

Gráfica 3 Distribución de recursos para el enfoque de género por punto del AFP en las vigencias 2020 y 2021



Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

Nota: En el caso de los recursos de la vigencia 2020 se tomó el valor comprometido. En el caso de la vigencia 2021 se tomó el valor apropiado.

Análisis del estado de avance de la transversalización del enfoque de género en la implementación del AFP

Punto 1. Reforma Rural Integral

La Reforma Rural Integral prevista en el AFP es fundamental para la consolidación de una paz estable y duradera en tanto busca revertir los efectos del conflicto armado a la par que contribuir a solucionar sus causas históricas². Para ello se planteó una amplia agenda de cambios estructurales en materia de acceso a la propiedad rural y de provisión de bienes y servicios públicos, como educación, alimentación, salud, entre otros³. Estos cambios estructurales, además, implican la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, y por tanto el cierre de brechas de género que han perdurado a través del tiempo.

² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016.

³ Ídem.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con la estructura del PMI, el Punto 1 del AFP contempla 9 pilares y 34 estrategias. En 6 de estos pilares y en 10 de dichas estrategias se formularon 19 indicadores de género para facilitar el monitoreo al cumplimiento de las disposiciones previstas para la atención de mujeres y de población LGTBI.

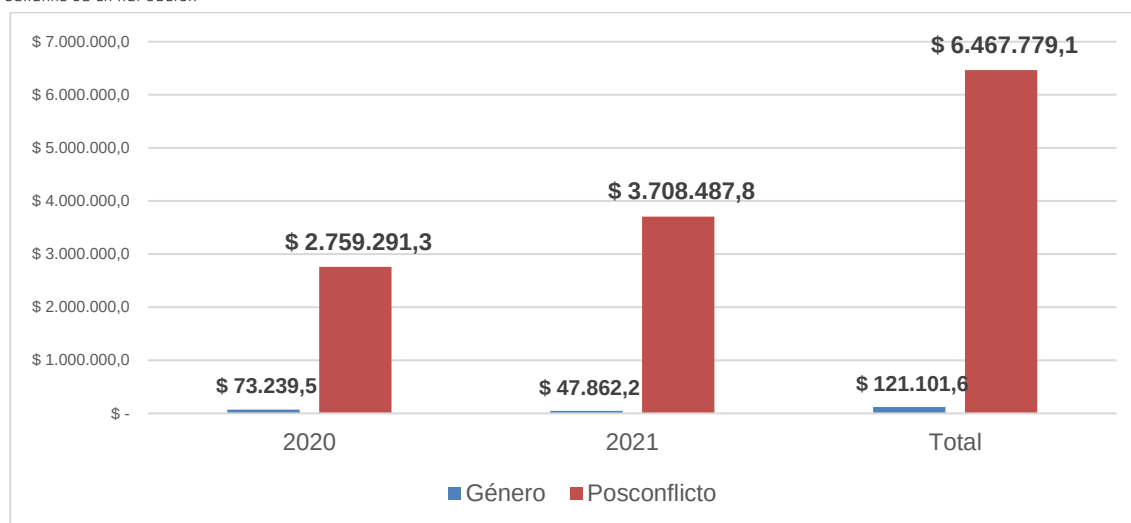
En este sentido, en relación con algunas estrategias de importancia en materia de género, tales como las incluidas en los pilares de “Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral” y de “Infraestructura y adecuación de tierras”, no se formularon mecanismos específicos para el seguimiento a la inclusión del enfoque de género. Una futura actualización del PMI deberá implicar la formulación de los respectivos indicadores de seguimiento, además de las metas trazadoras específicas en la implementación del enfoque.

Ahora bien, en cuanto a la identificación de recursos en género para este Punto, según la información rendida en SIRECI, se asignó y se comprometió presupuesto en 6 pilares y en 8 estrategias por valor total de \$121.101,6 millones. De estos, el 60,5% se comprometió durante 2020 (\$73.239,5), y el 39,5% se apropió en 2021 (\$47.862,2).

Los valores marcados para género en el Punto 1 representan el 1,9% del total asignado y comprometido para la RRI durante las vigencias analizadas. De manera particular, los recursos comprometidos para género en 2020 equivalen al 2,7% del total comprometido en posconflicto en dicha vigencia. Para 2021, los recursos apropiados en género corresponden al 1,3% del total asignado para la política de construcción de paz (gráfico 4).

Gráfica 4 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Cifras en millones de pesos corrientes.

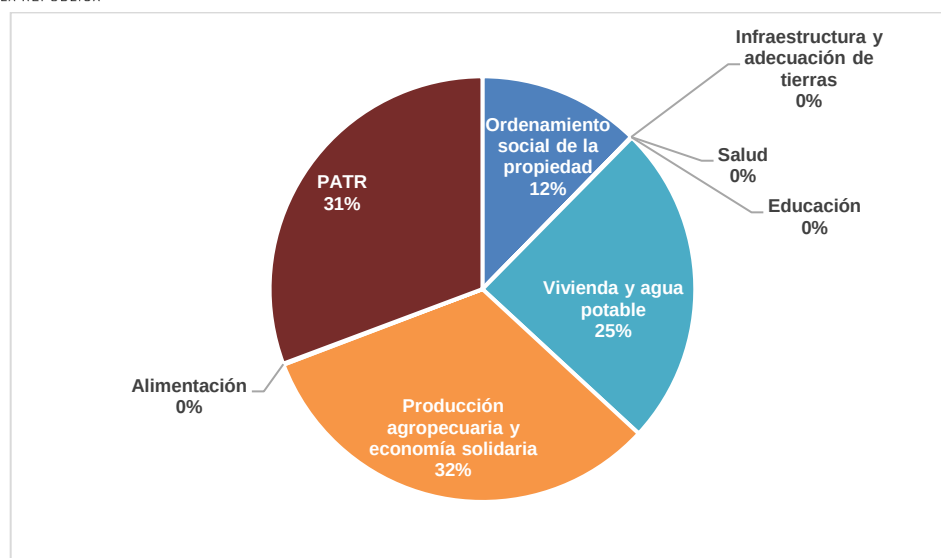


Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

Nota: En el caso de los recursos de la vigencia 2020 se tomó el valor comprometido. En el caso de la vigencia 2021 se tomó el valor apropiado.

La mayor cantidad de recursos para acciones género identificados en el Punto 1 se asocia al pilar 1.6 “Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa”, con el 32,3% del presupuesto. En este pilar se encuentran las estrategias para la promoción de las organizaciones solidarias y acceso al financiamiento. Seguido de ello, el 30,7% de los recursos corresponde al pilar 1.8. “Planes de acción para la transformación regional”, relativo a todas las acciones para la implementación de los PDET. En tercer lugar, el pilar 1.5. “Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE” tiene el 24,5% de los recursos. Luego de ello, el 12,3% del presupuesto se vincula con estrategias para el acceso a tierras y gestión de uso del suelo, en el marco del pilar 1.1. “Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo”. Y, finalmente, solo un 0,2% se destina a educación y alimentación (gráfico 5).

Gráfica 5 Presupuesto para género en el posconflicto. Punto 1 Reforma Rural Integral. Desagregación por pilar.



Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

En contraste, la mayor cantidad de recursos del posconflicto en este Punto se destina a los pilares de infraestructura y adecuación de tierras (29,7%) y de educación (27,9%), frente a los cuales -como se advirtió- no se evidencian recursos asignados a género. A su turno, los pilares 1.8. de “Planes de acción para la transformación regional” y 1.5. de “Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE” concentran apenas el 11,% de los recursos de posconflicto en el Punto, en tanto que para género concentran el 55,2%.

A nivel de estrategia se identifica que el 99,5% de los recursos reportados en género para la RRI corresponde a 5 estrategias: acceso a la tierra, vivienda rural, economía solidaria y cooperativa, acceso a financiamiento e implementación PDET. En tanto, estas estrategias representan apenas el 17,6% del presupuesto total para el posconflicto durante las vigencias analizadas. El detalle de estos valores se puede consultar en el Anexo No. 1.

A continuación se presenta un balance de la incorporación del enfoque de género en cada uno de los pilares del Punto 1. RRI.

Pilar. 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo

Estrategia: 1.1.1. Acceso a la tierra



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El AFP contempló medidas específicas para promover la democratización del acceso a la tierra, en especial en beneficio de las mujeres rurales no propietarias de tierra o con tierra insuficiente⁴. Dentro de tales mecanismos se cuenta el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, el subsidio integral, el crédito especial para la compra de tierras y la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural⁵. En consonancia con ello, el PMI contempló 5 indicadores de género en materia de acceso a la tierra referidos en la siguiente tabla:

Tabla 2 Indicadores de género. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres al subsidio	A.G.1	Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras	Agencia Nacional de Tierras	2017	2028
Crédito especial para la compra de tierra	A.G.2	Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra, ajustada	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO	2017	2017
Hectáreas entregadas a través del subsidio integral para la compra	A.G.3	Mujeres beneficiarias del subsidio integral	Agencia Nacional de Tierras	2017	2031
Predios públicos y privados formalizados garantizando la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural y medidas específicas para las mujeres rurales	A.G.4	Hectáreas formalizadas para mujeres rurales	Agencia Nacional de Tierras	2017	2026
Crédito especial para la compra de tierra	A.G.5	Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO	2017	2031

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

El cumplimiento de estos indicadores es particularmente relevante si se consideran las brechas de género históricas y actuales en la propiedad de la tierra. De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria -ENA de 2019, frente a un universo de 1.600.928 unidades de producción agropecuaria -UPA que se reportaron como de propiedad privada, solo el 26,1% están bajo la titularidad de mujeres, en tanto que el 73,6% pertenece a los hombres, y el 0,2% corresponde conjuntamente a hombres

⁴ Plan Marco de Implementación -PMI Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

⁵ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

y mujeres⁶. Lo anterior pese a que en las zonas rurales habitan 5.760.524 mujeres, que corresponden al 48,13% de la población rural⁷.

La implementación del AFP hasta el primer trimestre de 2021 ha contribuido al acceso de tierra para las mujeres, aunque de manera limitada e insuficiente frente a la magnitud de mujeres sin tierra en el país. Además, en las nuevas acciones implementadas se evidencia la continuidad de brechas de género, tanto en la formulación de metas distantes de la paridad, como en avances aún menos equitativos.

A continuación, se analizarán las metas y los avances de cada uno de los indicadores de género de la estrategia de acceso a la tierra, así como los recursos que se asocian al cumplimiento de cada estrategia.

Reporte Presupuestal

De acuerdo con los reportes de las entidades a la CGR, para la implementación de la estrategia de acceso a la tierra con enfoque de género, durante el año 2020 se comprometieron \$7.013,6 millones, y para año el 2021 se apropiaron \$7.483,9 millones (tabla 3).

Tabla 3 Presupuesto comprometido y apropiado para género en la estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Año	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	\$ 86.867	\$ 7.014	8%
2021**	\$ 226.308	\$ 7.484	3%
Total	\$ 313.175	\$ 14.669	5%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Para el año 2020, el reporte corresponde en un 100% a recursos de la Agencia Nacional de Tierras -ANT que se ejecutaron en el marco de dos proyectos de inversión: i) BPIN 2017011000062: “Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional”, y; ii) BPIN 2017011000084: “Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional”.

⁶ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria - ENA, 2019.

⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas– DANE, Mujeres Rurales en Colombia, 2020.

Por su parte, para el año 2021, los valores identificados corresponden en un 97% a reportes de la ANT, y en un 3% a recursos informados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR. En el caso de la ANT, se reportaron \$7.246 millones correspondientes al proyecto de inversión BPIN 2020011000016: “Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel Nacional”. En tanto que los recursos de MADR provienen del proyecto de inversión BPIN 2018011000234: “Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional”.

El análisis de los reportes presupuestales de las entidades en esta estrategia evidencia inconsistencias en la información de recursos invertidos para género en el AFP.

En primer lugar, por cuanto pese a la disponibilidad de la Línea Especial de Crédito -LEC para compra de tierras durante el año 2020 -aunque sin colocaciones efectivas-, el MADR no informó a través de SIRECI de recursos apropiados para el efecto. En segundo lugar, toda vez que los montos informados por ANT coinciden con los valores marcados con el trazador presupuestal de Equidad de la Mujer, en las dos vigencias, no así en el caso de MADR, puesto que el proyecto de inversión correspondiente a los montos informados en 2021 no fue clasificado con dicho trazador presupuestal de Equidad de la Mujer.

A la luz de estas observaciones es dable inferir que no existen criterios uniformes para el uso del trazador de Equidad de la Mujer en la política de construcción de paz, situación que dificulta el monitoreo del presupuesto en la materia, sobre todo si se considera que no hay un reporte específico de género en el trazador de construcción de paz.

Al comparar los valores comprometidos en género de 2020 frente a los apropiados para 2021 se identifica un crecimiento de apenas el 4%, respecto de lo cual, además, cabe considerar que ambas cifras están expresadas en valores corrientes y que, por tanto, en términos reales al considerar la inflación anual, el crecimiento es aún menor. Por su parte, los recursos destinados a toda la estrategia aumentaron en un 160%.

Adicionalmente, a nivel acumulado 2020-2021, se identifica una participación de los recursos de género (comprometidos para 2020 y apropiados para 2021) del 5% frente al total de recursos asociados a la estrategia, lo cual confirma los riesgos



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

advertidos por la CGR en cuanto a la marginalidad en el reporte de recursos para la implementación del enfoque de género en el AFP⁸.

Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras (A.G.1)

El AFP creó el Fondo de Tierras para la RRI como un mecanismo para promover el acceso a la propiedad rural. Este Fondo tiene carácter permanente y debe conformarse por 3 millones de hectáreas de tierras cuya entrega contribuirá a democratizar la tierra.

En este sentido, el PMI fijó como meta trazadora la entrega de tres millones de hectáreas a través del Fondo, y estableció un indicador específico para medir los avances respecto de la entrega a mujeres, aunque sin fijar una meta global específica de género. Al respecto, a través de SIRECI, la ANT informó una meta total del indicador de 92.493 hectáreas entregadas a mujeres entre el 2017 y el 2028.

Si se considera la meta trazadora indicada de 3 millones de hectáreas, la meta total fijada respecto de las mujeres resulta insuficiente, toda vez que solo representa el 3,08% (tabla 4).

Tabla 4 Metas de indicadores de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Indicadores PMI	Meta total indicador	Meta cuatrienio (2018-2022)	Meta 2020	Meta 2021
Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	3.000.000	533.782	156.343	169.688
Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras	92.493 (3,08%)	28.000 (5,24%)	8.700 (5,56%)	9.100 (5,36%)
Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas gratuitamente a las 11 Kumpaño de Colombia	-	-	-	-
Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas	55% (1.641.418)	15% (452.375)	3% (102.564*)	8% (242.621*)
Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los pueblos y comunidades NARP para la titulación colectiva	5% (145.520)	1,9% (57.221)	0,1% (1.844*)	1,2% (36.982*)

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021, y Formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto.

⁸ Contraloría General de la República, Quinto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2021. Énfasis Vigencia 2020, 2021.

* Metas acumuladas.

** Cifras reportadas por la ANT en porcentaje y calculadas en valores numéricos sobre el total de la meta de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras.

Asimismo, para el cuatrienio (agosto de 2018 a junio de 2022), la ANT reportó una meta para el indicador de género de 28.000 hectáreas entregadas a mujeres, en tanto que para el indicador temático correlativo “Hectáreas entregadas a través del fondo de tierras”, informó una meta de 533.782 hectáreas⁹. Esto supone que la participación de las mujeres en la entrega de tierras, al menos a nivel de planeación, es de solo el 5,24%, muy lejana de la paridad deseada en esta materia. Nótese, además, que la sumatoria de las metas de entrega de tierras a comunidades étnicas y mujeres, supera la meta total del indicador “Hectáreas entregadas a través del fondo de tierras” para el cuatrienio. Inconsistencias que afectan la medición de los avances en tierras, a lo que suma la falta de aprobación de las fichas técnicas de estos indicadores.

En sentido similar, respecto del año 2021 la meta reportada por ANT en SIRECI fue de 9.100 hectáreas entregadas a mujeres, en tanto que la meta general de hectáreas entregadas para dicha vigencia fue de 169.688, lo que implica una participación de las mujeres en la propiedad a entregar de apenas el 5,36%.

Las cifras expuestas en la tabla No. 4 evidencian, también, que la meta de entrega de hectáreas a mujeres fijada para el año 2021 es regresiva, toda vez que para la vigencia 2020 la participación de hectáreas a entregar a mujeres en la meta total de hectáreas entregadas fue de 5,56%, en tanto que para el año 2021 fue de 5,36%. Si bien, el retroceso es de menos de un punto porcentual, dada la baja participación de las mujeres en el total de hectáreas entregadas resulta preocupante que esta se reduzca aún más.

Adicionalmente, conforme se advirtió en el apartado sobre reporte presupuestal, de acuerdo con la ANT los recursos de este indicador se asocian, para 2020, al proyecto de inversión BPIN 2017011000062: “Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional”, y para 2021 al BPIN 2020011000016: “Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel Nacional”. Un análisis de las metas e indicadores de tales proyectos de inversión relacionadas con la entrega de tierras a través del Fondo de

⁹ Meta que además es menor a la reportada por la entidad mediante el formulario SIRECI 2020, pues en dicha vigencia se había indicado una meta de 617.646.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tierras evidencia que, en promedio, la participación de las mujeres en la entrega de tierras es menor al 30% del total de títulos otorgados.

Tabla 5 Metas e indicadores de los proyectos de inversión asociados a la entrega de hectáreas a través del Fondo de Tierras. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Producto	Indicador de producto	Meta total*	Meta vigencia**
BPIN 2017011000062: “Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional”			
Servicio de adjudicación de bienes fiscales patrimoniales	Familias beneficiadas con la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales.	664	100
	Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras	220	100
	Mujeres rurales beneficiadas con acceso a tierra	66 (30%)	30
Servicio de entrega de Tierras	Predios adjudicados	1134	400
	Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras	954	400
	Mujeres rurales beneficiadas con acceso a tierras	382 (40%)	27
Servicio de adjudicación de baldíos	Familias beneficiadas con la adjudicación de baldíos	22.016	900
	Hectáreas de baldíos adjudicadas	282.620	1.500
	Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras	4.260	1.100
	Mujeres rurales beneficiadas con acceso a tierras	1.110 (26%)	270
BPIN 2020011000016: “Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel Nacional”			
Servicio de adjudicación de bienes fiscales patrimoniales	Familias beneficiadas con la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales.	701	90
	Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras	701	90
	Mujeres rurales beneficiadas con acceso a tierra	129 (18%)	27
Servicio de entrega de Tierras	Predios adjudicados	1.073	100
	Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	1.423	650
	Familias beneficiadas con entrega de predios	1.073	100
	Mujeres rurales beneficiadas con acceso a tierras	180 (17%)	30
Servicio de adjudicación de baldíos	Familias beneficiadas con la adjudicación de baldíos	29391	5630
	Hectáreas de baldíos adjudicadas	112.006	33.185
	Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras	30.621	5.860
	Mujeres rurales beneficiadas con acceso a tierras	7.301 (24%)	1.550

Fuente: elaboración propia con base en SPI.

* La meta total respecto del proyecto BPIN 2017011000062: “Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional” es para el período 2018 a 2021 y respecto del proyecto BPIN 2020011000016: “Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel Nacional” es para 2021 a 2025.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

******La meta vigencia respecto del proyecto BPIN 2017011000062: “Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional” es 2020 y respecto del proyecto BPIN 2020011000016: “Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel Nacional” es 2021.

La información sobre metas e indicadores de los proyectos de inversión, además, permite identificar la divergencia en las unidades de medida establecidas para dar seguimiento al avance respecto del acceso a la tierra para mujeres. Lo anterior por cuanto se expresa en mujeres y no en hectáreas, conforme el indicador de género. En todo caso, es destacable la definición de indicadores secundarios en los proyectos de inversión que permitan contar con metas específicas para el acceso de tierras a mujeres. Aunque es deseable que estos se expresen también en hectáreas y no sólo en títulos. Igualmente, es necesario que en la formulación de tales metas se apunte a la paridad de género y se avance gradualmente hacia ello.

Por otra parte, en términos de avances efectivos del indicador, preocupa el escaso número de hectáreas entregadas a mujeres frente a las metas planteadas. A marzo de 2021, la ANT reportó un avance acumulado de 1.471 hectáreas entregadas desde 2017, lo que representa un avance de apenas el 1,59% de la meta planteada para el cuatrienio. Específicamente para el año 2020 el avance registrado fue de 272 hectáreas entregadas a mujeres, equivalente al 3,12% de la meta anual fijada (tabla 6).

Tabla 6 Avances de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Indicadores	Avance Acumulado	Avance vigencia 2020	Avance 1er trimestre 2021
Hectáreas entregadas a través del fondo de tierras	235.101	72.676	126.651
Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras	1.471	272	0
Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas gratuitamente a las 11 Kumpañ de Colombia	-		
Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas	229.214	70.761,26	126.651
Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los pueblos y comunidades NARP para la titulación colectiva	2.033	1.159	0

Fuente: elaboración propia con base en Formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto diligenciado por ANT.

Si bien es cierto, los procesos institucionales demandan un periodo de alistamiento para su puesta en marcha efectiva, es motivo de preocupación que a cuatro años



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

(2017 a 2020) de iniciada la implementación de este indicador se haya logrado solo el 1,59% de la meta fijada. De continuar este ritmo de avance se requerirían, en promedio, 251 años para lograr la meta total fijada para el indicador, la que, además -como se advirtió- es insuficiente frente a la meta trazadora planteada en el AFP.

Además, los datos de la tabla 6 indican brechas de género significativas en la entrega de hectáreas del Fondo de Tierras, toda vez que estas apenas representan el 1,6% del total de hectáreas entregadas a marzo de 2021 (sin considerar las entregadas a grupos étnicos). Llama la atención que, de los datos de avances reportados por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, en el IV Informe de Avances en la Implementación de los 51 Indicadores de Género del PMI – Trimestre julio – septiembre 2020, no se advierten brechas de género, pues las mujeres beneficiarias del Fondo a septiembre de 2020 eran el 53%, en tanto que los hombres eran 47%¹⁰.

Esta situación genera alertas sobre la calidad de los datos reportados y, tal como se advirtió en el Quinto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto, genera incertidumbre sobre los avances efectivamente alcanzados¹¹. A esto se suma, la falta de aprobación de la ficha del indicador en SIPO, lo que impide el seguimiento público a través de dicha plataforma, acorde con el principio de transparencia y acceso a la información fijado en el Acuerdo.

Adicionalmente, según lo informado por la ANT, una parte de los avances en las hectáreas entregadas a mujeres deriva de procesos de adjudicación de predios fiscales, otra parte corresponde da adjudicación de baldíos y, otra a adjudicación de hectáreas originadas en compra directa. No obstante, los datos reportados no precisan si los baldíos adjudicados tienen o no ocupación previa. Esto es relevante pues, de acuerdo con lo señalado en el Quinto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto, la falta de información específica sobre baldíos con ocupación previa genera dudas “sobre si los avances en hectáreas entregadas también se presentan como resultados en formalización de tierras, es decir, un posible sobredimensionamiento en estas cifras”¹².

Hectáreas formalizadas para mujeres rurales (A.G.4)

¹⁰ Lamentablemente los informes posteriores no permiten identificar brechas de género en los avances alcanzados con la implementación del AFP, por lo cual es deseable que la entidad exponga los datos de avances de forma desagregada por sexo.

¹¹ Contraloría General de la República, Quinto Informe, op. cit.

¹² *Ibíd.*

La formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural fue incluida como una de las acciones del AFP con el propósito de proteger y regularizar los derechos sobre la tierra de sus poseedores y poseedoras¹³. Al respecto se fijó una meta trazadora de 7 millones de hectáreas formalizadas, con prioridad de aquellas ubicadas en las zonas PDET y de reserva campesina¹⁴. A efectos de hacer seguimiento específico a la formalización de tierras para mujeres, el PMI contempló el indicador “Hectáreas formalizadas para mujeres rurales”, a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, con un período de implementación de 2017 a 2026.

Respecto de la puesta en marcha de este indicador, la ANT a través de SIRECI reportó una meta total de 576.619 hectáreas a mujeres, que representa apenas el 8,2% del total de hectáreas a formalizar. Igualmente, se definió una meta para el cuatrienio de 101.787 hectáreas formalizadas para mujeres rurales, la cual comparada con el total de hectáreas a formalizar para el mismo período equivale al 6,07%. Cabe advertir, en todo caso, que dentro del universo de hectáreas a formalizar se tienen los Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas, con un porcentaje significativo de participación en el total a formalizar.

Tabla 7 Metas de indicadores de hectáreas formalizadas para mujeres rurales. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Indicadores PMI	Meta total indicador	Meta cuatrienio (2019-2022)	Meta vigencia 2020	Meta vigencia 2021
Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	7.000.000	1.676.328	381.878	540.625
Hectáreas formalizadas para mujeres rurales	576.619	101.787	22.263	27.219
Porcentaje de implementación del programa con enfoque diferencial étnico, dirigido a todas las familias pertenecientes al Pueblo Rrom para el acceso y formalización de tierra*	-	-	-	-
Porcentaje de hectáreas solicitadas a 2017 que han sido formalizadas	1.053.349	963.268	770.538**	870.242**

Fuente: elaboración propia con base en Formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto diligenciado por ANT.

* De acuerdo con lo señalado por ANT, “para poder materializar e iniciar el cumplimiento del indicador A.E.6 del PMI, es necesario expedir el Decreto que implementa el programa especial de dotación de tierras para el Pueblo Rrom o Gitano y que adiciona el Título 22 a la Parte 14, del Libro 2 del Decreto

¹³ Ibídem.

¹⁴ Ibídem.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural."

** Meta acumulada.

La información sobre metas revela un crecimiento menor de las metas referidas a mujeres frente a la meta general de formalización. Así, la meta de "*Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas*", registra un crecimiento de 2020 a 2021 de 41%; en tanto, la meta de género crece en un 22%.

Según informó ANT, los proyectos de inversión relacionados con este indicador fueron: para el año 2020 el BPIN 2017011000084: "Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional", y para el año 2021, BPIN 2020011000016: "Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel Nacional.

El primer proyecto busca "contribuir en la formalización de la pequeña propiedad privada rural" mediante la provisión de servicios de apoyo financiero para la formalización de tierras, con una meta total para 2020 de 6.300 predios de pequeña propiedad privada rural formalizados, y una meta específica para mujeres rurales beneficiadas de los procesos de formalización de 2.700 (42%). Esta meta evidencia, nuevamente, divergencia en cuanto a la unidad de medida para hacer seguimiento al indicador de género, pues el PMI expresa los avances en hectáreas en tanto que los proyecto de inversión lo hacen en términos de mujeres. En aras de facilitar el seguimiento a los avances es recomendable unificar las unidades de medida.

Tabla 8 Metas e indicadores de los proyectos de inversión asociados a la formalización de hectáreas para mujeres rurales. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Producto	Indicador de producto	Meta total*	Meta vigencia**
BPIN 2017011000084: "Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional"			
Servicio de apoyo financiero para la formalización de la propiedad privada rural	Predios de pequeña propiedad privada rural formalizados	16.800	6.300
	Hectáreas de pequeña propiedad privada rural formalizadas	18.900	6.300
	Títulos formalizados sobre predios privados	13.300	6.300
	Mujeres rurales beneficiadas con procesos de formalización de tierras	5.990	2.700
BPIN 2020011000016: "Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel Nacional"			
Servicio de formalización de la propiedad privada rural	Títulos formalizados sobre predios privados	44.150	9.900
	Propiedad privada rural formalizadas (hectáreas)	44.150	9.900
	Mujeres rurales beneficiadas con procesos de formalización	20.300	4.550

Fuente: elaboración propia con base en SPI.

* La meta acumulada respecto del proyecto BPIN 2017011000084: “Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional” es 2018-2020 y respecto del proyecto BPIN 2020011000016: “Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel Nacional” es 2021-2025.

**La meta vigencia respecto del proyecto BPIN 2017011000084: “Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional” es 2020 y respecto del proyecto BPIN 2020011000016: “Implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel Nacional” es 2021.

En cuanto a los avances alcanzados, la ANT informó que desde enero de 2017 a marzo de 2021 se han formalizado 353.488 hectáreas a mujeres (tabla 9). Lamentablemente, pese a la solicitud de información desagregada por sexo de las hectáreas formalizadas, la ANT no suministró tales datos a la CGR con lo cual no fue posible analizar, comparativamente, los avances entre hombres y mujeres.

Tabla 9 Avances de mujeres beneficiadas con la formalización de hectáreas. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Indicadores PMI	Avance Acumulado	Avance vigencia 2020	Avance 1er semestre 2021
Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	2.192.763	117.124	129.590
Hectáreas formalizadas para mujeres rurales	353.488	18.126	-
Porcentaje de hectáreas solicitadas a 2017 que han sido formalizadas	913.056	62.675	227

Fuente: elaboración propia con base en Formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto diligenciado por ANT.

Adicionalmente, se observan diferencias en los datos reportados a la CGR y aquellos publicados por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación en el informe de “Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación. Balance histórico y reporte trimestral. Enero-marzo 2021”, pues en este último la cifra indicada fue de 358.405,06 hectáreas formalizadas, en tanto que la suministrada a la CGR fue de 353.488, una diferencia de casi 5.000 hectáreas¹⁵. En este sentido, se advierten inconsistencias en la calidad de los datos que generan incertidumbre sobre el estado real de avance. Aunado a ello, este indicador no cuenta aún con ficha técnica de SIIPO aprobada, hecho que limita el seguimiento a las acciones implementadas para el cumplimiento de este compromiso.

¹⁵ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación. Balance histórico y reporte trimestral. Enero-marzo 2021”, 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sin perjuicio de lo anterior, el reporte de ANT en el Formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto indicó que el 97,68% de estos avances corresponde a la formalización de hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de baldíos (345.273 hectáreas), y el 2,32% (8.215 hectáreas) se relaciona con procesos de formalización de pequeña y mediana propiedad privada rural. Estas acciones han beneficiado a 22.973 mujeres, 15.747 de ellas mediante la adjudicación de baldíos (68,54%), y 7.226 con la formalización de pequeña y mediana propiedad (31,45%).

Los avances reportados corresponden a procesos de formalización realizados tanto a mujeres individualmente, como a mujeres y hombres de manera conjunta. Para el año 2020 y el primer trimestre de 2021, se reportaron 4.938 mujeres que accedieron a procesos de formalización de la tierra, el 40,36% (1.993) beneficiarias de titulación en pareja, y el 59,63% (2.945) con titulación individual.

Mujeres beneficiarias del subsidio integral

El AFP contempló el subsidio integral para compra de tierras como un mecanismo complementario para la promoción del acceso a la tierra, a la par que estableció que este debía contar con medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres al subsidio¹⁶. En atención a esto, el Decreto 902 de 2017 creó el Subsidio Integral de Acceso a la Tierra -SIAT como “un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo”¹⁷.

Este subsidio aún no se ha puesto en marcha pues, como se indicó en el Quinto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto, la reglamentación del SIAT se adoptó hasta octubre de 2020, y para la vigencia 2021 no se apropiaron recursos para su implementación, así como tampoco se finalizó la adopción de instrumentos para su operativización¹⁸. En este sentido, los avances reportados por la ANT a través de SIRECI corresponden a modalidades anteriores de subsidios, tales como el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria - SIDRA y el Subsidio Integral de Reforma Agraria – SIRA, entre otros.

Pese a ello, la ANT informó que respecto de este indicador de género se formuló una meta total (de 2017 a 2031) de 711 mujeres beneficiarias, en tanto que frente

¹⁶ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016.

¹⁷ Decreto 902 de 2017.

¹⁸ Contraloría General de la República, Quinto Informe, Op. Cit.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

al indicador temático relacionado “Familias beneficiarias del subsidio integral” se fijó una meta total de 1.528. A su turno, para el cuatrienio (2019-2022) se estableció una meta de 351 familias beneficiarias del subsidio, frente a una meta de 147 mujeres beneficiadas del subsidio (tabla 10).

Tabla 10 Metas de indicadores de subsidio integral de tierras. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Indicadores PMI	Meta total indicador (2017-2031)	Meta cuatrienio (2019-2022)	Meta vigencia 2020	Meta vigencia 2021
Familias beneficiarias del subsidio integral	1.528	351	74	76
Mujeres beneficiarias del subsidio integral	711 (46,53%)	147 (43,10%)	51 (68,91%)	32 (42,10%)

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

Los datos expuestos en la tabla 10 evidencian una participación de la mujer cercana a la paridad respecto de las metas planteadas, incluso para el año 2020 se supera con creces dicha paridad, por lo que cabe destacar esta tendencia. No obstante, en términos absolutos las metas fijadas para la entrega del subsidio integral de tierras parecen insuficientes frente a los objetivos finales del AFP, máxime si se considera que el indicador tiene un período de implementación de 14 años y que, solo entre 2015 y 2018, esto es en 4 años y sin las metas trazadoras del AFP, 1.286 familias fueron beneficiadas con subsidios para acceso a tierras¹⁹.

En relación con los avances alcanzados, la ANT informó que, a junio de 2021, 949 familias se habían beneficiado de subsidios de tierras, 58 en el primer semestre de 2021; y que, específicamente, 525 mujeres habían sido beneficiadas con el subsidio, 47 de ellas de enero a junio de 2021 (tabla 11).

Tabla 11 Avances de mujeres beneficiadas con el subsidio integral de tierras. Estrategia acceso a la tierra. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Indicadores PMI	Avance Acumulado	Avance vigencia 2020	Avance 1er semestre 2021
Familias beneficiarias del subsidio integral	837	175	58
Mujeres beneficiarias del subsidio integral	525 (62,72%)	9 (5,14%)	47 (81,03%)

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2021, y CGR-Quinto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto.

¹⁹ Contraloría General de la República, Estudio Sectorial a la política de Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas, 2019.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En este orden de ideas, en relación con los avances se identifica una entrega de subsidios mayor para las mujeres, lo que contribuya al cierre de brechas de género identificadas. Sin embargo, preocupa que estos avances refieran, como se indicó, a subsidios otorgados en vigencias previas y que, por tanto, en estricto sentido, no comportan un avance frente a los retos planteados por el AFP. Como lo advirtió la CGR en el Estudio Sectorial a la política de Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas, incluso hasta el año 2019 se estaban atendiendo rezagos de la convocatoria SIT de 2011²⁰. Y, de hecho, en el informe de avances anexo al SPI sobre subsidios entregados a víctimas durante 2020 se refieren a modalidades de subsidio inclusive del año 2013.

En sentido similar, pese a que se observa un cumplimiento del 70% de la meta total planteada en materia de género, estas metas y avances no son coherentes con la magnitud de campesinas y personas sin tierra en Colombia.

Por otra parte, se destaca que este indicador de género tenga ficha técnica aprobada en el SIPO y que, además, los reportes de avances se encuentren actualizados a junio de 2021. No obstante, se reiteran las diferencias entre los avances reportados en dicho sistema y los reportados a la CGR a través de SIRECI.

En particular, aun cuando el reporte realizado a CGR respecto del año 2021 coincide con lo expuesto en SIPO, se observan inconsistencias en los valores históricos, toda vez que mediante SIRECI se indicó un avance acumulado a junio de 2021 de 525, en tanto que en SIPO -al igual que en el reporte de la CPEC- se registra un avance acumulado de 494 mujeres beneficiadas con subsidios. Cabe poner de presente, nuevamente, la necesidad de asegurar la corrección de los datos reportados, dada su importancia para una correcta fiscalización y seguimiento de los recursos y avances alcanzados en la implementación del AFP.

Indicador A.G.2 Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra, ajustada

Indicador A.G.5 Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras

Como complemento de los anteriores mecanismos de acceso a tierras, el AFP estableció la creación de una línea especial de crédito para la compra de tierras con medidas especiales para mujeres rurales. Respecto de esta línea de financiamiento,

²⁰ Ibídem.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

el PMI contempló dos indicadores de género para la medición, tanto de la creación del mecanismo de crédito como del acceso a este por parte de las mujeres.

Tal como se indicó en el Cuarto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto, durante el año 2019 se definieron los términos de dicha línea especial de crédito -LEC incluyendo la disposición de una tasa preferencial para mujeres y para el 2020 entró en funcionamiento. De acuerdo con Finagro, la meta para el cuatrienio del indicador “Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras” es que el 28% de los créditos otorgados a personas naturales sean para mujeres. Para lo cual se fijó una meta escalonada de 26%, 27% y 28%, respectivamente para los años 2020, 2021 y 2022.

Sobre el particular, cabe considerar que el reporte de inclusión financiera del país (2020) aun cuando confirma las brechas de género entre hombres y mujeres en cuanto acceso al crédito, evidencia que la brecha es de 3,6 puntos porcentuales a favor de los hombres, puesto que para 2020 la tasa de tenencia de productos de crédito de estos últimos fue de 36,9% frente a un 33,3% para las mujeres²¹. Desde esta perspectiva, las metas fijadas para el indicador de género *“Porcentaje de mujeres que acceden a línea de crédito especial para la compra de tierras”* no solo resultan poco paritarias, sino que, en términos del estado actual de inclusión financiera, son regresivas.

Por ello, considerando que dentro de los principios adoptados en el AFP la igualdad y enfoque de género se entienden como el *“reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y (...) opciones de financiamiento”*, se alienta a que las metas fijadas para los indicadores de género busquen tal igualdad.

En cuanto a los avances efectivamente alcanzados, se destaca que, durante el año 2021, según lo reportado en SIPO, a 30 de junio de 2021 se realizaron 31 colocaciones a mujeres bajo la línea de crédito especial de compra de tierras. Estas colocaciones representan el 29,79% del total de beneficiarios de la línea de crédito, lo cual supone un cumplimiento del 106% de la meta anual, situación que corrobora que, superados las limitaciones que otrora comportaba el RESO, la meta fijada

²¹ Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, Reporte de Inclusión Financiera 2020.

resulta insuficiente para promover la igualdad de género, y no se acompasa con el estado actual de inclusión financiera de las mujeres.

También se destacan las acciones llevadas a cabo por Finagro para facilitar el acceso a la LEC eliminando el requisito del RESO. Igualmente, se resaltan las actividades ejecutadas por Finagro para fomentar el acceso a la LEC por parte de las mujeres, específicamente las socializaciones llevadas a cabo con operadores financieros y mujeres, y los proyectos para el fortalecimiento de capacidades de gestión y educación financiera de estas últimas.

Estas acciones pueden contribuir al acceso a financiamiento para las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres. Aunque, atendiendo a otras dificultades expuestas por Finagro respecto del funcionamiento de la LEC referidas, principalmente, al perfil financiero y a la exigencia de montos de ahorro de hasta un 50% del valor del predio a comprar, podrían explorarse mecanismos financieros complementarios, tales como garantías públicas, que faciliten el acceso al crédito para las mujeres y, con ello, el acceso a la propiedad rural.

Ahora bien, frente a los recursos destinados para el funcionamiento de la LEC para compra de tierras, el MADR a través de SIRECI reportó como fuente de financiamiento para 2021 el proyecto BPIN 2018011000234: “Implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional” con un valor apropiado para género de \$238 millones. Llama la atención que, a marzo de 2021, Finagro informó a la CGR que los recursos apropiados por MADR para cubrir el subsidio a la tasa de interés a favor de los productores agropecuarios no se discriminan por género y que “en la LEC 2020 para el segmento LEC Compra de Tierras, el MADR asignó un presupuesto de \$47.028.073 y para la vigencia 2021 asignó un presupuesto de \$3.350.000.000”.

En sentido similar, respecto del año 2020, Finagro reportó que el presupuesto asignado para la LEC compra de tierras inicialmente fue de \$3.972,6 millones, pero que disminuyó a \$47 millones debido a la baja ejecución de la línea, la que de hecho no tuvo ninguna colocación para mujeres. A su turno, el MADR a través de SIRECI señaló que para el año 2020 respecto de este indicador se habían apropiado y comprometido \$24 millones.

Estas inconsistencias en los reportes presupuestales dificultan el seguimiento financiero a la implementación del AFP y, además, conculcan los principios de calidad de la información pública.

Estrategia 1.1.2. Uso del suelo y Gestión catastral (multipropósito)

En el marco del Punto 1 del AFP sobre Reforma Rural Integral se contemplaron medidas para el ordenamiento del uso del suelo y para la resolución de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra. Particularmente, en aras de promover la igualdad de género, respecto de la jurisdicción agraria y de los mecanismos de conciliación se definieron medidas especiales para la asesoría y formación legal, y para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra, así como para fomentar su participación en las instancias creadas para la resolución de conflictos. También se consagró la representación equitativa entre hombres y mujeres en las instancias de participación definidas para la formulación de lineamientos de planeación del uso de la tierra.

En atención a ello, el PMI definió dos indicadores específicos de género relativos al a la puesta en marcha de mecanismos de promoción para el acceso de la mujer a los métodos de resolución de conflictos y al acceso de las mujeres a estos métodos para solucionar los conflictos, especialmente los de uso y tenencia de la tierra (tabla 12).

Tabla 12 Indicadores de género. Estrategia uso del suelo y gestión catastral. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra.	A.G.6	Mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia, creados y en funcionamiento	Ministerio de Justicia y del Derecho	2018	2031
	A.G.7	Porcentaje de mujeres u organizaciones que accedieron (como operadoras y/o beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra		2018	2031

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

Estos indicadores son una herramienta valiosa para hacer seguimiento a la inclusión del enfoque de género en esta estrategia; sin embargo, dejan de lado aspectos centrales de ésta tales como la participación de las mujeres y población LGTBI en



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

las instancias para la planeación del uso del suelo y su acceso a la jurisdicción agraria. Esto último resulta especialmente preocupante si se considera que respecto de las mujeres rurales la Corte Constitucional ha advertido un riesgo acentuado para proteger la propiedad de la tierra²².

Reporte Presupuestal

De acuerdo con lo informado por el Ministerio de Justicia, para la implementación de los indicadores de género de esta estrategia, durante el año 2020 se comprometieron \$171,1 millones; y para el año 2021 se apropiaron \$253,0 millones. Así las cosas, para el cumplimiento de estos indicadores durante las vigencias analizadas (2020-2021) se destinaron un total de \$424,1 millones (tabla 13).

Tabla 13 Reporte Presupuestal. Estrategia uso del suelo y gestión catastral. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	\$ 4.324,5	\$ 171,1	4,0%
2021**	\$ 30.884,0	\$ 253,0	0,8%
Total	\$ 313.175	\$ 14.669	5,8%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Los valores indicados evidencian un crecimiento del 48% en los recursos asignados a esta estrategia, aunque cabe advertir que estos recursos, además, se destinaron a la implementación del indicador A.12 *“Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento”*, sin que se haya informado el monto que corresponde, de manera específica, a este indicador.

Por otra parte, los recursos reportados se asignaron en el marco de dos proyectos de inversión del Ministerio de Justicia:

Tabla 14 Reporte Presupuestal. Estrategia uso del suelo y gestión catastral. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Proyecto	Indicador	Género	
			Apropiado	Comprometido
2020	2018011000563	A.G.6	\$ 51,4	\$ 51,4

²² Corte Constitucional, Auto 092 de 2008.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

	Apoyo en la implementación de los Métodos de Resolución de Conflictos en el nivel nacional y territorial nacional	A.G.7	\$ 119,7	\$ 119,7
Subtotal			\$ 171,1	\$ 171,1
2021	2020011000085	A.G.6	\$ 54,0	NA
	Desarrollo integral de los métodos de resolución de conflictos a nivel nacional	A.G.7	\$ 195,0	NA
Subtotal			\$ 253,0	NA
Total			\$ 424,1	\$ 171,1

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

Indicador A.G.6 Mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia, creados y en funcionamiento

El Ministerio de Justicia reportó que, para dar cumplimiento a este indicador, se implementa una estrategia de promoción y pedagogía a través de la cual se promueve el acceso de las mujeres a los mecanismos de resolución de conflictos - MRC. En el marco de dicha estrategia se informó que, a marzo de 2021, se han realizado acciones de difusión y pedagogía con las comunidades en MRC, así como también se han elaborado piezas gráficas y material promocional.

Según la información rendida en SIRECI, respecto de este indicador para el año 2020 se comprometieron \$51,4 millones, en tanto que para el año 2021 se asignaron \$54 millones. Recursos que fueron complementados con apoyo de cooperación de cooperación internacional en desarrollo del “Programa de Justicia para una paz sostenible”.

Indicador A.G.7 Porcentaje de mujeres u organizaciones que accedieron (como operadoras y/o beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra

Según el “Informe Paz con Legalidad. Capítulo de Mujer y Género. Abril - junio de 2021”, de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, en cumplimiento de este indicador, a 30 de junio de 2021, “30.631 mujeres y sus organizaciones accedieron como OPERADORAS a la conciliación en derecho y otros mecanismos para solucionar conflictos, incluidos los de uso y tenencia de la tierra” y “77.738 mujeres y sus organizaciones accedieron como BENEFICIARIAS a la conciliación en derecho y otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra”. Aun cuando estos avances en términos numéricos resultan considerables, en aras de identificar la contribución en el cierre de brechas de género es preciso que se indiquen los porcentajes de acceso a los MRC, de

acuerdo con el enunciado literal del indicador, y conforme se venía reportando en informes previos de dicha entidad.

Pilar. 1.3. Desarrollo social: SALUD

Estrategia: 1.3.3. Atención a población dispersa

El AFP dispuso la adopción de un Plan Nacional de Salud Rural a efectos de mejorar la oferta de salud en las comunidades rurales y de mejorar la atención prestada para la garantía de este derecho. Como criterio a considerar en el desarrollo de dicho plan, el AFP señaló la adopción de un enfoque de género para atender a las necesidades particulares de salud de las mujeres y de la población LGTBI, y la creación de un modelo especial de salud pública.

En relación con estas disposiciones, el PMI en el capítulo de género contempló dos indicadores referidos al modelo especial de salud pública para zonas rurales (tabla 15).

Tabla 15 Indicadores de género. Estrategia atención a población dispersa. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas	A.G.11	Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales dispersas	Ministerio de Salud y Protección Social	2017	2031
Modelo especial de salud pública para zonas rurales	A.G.12	Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales		2017	2031

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

El Ministerio de Salud reportó que el cumplimiento de estos indicadores se realiza en el marco de la Política de Atención Integral en Salud – PAIS y del Modelo de Acción Integral Territorial -MAITE. El MAITE fue adoptado mediante Resolución 2626 de 2019, y para su implementación territorial el artículo 9 dispuso que los departamentos y distritos formularían y adoptarían un Plan de Acción e Implementación del MAITE-PAIM.

Debido a las alteraciones en el desarrollo de las actividades del sector salud generadas con ocasión del Covid-19, se expidió la resolución No. 1147 de 2020 que modificó la citada Resolución 2626 de 2019 ampliando los plazos para la adopción de los PAIM al establecer que “los departamentos y distritos tendrán un plazo de un (1) año, contado a partir de la definición del lineamiento que contenga la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

metodología para construcción del MAITE – PAIM”. Además, como se indicó en el Quinto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto, dado los cambios de dirección en los entes territoriales, el MAITE se sometió a ajustes y actualizaciones.

A marzo de 2021 dicho lineamiento para la metodología de construcción del MAITE-PAIM y los respectivos PAIM no ha sido adoptado, por lo cual no se ha avanzado en el cumplimiento de los indicadores de género. Tampoco se ha adoptado el Plan Nacional de Salud previsto en el AFP.

Valga señalar que, pese a que la implementación del indicador inicia en el año 2017, solo se definieron metas sobre departamentos con municipios rurales y rurales dispersos en los que se implementan acciones en materia de género a partir del año 2021. No obstante, preocupa el efectivo cumplimiento de estas metas dado los tiempos fijados en la mencionada Resolución 1147 de 2020 que dan, a lo menos, un año a los territorios para adoptar el PAIM, luego de la adopción del lineamiento de construcción del MAITE -también pendiente hasta la fecha-.

Cabe notar que, de acuerdo con el “Informe Paz con Legalidad. Capítulo de Mujer y Género”, del período abril a junio de 2021, dado que el MAITE se encuentra en revisión por parte del Ministerio de Salud, *“la entidad proyectó el cumplimiento de estos compromisos a través de la inclusión de acciones con enfoque de género en los Planes de Acción en Salud (PAS) formulados para el 2021, como mecanismo de integración del enfoque a los Planes Territoriales de Salud (PTS)”*²³. Al respecto, si bien se destaca que la entidad realice gestiones para la incorporación de acciones de género, el compromiso definido en el AFP y en el PMI refiere al MAITE y, por tanto, corresponde avanzar en su cumplimiento, con independencia de acciones adicionales que se quieran adelantar.

Reporte presupuestal

El Ministerio de Salud informó que la implementación de los indicadores de género de esta estrategia se financia a través de la Unidad de Caja para el pago de la Unidad de Pago por Capitación -UPC de los residentes en los municipios rurales, sin reportar montos específicos al respecto.

²³ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Informe Paz con Legalidad Capítulo de Mujer y Género. Abril - junio de 2021, 2021.

Pilar 1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL

Estrategia 1.4.6. Incentivos a la formación profesional no tradicional para mujeres

Dentro de las medidas previstas para promover el desarrollo rural integral, el AFP contempló el Plan Especial de Educación Rural el que ha de considerar, entre otros criterios, medidas para promover la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales, y para mejorar las condiciones para el acceso y la permanencia de los NNA en el sistema educativo. En línea con ello, el capítulo de género del PMI incluyó un indicador para el seguimiento a la formulación e implementación de una estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas (tabla 16).

Tabla 16 Indicadores de género. Estrategia incentivos a la formación profesional no tradicional para mujeres. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Estrategia de promoción de formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales	A.G.13	Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada	Ministerio de Educación Nacional	2017	2031

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

El Ministerio de Educación reportó que para dar cumplimiento a este indicador formuló y se encuentra implementando la “Estrategia para la formación de mujeres en carreras no tradicionales”. Esta estrategia combina 6 líneas de acción que incluyen actividades de formación a educadores, de orientación socio-ocupacional para los y las estudiantes, planes de mentoría, articulación con Instituciones de Educación Superior, fortalecimiento del financiamiento y estrategias de difusión de los aportes de las mujeres.

Según la ficha técnica de SIIPO, la meta anual de este indicador es, precisamente, la implementación de la estrategia. En este sentido, en respuesta al Formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto se indicó que “la estrategia no contempla beneficiar a un número de mujeres en específico”. Sin embargo, a través de SIRECI (2021), el Ministerio de Educación informó una meta total de 46.000 jóvenes beneficiarios provenientes de zonas rurales, y una meta anual de 5.000, sin especificar metas para mujeres y para población LGTBI.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Más allá de las inconsistencias evidentes en los datos reportados, preocupa que el indicador y, en tal sentido, la estrategia, no contemple metas específicas de beneficiarios en cada una de sus líneas. La necesaria planeación estatal de los recursos y acciones desplegadas por la administración pública exige la definición mínima de población beneficiaria, aun cuando sea por demanda y por vigencia.

Finalmente, es preciso observar que, a junio de 2021, el Plan Especial de Educación Rural no se ha adoptado, pese a que desde finales del año pasado se informó a este de control de que el documento estaba en etapa de “cierre técnico”.

Reporte presupuestal

El Ministerio de Educación Nacional informó, a través de SIRECI, que para el año 2020 comprometieron \$78,4 millones en incentivos a la formación profesional no tradicional para mujeres. En el año 2021 no se reportaron recursos apropiados para género en esta estrategia (tabla 17).

Tabla 17 Reporte Presupuestal. Estrategia Incentivos a la formación profesional no tradicional para mujeres. Punto 1 Reforma Rural Integral.
Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	\$ 78,4	\$ 78,4	100%
2021**	\$ 0	\$ 0	NA
Total	\$ 78,4	\$ 78,4	100%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Llama atención que el Ministerio de Educación Nacional, mediante el Formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto, señaló que para el año 2021 se apropiaron \$ 40 millones, recursos de inversión asociados al proyecto BPIN 2018011001024: “Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada”, aunque se indicó que “*las actividades para el cumplimiento de[l] indicador se integran a otras acciones por lo que no se le determina un presupuesto específico*” (sic).

Pilar 1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE

Estrategia 1.5.1. Vivienda rural

El AFP estableció la creación e implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural con el objeto de mejorar la calidad de vida de los y las habitantes de zonas rurales. Respecto de dicho plan, además, definió como criterios rectores el acceso equitativo de hombres y mujeres a soluciones de vivienda adecuada, y el diseño y ejecución de estas acorde con las características del medio rural y con enfoque diferencial, garantizando la participación en la definición de la política de hombres y mujeres de las comunidades.

Respecto de dicho mandato el PMI definió dos indicadores referidos a la entrega de viviendas nuevas y de viviendas mejoradas a mujeres (tabla 18). El cumplimiento de estos indicadores inicialmente estuvo a cargo exclusivamente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, como entidad competente de la política de vivienda rural para el momento de definición del PMI (en el año 2018). Sin embargo, con ocasión del cambio de competencias previsto en el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, a partir del año 2020 el Ministerio de Vivienda asumió la competencia para la ejecución de este indicador. En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley 2008 de 2019, el MADR continúa reportando acciones en esta materia respecto de los proyectos de VISR vigentes cuya asignación se efectuó a partir del año 2000.

Tabla 18 Indicadores de género. Estrategia de vivienda rural. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Viviendas mejoradas para el sector rural	A.G.8.1	Viviendas mejoradas entregadas a mujeres	MADR	2018	2022
	A.G.8.2	Viviendas mejoradas entregadas a mujeres	MVCT	2020	2031
Viviendas nuevas construidas para el sector rural	A.G.9.1	Viviendas nuevas entregadas a mujeres	MADR	2018	2022
	A.G.9.2	Viviendas nuevas entregadas a mujeres	MVCT	2020	2031

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

Se esperaría que el cumplimiento de estos indicadores, en conjunto con los indicadores temáticos y PDET vinculados a la estrategia, pueda contribuir a reducir el déficit habitacional de las zonas rurales colombianas que, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda, se encuentra en un 81% en centros poblados y zonas rurales dispersas y que, además, afecta a hombres y a mujeres en iguales proporciones²⁴. Sin embargo, los avances logrados a marzo de 2021 son

²⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda –CNPV, 2018.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

bajos y se muestran insuficientes para atender a dicho déficit, pues se reporta un avance de apenas 4.146 soluciones de vivienda (tanto nuevas como mejoradas) que solo representan el 24,28% de las metas formuladas.

En efecto, respecto de los avances del MADR, de acuerdo con SIIPO, a junio de 2021, sólo se habían entregado 122 viviendas de interés social rural mejoradas a mujeres, lo cual comporta un cumplimiento de apenas el 1,79% de la meta fijada para las vigencias en que se reportan acciones (2019-2021). Estos avances, además, representan el 31% de los beneficiarios de viviendas mejoradas entregadas.

En tanto, respecto de viviendas nuevas el avance acumulado a junio de 2021 es de 4.024, lo que significa un cumplimiento del 39,25% de la meta para los años 2019 a 2021²⁵. Comparado con el indicador temático de viviendas nuevas entregadas, las entregas realizadas a mujeres representan el 51,7% de los beneficiarios (tabla 19).

Tabla 19 Avances viviendas nuevas y mejoradas entregada. Estrategia de vivienda rural. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Indicadores PMI		Meta Período 2019-2021	Avance Período 2019-2021	% Avance
A.G.8.1	Viviendas mejoradas entregadas a mujeres	6822	122	1,79%
A.66.1	Viviendas mejoradas entregadas	11039	394	3,57%
A.G.9.1	Viviendas nuevas entregadas a mujeres	10252	4024	39,25%
A.67.1	Viviendas nuevas entregadas	18132	7780	42,91%

Fuente: SIIPO.

En relación con las metas formuladas, los datos expuestos en la tabla 19 dan cuenta de que las viviendas a entregar a mujeres corresponden a más del 50% del total de viviendas a entregar. Específicamente, para el caso de mejoramientos, aquellos destinados a mujeres representan el 56,5% del total; y, respecto de viviendas nuevas, las que se entregan a mujeres equivalen al 61,8% del total. No obstante, el reporte de avances refleja rezagos, levemente mayores, en el cumplimiento de las metas planteadas para mujeres.

No puede dejar de mencionarse que el contraste de fuentes de reporte de SIIPO y CPEC evidencia, una vez más, diferencias en los datos de avances que preocupan frente a la fiabilidad de los sistemas de información y, por tanto, frente a la certeza de las mujeres beneficiadas

²⁵ La información de SIIPO no da cuenta de metas formuladas para vigencias anteriores a 2019.

Reporte presupuestal

La información reportada en SIRECI por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Vivienda indica que para la implementación de los indicadores de género durante el año 2020 se comprometieron \$8.217,7 millones. La totalidad de estos recursos correspondió a proyectos de inversión del MADR. En tanto, para el año 2021 se apropiaron \$21.437,2 millones, también correspondientes en un 100% al MADR (tabla 20).

Tabla 20 Reporte Presupuestal. Estrategia vivienda rural. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	MADR	\$ 19.206,2	\$ 8.217,8	42,8%
	MVCT	\$ 600,0	\$ -	0,0%
	Fonvivienda	\$ 207.389,5	\$ -	0,0%
Subtotal		\$ 227.195,7	\$ 8.217,8	42,8%
2021**	MADR	\$ 49.500,0	\$ 21.437,2	43,3%
	MVCT	\$ -	\$ -	
Subtotal		\$ 49.500,0	\$ 21.437,2	43,3%
Total		\$ 276.695,7	\$ 29.655,0	10,7%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Aunque cabe destacar el crecimiento de los recursos destinados a género por parte del MADR, preocupa que el MVCT no haya reportado apropiaciones presupuestales, máxime cuando las acciones del MADR, en estricto sentido, corresponden a la materialización de subsidios asignados con anterioridad al año 2020.

Por otra parte, llama la atención las diferencias en los datos reportados en SIRECI y aquellos publicados en el “Informe Paz con Legalidad. Capítulo de Mujer y Género. Abril - junio de 2021” de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación²⁶. En primer lugar, respecto de los indicadores de género a cargo del MADR, dicho informe señala que dado que las entregas corresponden a vigencias previas a 2019 no se realizan inversiones al respecto. En segundo lugar, por cuanto dicho informe da cuenta de recursos apropiados por Fonvivienda en el marco del proyecto de inversión BPIN 2018011001151: “Subsidio Familiar de Vivienda Nacional”.

²⁶ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Informe Paz con Legalidad Capítulo de Mujer y Género. Abril - junio de 2021, 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Una vez más, las inconsistencias en los datos reportados por las entidades dificultan la labor de seguimiento fiscal y generan alertas sobre la responsabilidad de las entidades de asegurar la calidad de la información registrada.

Pilar 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa

Estrategia 1.6.1. Economía solidaria y cooperativa

En materia de economía solidaria y cooperativa, el AFP estipuló la formulación y puesta en marcha del Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural, con el objetivo de impulsar formas asociativas de trabajo y fortalecer las capacidades organizativas, especialmente de las mujeres rurales. En relación con esta estrategia, el PMI incluyó dos indicadores de género para la medición de acciones de creación, financiamiento y fortalecimiento de organizaciones solidarias de mujeres (tabla 21).

Tabla 21 Indicadores de género. Estrategia de vivienda rural. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Servicios de creación, apoyo y financiamiento de organizaciones solidarias	A.G.14	Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas apoyadas y financiadas	- Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	2017	2031
	A.G.15	Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas		2017	2031

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

En cumplimiento de estas disposiciones en diciembre de 2020, mediante Resolución 2950 del 29 de diciembre, el Ministerio del Trabajo adoptó el Plan Nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural – PLANFES. Dicho plan definió las metas de los indicadores de género de la estrategia en 14,4%, señalando que para ello se “tuvo en cuenta la cifra DANE 2005 para grupos étnicos y minoritarios”²⁷.

Llama la atención que se haya considerado dicha cifra y no la correspondiente a mujeres rurales publicada por el mismo DANE para 2020, en el que se señala que en las zonas rurales las mujeres representan el 48,13% de los habitantes²⁸. En la práctica, atender a la primera cifra y no a la segunda, comporta la adopción de metas

²⁷ Ministerio de Trabajo, Plan Nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural – PLANFES, 2020.

²⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE, Mujeres rurales en Colombia, 2020.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

que no apuntan a la igualdad de hombres y mujeres establecida en el AFP como uno de sus criterios orientadores.

Aunque, cabe tener en cuenta que para que una organización solidaria sea considerada “de mujeres”, según lo indicado en SIPO, el 90% de los asociados deben ser mujeres. De manera que es dable que en el marco de organizaciones mixtas otras mujeres sean beneficiadas de acciones de creación, financiamiento y fortalecimiento.

Adicionalmente, en el mejor de los casos los escenarios proyectados para la ejecución de tales metas aseguran la cobertura solo en el 50% del territorio, lo que desde ya supone déficits en la oferta institucional. Lamentablemente, de acuerdo con lo reportado por Ministerio de Trabajo, el escenario que actualmente se ejecuta reduce la cobertura de la oferta de 675 municipios a 310 municipios.

Por otra parte, en cuanto a los avances registrados, de acuerdo con la información reportada en SIPO, a junio de 2021, frente al Indicador A.G.14 “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas apoyadas y financiadas”, se reportaban 17 organizaciones de mujeres creadas, que equivalían al 45,9% del total de organizaciones creadas. En tanto, respecto del indicador A.G.15 “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas”, se indicó que a junio de 2021 se han fortalecido 135 organizaciones de mujeres, lo que representa el 24,1% del total de las organizaciones fortalecidas (586). En ambos se superan las metas fijadas (14%), lo que sugiere la posibilidad de evaluar la suficiencia de estas.

Reporte presupuestal

De acuerdo con SIRECI, para la implementación de la estrategia de economía solidaria y cooperativa durante 2020 se comprometieron \$19.070,4 millones, de los cuales \$3.557 se destinaron a las acciones de género. Para el año 2021, los recursos apropiados se redujeron a \$13.675,9 millones, de estos \$3.915, 8 millones se asignaron para género (tabla 22).

Tabla 22 Reporte Presupuestal. Estrategia economía solidaria y cooperativa. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	SENA	\$ 11.857,2	\$ -	0,0%
	UAEOS	\$ 7.213,3	\$ 3.557,7	49,3%
Subtotal		\$ 19.070,4	\$ 3.557,7	18,7%



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2021**	UAEOS	\$	13.765,9	\$	3.915,8	28,4%
Subtotal		\$	13.765,9	\$	3.915,8	28,4%
Total		\$	32.836,3	\$	7.473,5	22,8%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Los datos consignados en la tabla 22 dan cuenta de que el 100% de los recursos asignados y comprometidos en género provienen del presupuesto de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -UAEOS. También se evidencia que, si bien para el año 2021 los recursos destinados por dicha entidad para el posconflicto aumentaron en un 90,8%, los recursos de género solo se incrementaron en un 10,1%, y pasaron de ser el 49,3% del total del presupuesto asignado, al 28,4%.

Estrategia 1.6.2. Asistencia integral e innovación tecnológica

El AFP contempló disposiciones en materia de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades productivas, estipulando la adopción de un Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de impulso a la investigación. De manera particular, respecto de las mujeres cabeza de familia y pequeñas productoras contempló la prestación del servicio de asistencia técnica y tecnológica, y la priorización de las primeras.

En línea con ello, el capítulo de género del PMI incluyó un indicador específico para la medición del acceso de las mujeres al servicio de extensión agropecuaria brindado por la Agencia de Desarrollo Rural – ADR (tabla 23).

Tabla 23 Indicadores de género. Estrategia integral e innovación tecnológica. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Servicio público de extensión agropecuaria	A.G.19	Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria	Agencia de Desarrollo Rural	2018	2031

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

De acuerdo con la ficha técnica del indicador -publicada en SIIPO-, la meta fijada es del 30% de mujeres atendidas con el servicio de extensión agropecuaria respecto del total de productores atendidos con el servicio. En términos numéricos esto significa que, para el cuatrienio 2019-2022, 165.000 mujeres se beneficiarán del servicio.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En cuanto a la meta fijada, si bien resulta proporcional frente a la cantidad de productoras agropecuarias²⁹, parece insuficiente frente a las brechas que, en particular afectan a las mujeres, en materia de innovación en los procesos de producción agropecuaria y de pobreza. Considérese, por ejemplo, que según la Encuesta Nacional Agropecuaria para el año 2019 de 102.209 unidades de producción agropecuaria -UPA que introdujeron alguna innovación o iniciaron procesos de mejora o cambios significativos en productos, procesos productivos, actividades de administración o de comercialización, solo el 21,4 correspondió a UPA de mujeres³⁰.

En todo caso, cabe reconocer que la ADR ha informado que se encuentra trabajando en estrategias de intervención territorial para ampliar la cobertura del servicio, y aumentar de manera particular el número y porcentaje de mujeres rurales atendidas. Igualmente, se reconoce que, según lo informado por la entidad, para la vigencia 2021 y en articulación con la Dirección de Mujer Rural del MADR, se encuentra definiendo lineamientos para la adecuación del servicio público de extensión agropecuaria, asegurando la inclusión del enfoque de género, más allá de la definición de un porcentaje mínimo de mujeres a atender.

En cuanto a los avances reportados, de acuerdo con SIIPO, para los años 2019 y 2020 se cumplieron las metas de atención del 30% de mujeres, mediante la prestación del servicio de extensión agropecuaria a 9.505 mujeres. Para el año 2021, no se registran avances cuantitativos. Al respecto, aun cuando porcentualmente se haya atendido a la meta, los avances concretos de número de mujeres atendidas son bajos frente a la meta total del cuatrienio y alertan, pues a 2 años y medio de ejecución solo representan el 5,7% de esta.

Por otra parte, del contraste de datos registrados en SIIPO versus el reporte publicado por la CPEC se identifican diferencias e inconsistencias en cuanto a los avances alcanzados.

Reporte presupuestal

La ADR no reportó recursos comprometidos durante el año 2020 para la prestación del servicio de extensión agropecuaria. Para el año 2021, la entidad solo informó de \$50,0 millones apropiados para el desarrollo de la estrategia (tabla 24).

²⁹ Ello si se considera que, “según la Encuesta Nacional Agropecuaria – ENA de los 2.033.967 productores agropecuarios registrados en dicha operación en el segundo semestre de 2019, el 26,1% eran mujeres (529.968 personas)”.

³⁰ ENA

Tabla 24 Reporte Presupuestal. Estrategia de asistencia integral e innovación tecnológica. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	ADR	\$ -	\$ -	0,0%
2021**	ADR	\$ 50,0	\$ -	0,0%
Total		\$ 50,0	\$ -	0,0%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

La información reportada no se condice con los datos del proyecto de inversión BPIN 2018011000152: “Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional” que, para las vigencias 2020 y 2021, utilizó el trazador presupuestal de construcción de paz asignando montos diferentes a los informados en SIRECI. A la luz de estas observaciones preocupa el cumplimiento por parte de las entidades de sus deberes de brindar información veraz y de calidad.

Estrategia 1.6.4. Acceso a financiamiento

Con el objetivo de aumentar las capacidades de generación de ingresos de los y las productoras campesinas, el AFP definió acciones para promover el acceso a créditos con líneas blandas y subsidiadas que, además, buscan contribuir a superar las barreras de acceso al financiamiento que afectan de manera particular a las mujeres³¹. Al respecto, el PMI definió dos indicadores de género que se relacionan con el establecimiento de tales líneas de crédito blando, y con el acceso efectivo a estas por parte de las mujeres (tabla 25).

Tabla 25 Indicadores de género. Estrategia acceso a financiamiento. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Crédito para estimular la productividad	A.G.17	Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2017	2031
	A.G.18	Porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando	FINAGRO	2017	2031

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

³¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016.

En cumplimiento de estos indicadores, el MADR reportó que la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA año a año ha reglamentado y puesto en funcionamiento líneas especiales de crédito. De manera particular, para el año 2021 se expidió la Resolución 5 de 21 de enero de 2021, por la cual se estableció el Plan Anual ICR³² y la LEC.

De acuerdo con lo reportado por Finagro, desde el año 2017 al primer trimestre de 2021, 529.005 mujeres pequeñas productoras se han beneficiado de estas líneas de crédito, lo que corresponde al 37% de los beneficiarios. Cabe destacar un crecimiento sostenido en el número de operaciones realizadas a favor de mujeres y en el porcentaje de participación de estas en el total de colocaciones. En efecto, si bien el acumulado es del 37%, en el año 2017 las mujeres fueron el 35% de los beneficiarios, en tanto que para el año 2021 fueron el 39%, esto revela una mejora de 4 puntos porcentuales en la brecha de género en el acceso a financiamiento.

A propósito de ello, las metas fijadas para el indicador respecto del acceso a crédito para mujeres -según lo indicado en SIPO- devienen en insuficientes de cara a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Ello por cuanto, para 2019 se fijó una meta inicial del 29% de mujeres que acceden al crédito, la que aumenta un punto porcentual por año, hasta llegar a 32% en el 2022.

Adicionalmente, en términos globales también se destaca el crecimiento de la cartera para las mujeres. Sin embargo, un análisis de los valores promedio de crédito para hombres y mujeres revela que los montos de los primeros son aproximadamente 10% más altos.

En todo caso, pese a la persistencia de las brechas de género en materia de acceso al financiamiento, deben destacarse los avances advertidos y el trabajo de socialización y difusión realizado para promover la colocación de créditos blandos para productoras rurales.

También, es importante señalar que, en estrecha conexión con esta estrategia, se cuentan las estrategias de capital semilla y aseguramiento y normalización de cartera, respecto de las cuales el PMI no incluyó indicadores específicos de género que permitan medir los avances específicos para la mujer en dichas áreas y, con ello, procurar una atención integral para la generación de ingresos. Esta materia podrá ser ajustada en los procesos de actualización del PMI.

³² Incentivo a la capitalización rural.

Reporte presupuestal

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informó a la CGR que si bien, en cada vigencia, destina y compromete recursos para cubrir el subsidio a la tasa de interés a favor de los productores agropecuarios, estos recursos no se discriminan por género ni por tipo de productor. No obstante, lo señalado, en el formulario SIRECI, la entidad reportó recursos desagregados por género, tanto para 2020 como 2021 (tabla 26).

Tabla 26 Reporte Presupuestal. Estrategia de acceso a financiamiento. Punto 1 Reforma Rural Integral.
Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	MADR	\$ 73.461,4	\$ 24.127,4	32,8%
2021**	MADR	\$ 21.042,5	\$ 7.572,2	36,0%
Total		\$ 94.503,9	\$ 31.699,7	33,5%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Estrategia 1.6.6. Mercadeo

En aras de facilitar la comercialización de los productos de la economía campesina y comunitaria, el AFP dispuso la adopción de un Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria con medidas específicas para mujeres rurales. De acuerdo con lo estipulado en el AFP, entre otros criterios a considerar, este Plan debe promover asociaciones solidarias de mujeres rurales que se encarguen de la comercialización de productos del campo mediante la administración y logística de centros de acopio.

Al respecto, el PMI definió un indicador de género para la verificación de los avances en el funcionamiento de dichas organizaciones solidarias de mujeres (tabla 27).

Tabla 27 Indicadores de género. Estrategia acceso a financiamiento. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Producto	Indicador de género		Responsable	Año Inicio	Año Fin
Creación y/o fortalecimiento de organizaciones solidarias para que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo	A.G.16	Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	2018	2031

Como se indicó en el Quinto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto, a marzo de 2021 no se habían reportado avances en la construcción y rehabilitación de centros acopio y, por ende, tampoco en la creación y fortalecimiento de organizaciones solidarias para su administración. De acuerdo con SIPO, a junio de 2021 tampoco se registran avances cuantitativos en la materia, aunque se informó de acciones de articulación entre la UAEOS y la Agencia de Renovación de Territorio para identificar posibles organizaciones solidarias a fortalecer.

Reporte presupuestal

La información presupuestal de SIRECI respecto de esta estrategia no da cuenta de recursos apropiados ni comprometidos para género durante las vigencias 2020 y 2021. Además, los recursos reportados para todo el posconflicto únicamente corresponden a la vigencia 2020 y no 2021, y solo a presupuesto de inversión de la ADR y del MADR (tabla 28).

Tabla 28 Reporte Presupuestal. Estrategia de acceso a financiamiento. Punto 1 Reforma Rural Integral.
Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	MADR	\$ 100,0	\$ -	0%
	ADR	\$ 499,0	\$ -	0%
Subtotal		\$ 599,0	\$ -	0%
2021**	-	\$ -	\$ -	0%
Subtotal		\$ -	\$ -	0%
Total		\$ 599,0	\$ -	0%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Pilar 1.8. Planes de acción para la transformación regional

Estrategia 1.8.1. Implementación PDET

Uno de los objetivos principales del AFP es la transformación estructural del campo colombiano. Para ello, además de las diversas acciones y planes nacionales para la RRI, se contemplaron los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR. Estos planes materializan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territoriales -PDET a través de proyectos concertados con la comunidad y las autoridades locales.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En materia de género, el PMI incluyó un indicador para medir la participación de mujeres en la construcción de los PATR a nivel nacional (tabla 29).

Tabla 29 Indicadores de género. Estrategia implementación PDET. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Plan de Acción para la Transformación Regional construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas	A.G.10	Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional, formulada	Agencia de Renovación del Territorio - ART	2017	2018

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

En cumplimiento de este indicador, según lo reportado en SIPO, la ART definió una ruta operativa para la planeación de los PDET con espacios de participación en los que incluyó a las mujeres, y elaboró materiales de orientación y difusión para las mujeres sobre los mecanismos de participación e incidencia en los PDET. Según se indica en el Informe de Paz con Legalidad Capítulo de Mujer y Género. Abril-junio 2021, la planeación de los PDET contó con la participación de más de 65.000 mujeres (32,5% de los participantes) y permitió la inclusión de 4.606 iniciativas de mujer rural y género, frente a un total de 32.808 iniciativas, esto es, de apenas el 12,82%.

Si bien se destaca la participación inicial de las mujeres en la planeación de los PDET, como se indicó en el Quinto Informe de seguimiento a los Recursos del Posconflicto, preocupa que no exista una reglamentación sobre las instancias de participación en la implementación y seguimiento de los PDET que permita escuchar a las comunidades y, en particular a las mujeres.

Reporte presupuestal

Frente a esta estrategia se reportaron, para 2020, \$200.695 millones, de los cuales \$29.977 millones (14,9%) se comprometieron en género. Para 2021, se apropiaron \$220.584 millones, de los cuales \$7.200 millones fueron para género (tabla 30).

Tabla 30 Reporte Presupuestal. Estrategia implementación PDET. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	ART	\$ 88.834,3	\$ -	0%
	Artesanías de Colombia S.A.	\$ 2.700,1	\$ -	0%
	Fondo Colombia en Paz	\$ 52.000,0	\$ -	0%



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

	MADR	\$ 56.780,1	\$ 29.976,8	52,8%
	Ministerio de Minas y Energía	\$ 380,4	\$ -	0%
Subtotal		\$ 200.694,9	\$ 29.976,8	14,9%
2021**	ART	\$ 44.309,1	\$ -	0%
	Artesanías de Colombia S.A.	\$ 1.672,5	\$ -	0%
	Fondo Colombia en Paz	\$ 52.146,0	\$ -	0%
	MADR	\$ 118.719,6	\$ 7.200,0	6,1%
	MVCT	\$ 2.855,0	\$ -	0%
	UARIV	\$ 882,1	\$ -	0%
Subtotal		\$ 220.584,3	\$ 7.200,0	3,3%
Total		\$ 421.279,1	\$ 37.176,8	8,8%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Preocupa que respecto de una estrategia fundamental para promover la equidad de género en las zonas rurales, el 100% de los recursos provengan del presupuesto de inversión de una sola entidad (MADR) y que, además, para el año 2021 se presente una reducción del 76% de los montos asignados para género.

Punto 2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz

El Punto 2 del AFP busca consolidar la paz y cerrar espacios a la violencia como forma de acción política, abriendo el escenario democrático en el país, a efectos de que todos y todas puedan participar en los asuntos de interés público, tanto organizaciones sociales, como nuevos partidos y movimientos³³. Para este propósito el AFP propone tres pilares fundamentales: derechos y garantías para la oposición, fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y fomento de la participación política en todos los sectores³⁴.

En el logro de este fin debe considerarse que, según lo reconoce el AFP, las mujeres enfrentan obstáculos estructurales y discriminaciones que limitan su participación. Al respecto, y en consonancia con lo definido en el AFP, el PMI contempló 9 indicadores de género en los 3 pilares del Punto 2 y en 7 de las 17 estrategias del Punto.

Respecto de estos indicadores, de acuerdo con la información registrada en SIRECI, se destinaron recursos para género en 2 pilares y en 3 estrategias por valor total de \$759,7 millones. El 93,3% del presupuesto identificado corresponde a

³³ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016.

³⁴ Ídem.



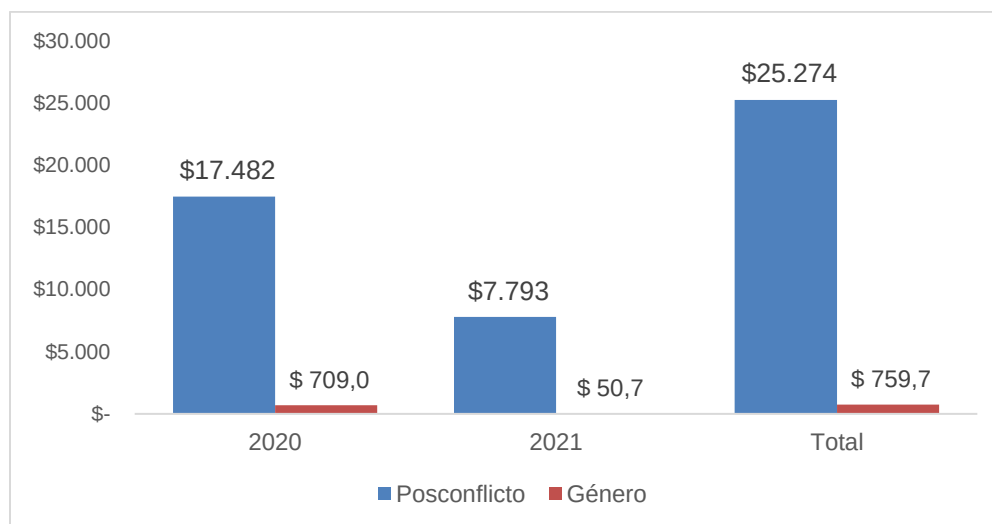
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

recursos comprometidos durante 2020 (\$709 millones), y el 6,7% se trata de recursos apropiados en 2021 (\$50,7 millones).

Los montos asignados para género en el Punto 2 representan el 3,01% del total de recursos para el Punto durante las vigencias analizadas. En 2020 los valores apropiados en género representaron el 4,06% del total comprometido en posconflicto. Para 2021 tal porcentaje descendió al 0,65% del total de los recursos asignados a la participación política en la política de construcción de paz (gráfico 6).

Gráfica 6 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto. Punto 1 Reforma Rural Integral.

Cifras en millones de pesos corrientes.

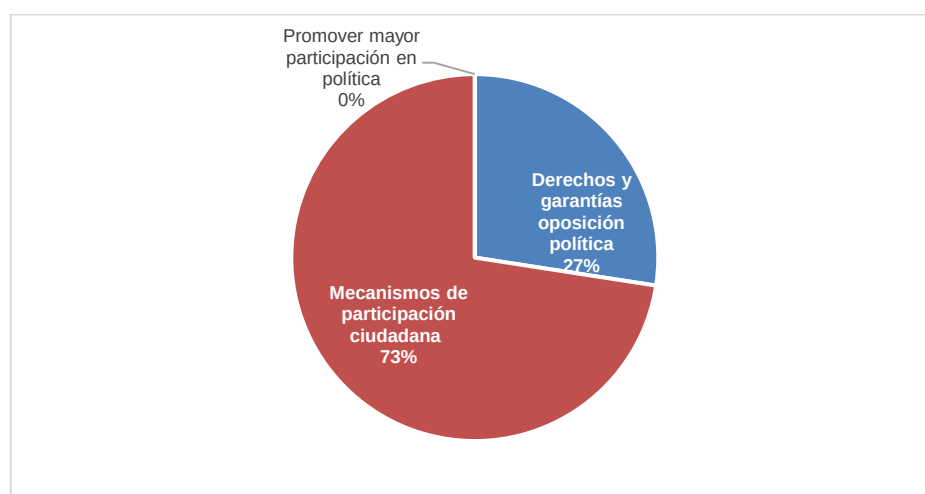


Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

Nota: En el caso de los recursos de la vigencia 2020 se tomó el valor comprometido. En el caso de la vigencia 2021 se tomó el valor apropiado.

En cuanto a la distribución de estos recursos, se evidencia que el 73% (\$551,2 millones) se asocia al pilar “2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana”, mayoritariamente en el marco de indicador “Estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos, implementada”, con recursos del Ministerio del Interior. El 27% restante se reportó en el pilar “2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final”, en relación con el indicador “SISEP con medidas especiales para las mujeres” (gráfico 7).

Gráfica 7 Presupuesto para género en el posconflicto. Punto 2 Participación Política. Desagregación por pilar.



Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

Las líneas que siguen dan cuenta de los avances en el cumplimiento de la transversalización del enfoque de género en cada uno de los pilares del Punto 2, así como también se presenta el detalle de la información presupuestal

Pilar 2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final.

Estrategia 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (incluye garantías de seguridad para líderes de MOS y defensores de DDHH)



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con el objetivo de contribuir al pluralismo político y a la apertura democrática el AFP estableció un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP, que busca brindar garantías a los derechos y libertades de todos y todas las que intervienen en la arena pública. Ente otros criterios a considerar, el AFP contempló la definición de medidas especiales para mujeres, particularmente reconociendo la importancia de su participación en lo público y, por tanto, reafirmando la necesidad de proteger dicha participación.

Al respecto el PMI definió indicadores dirigidos a verificar la implementación de dicho SISEP y de sus respectivos elementos (adecuación normativa e institucional, prevención, protección, evaluación y seguimiento) y, particularmente en el capítulo de género, incluyó un indicador referente a las medidas especiales para mujeres (tabla 31).

Tabla 31 Indicadores de género. Estrategia garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Punto 2 Participación Política.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Sistema de garantías de seguridad para el ejercicio de la política - SISEP	B.G.1	SISEP con medidas especiales para las mujeres	Oficina de Alto Comisionado para la Paz - OACP	2017	2026

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

En relación con esta estrategia, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz -OACP informó que se vienen ejecutando acciones para la incorporación del enfoque de género en todas las instancias del SISEP. Particularmente, en la Comisión Nacional de Garantías se reportó la realización de 39 sesiones de género; en la Instancia de Alto Nivel, la creación de un Comité Operativo. Asimismo, se informó de la revisión de las propuestas de reglamento del Comité de Impulso a la Investigaciones, de la Comisión de Seguimiento y Evaluación al Desempeño, y de la Instancia de Alto Nivel; y en los programas de protección, se indicó la formulación e implementación de la “Estrategia de Seguridad a Mujeres Excombatientes”.

La mayoría de los avances reportados se refieren a observaciones y propuestas de recomendaciones construidas de manera concertada y participativa con diferentes organizaciones de mujeres (tales como Gpaz y la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz); así como a la creación de espacios para el impulso del enfoque de género. En este sentido, cabe destacar el trabajo adelantado por la institucionalidad para promover la participación de las mujeres y organizaciones en las instancias del SISEP.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

No obstante, preocupa que la mayoría de los resultados de estos espacios se reportan como recomendaciones aun no aprobadas ni plenamente incorporadas en los instrumentos del SISEP, de suerte que la participación promovida no resulta efectiva en términos de incidencia en la política pública. En todo caso, se espera que la reciente creación (en diciembre de 2021) del Comité Operativo de Mujer y Género en la Instancia de Alto Nivel del SISEP contribuya a que las recomendaciones construidas se traduzcan en medidas efectivas.

Además, si bien se reportan acciones para promover la inclusión del enfoque de género en todas las instancias, lo cierto es que algunas de estas no están funcionando o llevan muy poco tiempo en funcionamiento. Situación que a su vez se refleja en que las recomendaciones realizadas y reportadas como avances versen más sobre el funcionamiento de estas instancias que sobre las medidas a implementar para garantizar garantías de seguridad en la participación de la política para las mujeres y población LGTBI.

Finalmente valga resaltar que en el reporte de acciones en relación con este indicador se hace alusión explícita a la población LGTBI. Sin embargo, preocupa que, de acuerdo con el Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, “los avances presentados en los últimos seis meses no buscan integrar la visión de las comunidades LGBTI al interior del SISEP³⁵.

Reporte presupuestal

Para la implementación del enfoque de género en esta estrategia se reportó que se comprometieron \$157,8 millones durante el año 2020; recursos de funcionamiento del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE. Para el año 2021 se informó la apropiación de \$50,7 millones, también recursos de funcionamiento del DAPRE (tabla 32).

Tabla 32 Reporte Presupuestal. Estrategia implementación PDET. Punto 1 Reforma Rural Integral.
Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	DAPRE	\$ 659,1	\$ 157,8	23,9%

³⁵ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia, 2021.

2021		\$	227,9	\$	50,7	22,2%
Total		\$	887,1	\$	208,5	23,5%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Llama la atención que el reporte presupuestal obtenido a través de SIRECI solo reflejé los recursos destinados por el DAPRE y no por las distintas entidades que hacen parte del SISEP. Ello parece reflejar que los recursos informados corresponden a los esfuerzos institucionales desplegados para el funcionamiento de las diferentes instancias en las que se reportaron avances en género, y no así al presupuesto dispuesto para materializar las medidas especiales para la seguridad de las mujeres y de la población LGTBI, lo cual se acompasa con el estado incipiente de formulación de tales medidas.

Adicionalmente, se evidencia una reducción para 2021 del 68% de los recursos asignados para el indicador.

Pilar 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana

Estrategia 2.2.4. Garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización

El AFP estableció medidas para promover una cultura de convivencia y tolerancia que permita la participación de todos y todas en la esfera pública. Concretamente, se dispuso la creación del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, así como la puesta en marcha de un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, y la implementación de acciones para prevenir la estigmatización de mujeres, población LGTBI y otros grupos discriminados.

El capítulo de género del PMI incluyó dos indicadores específicos para hacer seguimiento a la implementación de estrategias de convivencia y tolerancia, especialmente para la población LGTBI, y de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados (tabla 33).

Tabla 33 Indicadores de género. Estrategia garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Punto 2 Participación Política.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Promoción de la reconciliación, la convivencia y la tolerancia, especialmente en las	B.G.3	Estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las	Ministerio del Interior	2020	2026

poblaciones más afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres		poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGTBI, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto, implementada			
Promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas.	B.G.4	Estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas.	Ministerio del Interior	2020	2026

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

El Ministerio del Interior reportó que ambas estrategias se encuentran en etapa de formulación. También se informaron acciones adelantadas, principalmente en beneficio de la población LGTBI, sin embargo, estas corresponden, propiamente tal, al desarrollo ordinario de las competencias legales del Ministerio del Interior, y no a la implementación de nuevas acciones para el cumplimiento del AFP.

Reporte presupuestal

En consonancia con lo indicado, no se reportaron recursos comprometidos ni apropiados en género para esta estrategia.

Estrategia 2.2.5. Control y veeduría ciudadana

La promoción de los mecanismos de control y veeduría ciudadana es una de las estrategias previstas por el AFP para aumentar la participación ciudadana en acciones de control y seguimiento al uso de los recursos y grandes inversiones, especialmente aquellas derivadas del mismo Acuerdo. El PMI contempló un indicador sobre la materia, relativo a la participación de las mujeres en los mecanismos de veeduría y control ciudadano (tabla 34).

Tabla 34 Indicadores de género. Estrategia garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Punto 2 Participación Política.

Producto		Indicador de género	Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se	B.G.2	Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se	Ministerio del Interior	2017	2026



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

prevean con participación de mujeres		prevean con participación de mujeres, implementados			
--------------------------------------	--	---	--	--	--

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

Los avances de género reportados por el Ministerio del Interior en esta estrategia refieren a la realización de espacios de formación en control social y a la participación de mujeres y población LGTBI en estos. Específicamente, para el año 2020 y primer trimestre de 2021, se informó de la realización del módulo de Control Social en la Escuela Virtual con una participación de 1.321 personas, 68% de ellas mujeres y 0,68% LGTBI; y, también de la realización de talleres de Multiplicadores en Control Social, con asistencia de 820 personas, 6 identificadas como LGTBI, sin datos específicos sobre mujeres.

Las acciones ejecutadas son valiosas para fomentar el conocimiento y potenciar las habilidades para el control ciudadano, no obstante preocupa que no refieran a la implementación de mecanismo de veedurías. De acuerdo con la ficha técnica del indicador publicada en SIPO, su cumplimiento implica “la habilitación de plataformas tecnológicas para realizar denuncias de prácticas indebidas en el ejercicio de la administración pública, campañas de promoción para ejercer control político y ejercicios de rendición de cuentas sobre el ejercicio de la gestión pública”. En este sentido, respecto de los avances reportados se echa en falta la habilitación de tales plataformas de denuncias y de los ejercicios de rendición de cuentas.

Si, como lo señala la citada ficha técnica, “fundamentalmente se espera medir la eficiencia administrativa en la ejecución de los recursos públicos”, es preciso que los esfuerzos desplegados se complementen con la efectiva implementación de mecanismos de control ciudadano y que no se reduzcan a acciones de formación.

Reporte presupuestal

Respecto de esta estrategia el Ministerio del Interior no reportó, en SIRECI, recursos comprometidos ni apropiados en género para las vigencias 2020 y 2021 (tabla 35).

Tabla 35 Reporte Presupuestal. Estrategia Control y Veeduría Ciudadana. Punto 2 Participación Política.

Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	Min. Interior	\$ 587,3	\$ 0	0%
2021**		\$ 161,0	\$ 0	0%
Total		\$ 748,3	\$ 0	0%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Sin embargo, a través del Formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto y de los alcances a este, la entidad reportó \$194,1 millones comprometidos para 2020 en género, y \$200 millones apropiados para 2021. En este sentido son evidentes las inconsistencias en los datos reportados, situación que genera inquietudes frente a la calidad de la información que las entidades publican y procesan sobre la ejecución de los recursos para el posconflicto.

Estrategia 2.2.6. Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa

El AFP contempló acciones para apoyar y profundizar la participación en la planeación y presupuestación pública a efectos de ampliar la democracia e incentivar seguimiento de los asuntos públicos. Dentro de tales acciones se incluyó, por ejemplo, el fortalecer las instancias de planeación participativa, promover la formulación de presupuestos sensibles al género y fomentar la participación de las mujeres en los Consejos Territoriales.

Al respecto el capítulo de género del PMI estableció dos indicadores de género como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 36 Indicadores de género. Estrategia Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. Punto 2 Participación Política.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Adoptar medidas para facilitar la participación efectiva de las mujeres en este escenario, incluidas aquellas que permitan superar los obstáculos relacionados con sus labores de cuidado y reproducción.	B.G.5	Estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos, implementada	Ministerio del Interior	2017	2021
Ajustes normativos necesarios para que los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo, realizados por las instancias de planeación participativa sean respondidos por las autoridades públicas en espacios e instancias de diálogo e interlocución	B.G.6	Documento con propuesta de ajustes normativos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa que contempla los aspectos enunciados en el punto 2.2.6 del Acuerdo Final, elaborado	Departamento Nacional de Planeación	2017	2017

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respecto de la estrategia de participación equilibrada, el Ministerio del Interior reportó su cumplimiento a través de la implementación de la estrategia “Más Mujeres, Más Democracia”, en el marco de la cual se habilitó un centro de llamadas para la socialización de oferta institucional a mujeres y se adelantó la realización de un diagnóstico; también se desarrolló una mesa multipartidista de género en 2020; y se realizaron talleres de liderazgo político para mujeres. El conjunto de las acciones reportadas benefició a 2481 mujeres, siendo estas el 98% de los beneficiarios.

Sin embargo, vale la pena señalar que en SIPO no se reportan avances sobre el indicador; así como también que la fórmula de cálculo refiere a la “sumatoria de número de programas de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer, creados e implementados”, sin que se especifique el número de programas, y tampoco el número de beneficiarias.

En relación con la propuesta de ajustes normativos, el DNP informó que acompañó la elaboración del proyecto de Ley Orgánica 11 de 2017 que reformaba la Ley 152 de 1994, el cual fue archivado por el Congreso de la República el 30 de noviembre de 2017. Con posterioridad, la propuesta legislativa se presentó nuevamente a través del Proyecto de Ley 218- 2018, pero nuevamente fue archivado el 20 de junio de 2019, por vencimiento de términos. Desde entonces no se han adelantado nuevas acciones por parte de la entidad pues, según lo informado, el DNP “da como cumplido el indicador de documento con la propuesta de ajustes normativos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa”.

Al respecto, es importante mencionar que la CGR, en sus diferentes informes anuales, ha advertido sobre los riesgos para el cumplimiento del Punto 2 de participación política que pueden derivarse de la no expedición de los marcos normativos orientados al fortalecimiento de las garantías y fomento de la participación ciudadana³⁶.

Reporte presupuestal

Según los datos reportados en SIRECI, para esta estrategia se comprometieron \$824 millones durante el año 2020, de estos \$541,2 millones se comprometieron para las acciones de género. Por su parte, durante el año 2021 se apropiaron \$106,3 millones para la estrategia, y no se apropiaron recursos para acciones de género.

³⁶ Contraloría General de la República, Cuarto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto, 2020.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Los recursos reportados corresponden a gastos de funcionamiento del Ministerio del Interior (tabla 37).

Tabla 37 Reporte Presupuestal. Estrategia Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. Punto 2 Participación Política.
Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	Min. Interior	\$ 824,0	\$ 541,2	65,7%
2021**		\$ 106,3	\$ -	0,0%
Total		\$ 930,3	\$ 541,2	58,2%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Según la información reportada, se resalta la falta de recursos apropiados, durante el año 2021, para implementar acciones de género en esta estrategia. Igualmente, preocupa la discordancia entre el reporte presupuestal rendido en SIRECI por el Ministerio del Interior, y los datos presupuestales publicados en el “Informe Paz con Legalidad. Capítulo de Mujer y Género. Abril - junio de 2021”, en tanto estos últimos dan cuenta de que “para el segundo trimestre del 2021, se han ejecutado \$13.301,439,06, el equivalente al 21,33% del presupuesto total comprometido”. En este sentido, se destaca como reto la necesidad de unificar reportes tanto de política pública como presupuestales ante las diferentes instancias, a fin de mejorar la calidad de la información y optimizar las herramientas para el seguimiento.

Pilar 2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad

Estrategia 2.3.2. Promoción de la participación electoral

El AFP dispuso la puesta en marcha de un conjunto de medidas para aumentar los niveles de participación de los y las ciudadanas en las elecciones. Dentro de estas medidas se cuenta, entre otras, con la realización de campañas de difusión y formación, el impulso de planes de cedulação masiva, con medidas específicas para facilitar el acceso de mujeres rurales, y la elaboración de un diagnóstico con enfoque de género sobre las barreras para el ejercicio del derecho al voto.

Al respecto, el capítulo del género del PMI incluyó el siguiente indicador:

Tabla 38 Indicadores de género. Estrategia promoción de la participación electoral. Punto 2 Participación Política.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Promover un ejercicio de diagnóstico participativo, con enfoque de género, de los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de derecho al voto (incluida la mujer)	B.G.9	Documento de diagnóstico participativo realizado y divulgado, con enfoque de género, de los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de derecho al voto	Registraduría Nacional del Estado Civil	2017	2019

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

La Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC reportó dificultades en el cumplimiento de este compromiso debido a la falta de asignación presupuestal para ello por parte del Ministerio de Hacienda. No obstante, RNEC informó de la elaboración del “Diagnóstico de las barreras que impiden a las poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio del derecho al voto”.

Igualmente, se indicó que la entidad viene trabajando en la implementación de las recomendaciones formuladas en dicho diagnóstico, por ejemplo, a través de la realización de procesos pedagógicos sobre derechos electorales y de la preparación del Proyecto de Ley Estatutaria No. 409 de 2020 Cámara –234 de 2020 Senado “Por la cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones”, aprobado por el Congreso de la República. Esta última iniciativa, resulta especialmente relevante dadas las modificaciones que introduce en materia de cuotas de género para las corporaciones de elección popular, al aumentarlas al 50%, aspecto que es señalado por el diagnóstico como una de las barreras estructurales frente al voto.

Reporte presupuestal

En línea con lo expuesto no se reportaron recursos en género para esta estrategia en la vigencia 2020 y 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Estrategia 2.3.5. Promoción de una cultura política democrática y participativa

Con el objetivo de impulsar una cultura política más democrática y más participativa el AFP dispuso la realización de acciones de fomento de los valores democráticos y del liderazgo, tales como talleres, campañas de difusión y fortalecimiento de los programas educativos. Al respecto, en el PMI se formuló el siguiente indicador:

Tabla 39 Indicadores de género. Estrategia promoción de una cultura política democrática y participativa. Punto 2 Participación Política.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales.	B.G.7	Programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en poblaciones más vulnerables como población campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas y población LGBTI, implementado	Ministerio del Interior	2017	2026

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

En ejecución de este indicador, el Ministerio del Interior reportó que durante 2020 realizó 23 talleres de liderazgo político con participación de 171 organizaciones sociales de mujeres y 755 mujeres. Adicionalmente, se reportó que en la vigencia 2020, 3.449 mujeres se formaron en escuelas de liderazgo político. Para el primer trimestre de 2021, se informó de la gestión de procesos administrativos internos y de coordinación interinstitucional.

En cuanto a estos avances, se observan diferencias entre los datos reportados al ente de control y la información de avances publicada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y SIPO. Este último no contiene información de avances cualitativos y el avance cuantitativo registrado es del 0%³⁷.

Reporte presupuestal

De acuerdo con SIRECI, para el 2020 no se comprometieron recursos, y para el 2021 se apropiaron \$143,1 millones para la estrategia, aunque ningún porcentaje de ello para género. El recurso reportado correspondió en un 94% a gastos de funcionamiento del Ministerio del Interior y en un 6% a gastos de inversión (tabla

³⁷ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Informe Paz con Legalidad. Capítulo de Mujer y Género. Abril - junio de 2021, 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

40). Lo anterior, resulta inconsistente dado el reporte de acciones en género por parte del Ministerio y el contraste con otros reportes realizados a la CGR.

Tabla 40 Reporte Presupuestal. Estrategia promoción de una cultura política democrática y participativa. Punto 2 Participación Política.

Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	Min. Interior	\$ -	\$ -	0,0%
2021**		\$ 143,1	\$ -	0,0%
Total		\$ 143,1	\$ -	0,0%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

A diferencia de lo indicado en SIRECI, los datos consignados en el Formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto indican que, para el 2020, en el Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer se comprometieron \$184,8 millones; y, para el año 2021, se apropiaron \$100 millones. La entidad advirtió que el presupuesto relacionado corresponde al presupuesto general para la formación de mujeres en liderazgo político y no exclusivo para este indicador, advertencia que explica el que también se hayan reportado la misma cantidad de recursos para el indicador B.G.8.

Estrategia 2.3.7. Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo

A través de esta estrategia del AFP se dispuso la adopción de medidas afirmativas para fortalecer la participación de la mujer, especialmente en las instancias a que refiere el Acuerdo y al interior de organizaciones y movimientos sociales y partidos políticos, buscando así garantizar una representación equilibrada de hombres y mujeres.

En relación con esta estrategia el PMI contempló el siguiente indicador de género:

Tabla 41 Indicadores de género. Estrategia promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo. Punto 2 Participación Política.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Poner en marcha programas de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer.	B.G.8	Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer, creado e implementado	Ministerio del Interior	2017	2026

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

El Ministerio del Interior reportó el cumplimiento de este indicador mediante la realización de talleres, foros, conversatorios y aulas virtuales para la formación en participación ciudadana. Se resalta que estas acciones han beneficiado a 2.675 mujeres, sin embargo no queda claro para este Ente de control el énfasis de tales acciones en la participación en las instancias y mecanismos derivados del Acuerdo.

En este sentido, también se advierte la ausencia en el capítulo de género del PMI de indicadores que permitan dar seguimiento a la representación equilibrada de hombres y mujeres en las instancias referidas en el Acuerdo.

Adicionalmente, se advierten diferencias entre los reportes de avances informados por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y los publicados en SIIPO.

Reporte presupuestal

Según los datos consignados en SIRECI por el Ministerio del Interior, para el año 2021 se apropiaron \$120 millones para la estrategia, aunque ningún porcentaje de estos recursos de destinó a acciones con enfoque género. El recurso reportado correspondió en un 100% a gastos de funcionamiento del Ministerio del Interior (tabla 42). Para el año 2020 no se encontraron reportes asociados.

Tabla 42 Reporte Presupuestal. Estrategia promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo.

Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	Min. Interior	\$ -	\$ -	0,0%
2021**		\$ 120	\$ -	0,0%
Total		\$ 120	\$ -	0,0%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De manera similar a lo señalado en el indicador B.G.7, en el formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto se registraron recursos comprometidos para el año 2020 (\$184,8 millones) y apropiados para el año 2021 (\$100 millones). Respecto de estos valores se indicó que corresponden al presupuesto para la formación de mujeres en liderazgo político, anotación que explica el que se haya reportado la misma cantidad de recursos para el indicador B.G.7.

Punto 3. Fin del conflicto

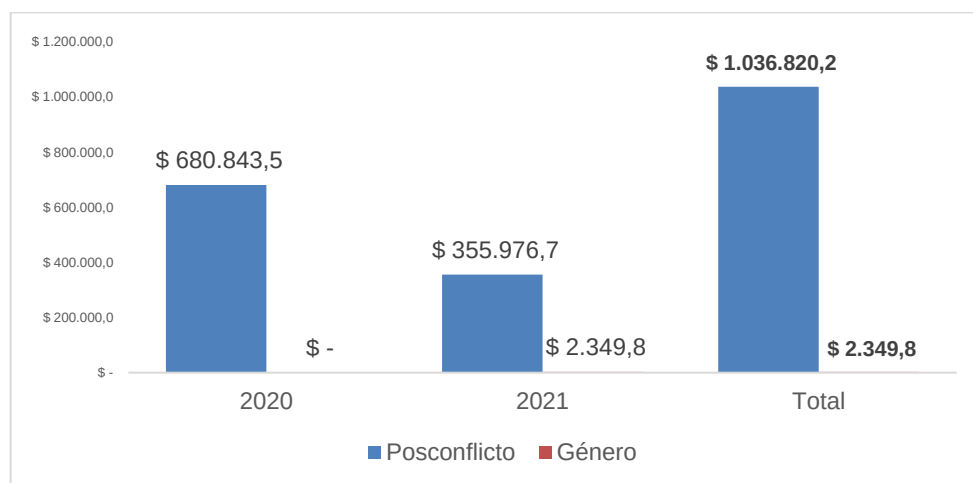
El Punto 3 del AFP contempla disposiciones para la dejación de armas por parte de los y las exintegrantes de las FARC -EP y para avanzar hacia su reincorporación a la vida civil³⁸. Igualmente, estipula medidas sobre garantías de seguridad y luchas contra las organizaciones criminales³⁹. En relación con estos compromisos se consagró la incorporación del enfoque de género, con énfasis en los derechos de las mujeres.

Respecto de estos acuerdos, el PMI definió 3 pilares y 7 estrategias. En materia de género se incluyeron dos indicadores, ambos referidos al pilar sobre “Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales”. No se incluyeron indicadores de género referidos a la reincorporación ni al cese al fuego⁴⁰.

Sin embargo, en materia financiera la totalidad de los recursos identificados se asociaron al pilar “Reincorporación FARC-EP” únicamente respecto de la vigencia 2021 y por un valor total de \$2.349,8 millones, que equivalen al 0,4% del total de recursos destinados al Punto (gráfico 8).

Gráfica 8 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto. Punto 3 Fin del conflicto.

Cifras en millones de pesos corrientes.



Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

³⁸ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Aunque, como se verá, con posterioridad se definieron acciones de género en el marco del Conpes 3921 de 2018.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Nota: En el caso de los recursos de la vigencia 2020 se tomó el valor comprometido. En el caso de la vigencia 2021 se tomó el valor apropiado.

En los siguientes apartados se presentará el detalle de los avances de género en el Punto y de la información financiera sobre valores asignados al respecto.

Pilar 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil

En relación con la terminación del conflicto, el AFP dispuso que el proceso de reincorporación de las y los exintegrantes de las FARC-EP tendría un enfoque diferencial con énfasis en los derechos de las mujeres. Sobre el particular el PMI no contempló indicadores específicos de género, pero el Conpes 3931 de 2018, mediante el cual se adoptó la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP, sí definió 18 acciones de género en favor de las mujeres y de la población LGBTI⁴¹.

Las acciones definidas se estructuran en torno a 4 ejes: i) fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación; ii) promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación; iii) condiciones para el acceso a mecanismos de y recursos necesarios para la estabilización y protección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias; iv) condiciones para el acceso y atención de los derechos fundamentales de exintegrantes de las FARC-EP y de sus familias⁴².

Respecto de estas acciones la Agencia de Reincorporación Nacional - ARN reportó que, durante el 2020 y el primer trimestre de 2021, se han desplegado acciones para fortalecer las habilidades y conocimientos de los y las funcionarias en materia de género en la reincorporación con el objeto de impulsar la adopción de acciones por parte de las entidades con competencias en la materia. Igualmente se reportaron avances en el eje 3 referidos a la implementación de lineamientos para la inclusión del enfoque de género en los proyectos productivos del Consejo Nacional de Reincorporación -CNR⁴³.

⁴¹ Conpes 3931 de 2018, Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP

⁴² El detalle de estas acciones puede consultarse en el anexo No. 2.

⁴³ Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación, ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Herramientas para la Inclusión del Enfoque de Género en Procesos de Reincorporación Económica, Colombia 2019.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Asimismo, respecto del eje 2 se informó la puesta en marcha de acciones que contribuyen al fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de la comunidad y las exintegrantes de las FARC – EP. Además, en cuanto al eje 4 se reportó la inclusión de la acción 4.28 del CONPES 3931 “Implementar estrategias que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGBTI exintegrantes de las FARC-EP” como acción estratégica dentro del plan de acción de la política pública LGBTI 2019-2020 (Decreto 762 de 2018).

En este sentido, se destacan los esfuerzos institucionales desplegados por la ARN para dar cumplimiento a lo establecido en el AFP y en el Conpes 3931 en materia de género. También cabe destacar la interlocución permanente con el componente FARC en el marco de la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación -CNR. Precisamente esta Mesa ha sido reconocida como una buena práctica por el Componente Internacional de Verificación a través de los informes elaborados por el Instituto Kroc⁴⁴.

No obstante, se advierte la necesidad de que las demás entidades responsables de las acciones de género del Conpes 3931 se vinculen de manera más efectiva en su implementación. Igualmente, se evidencia la necesidad de que estas acciones sean incorporadas al Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIIPO considerando que este, en los términos del artículo 2.2.14.2.1.1. del Decreto 1778 de 2020, tiene como objetivo “facilitar el seguimiento y monitoreo del cumplimiento del Acuerdo Final, basado en el Plan Marco para la Implementación, los Planes Nacionales Sectoriales y otros planes, programas, proyectos y recursos para la consolidación de la paz y la estabilización”.

Reporte Presupuestal

La información reportada en SIRECI da cuenta que para el año 2020 la ARN no comprometió recursos en materia de género. Para la vigencia 2021 se registraron \$2.349,9 millones apropiados (tabla 43).

⁴⁴ Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN, Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos, 2020.

Tabla 43 Reporte Presupuestal. Estrategia Reincorporación de las FARC EP a la vida civil.
Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	ARN	\$ 244.511,2	\$ -	0,0%
2021**		\$ 355.516,4	\$ 2.349,8	0,7%
Total		\$ 600.027,6	\$ 2.349,8	0,4%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

A diferencia de esta información, los datos del Formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto dan cuenta de que para la implementación de acciones de género durante el año 2020 se comprometieron \$667,3 millones y para la vigencia 2021 se apropiaron \$2.560 millones.

En materia presupuestal es preciso considerar que, tal como lo advirtió la ARN, un obstáculo general para la inclusión del enfoque de género en la reincorporación es la falta de recursos apropiados por las entidades competentes de las acciones del CONPES 3931.

Pilar 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales.

Estrategia 3.3.4. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)

En relación con la terminación del conflicto, el AFP incluyó un acuerdo explícito sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos, movimientos sociales y personas que participen en la implementación del AFP. En este Acuerdo se estipuló que las garantías de seguridad y la lucha contra las organizaciones criminales considerarían los riesgos específicos de las mujeres para garantizar respuestas adecuadas.

Respecto de esto último el PMI contempló dos indicadores de género:

Tabla 44 Indicadores de género. Estrategia sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política. Punto 3 Fin del Conflicto.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios	C.G.1	Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado	Ministerio del Interior	2017	2026
Sistema de alertas tempranas (servicio)	C.G.2	Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado	Defensoría del Pueblo y Ministerio del Interior	2017	2026

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

En relación con el indicador C.G.1 sobre la implementación del programa integral de seguridad, es menester señalar que el Ministerio del Interior ha reportado avances referidos al Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIG-Mujeres). Respecto de este, durante el año 2020 y 2021 se llevaron a cabo acciones de articulación nación territorio para impulsar la implementación del PIG-Mujeres en los municipios y departamentos. Como resultado, se informó la incorporación del programa en los planes de desarrollo departamentales de Sucre, Bolívar, Putumayo, Chocó y Cauca, y en el Plan Territorial del municipio de Mocoa.

Igualmente, se reportaron avances en articulación con mujeres y organizaciones de lideresas y defensoras de derechos humanos; la realización de 9 diplomados virtuales dirigidos a ellas; y la cofinanciación de 16 proyectos para la promoción y prevención de los derechos humanos de las mujeres lideresas defensoras. De acuerdo con lo informado, estas acciones beneficiaron a 20.778 mujeres defensoras de DDHH de todo el país.

Se resaltan las labores adelantadas, máxime si se considera las dificultades que supuso el Covid-19 durante el año 2019. Con todo, es recomendable que el reporte de este indicador incluya, también, la forma en que se implementa el enfoque de género en el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, establecido mediante decreto 660 de 2018. Adicionalmente, se evidencia limitaciones en la presentación de reportes de este indicador en SIPO, dada la ausencia de aprobación de la ficha técnica.

Frente al indicador relativo al enfoque de género en el Sistema de Alertas Tempranas, el Ministerio del Interior señaló que a lo largo de 2020 y durante el primer trimestre de 2021 se identificaron 81 alertas tempranas que referían a mujeres. Respecto de esta misma materia, la Defensoría del Pueblo informó que durante el año 2020 y 2021 implementó la herramienta para el análisis diferencial de riesgos. Además, como resultado del ejercicio de seguimiento a las 22 Alertas Tempranas de mujeres y población LGTBI, emitidas durante 2018 y 2019, se reportó que 17 de estas presentan cumplimiento bajo. Esta situación resulta preocupante dado que en todos los casos el riesgo se mantuvo, y en 5 casos el riesgo incluso tendió a agravarse.

Reporte presupuestal

En SIRECI no se reportaron recursos apropiados ni comprometidos para género en esta estrategia durante los años 2020 a 2021.

Se resalta que, respecto de estos indicadores, tanto Ministerio del Interior como la Defensoría del Pueblo en los Formularios para el Análisis y Seguimiento a los Avances del Posconflicto reportaron recursos apropiados en materia de género. De manera particular, Ministerio del Interior reportó que para el año 2020 se comprometieron \$1.830 millones, y se apropiaron \$2.007,5 millones para 2021. A su turno, la Defensoría del Pueblo informó que para la implementación específica de los ajustes de género en el SAT se comprometieron \$32 millones durante 2020, y para el funcionamiento del SAT se informaron \$1.582,7 millones comprometidos en 2020, y \$171,6 millones apropiados para 2021.

En este sentido, la información presupuestal no es clara y se infiere que los criterios para determinar o identificar los recursos para género no son uniformes.

Punto 4. Solución al problema de drogas

La solución definitiva al problema de drogas ilícitas es uno de los aspectos que, en términos del AFP, es necesario para consolidar una paz estable y duradera. A efectos de lograr esta solución, el AFP contempló tres pilares: la erradicación de los cultivos ilícitos; la prevención y el tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas; y la lucha contra la producción y comercialización de narcóticos.



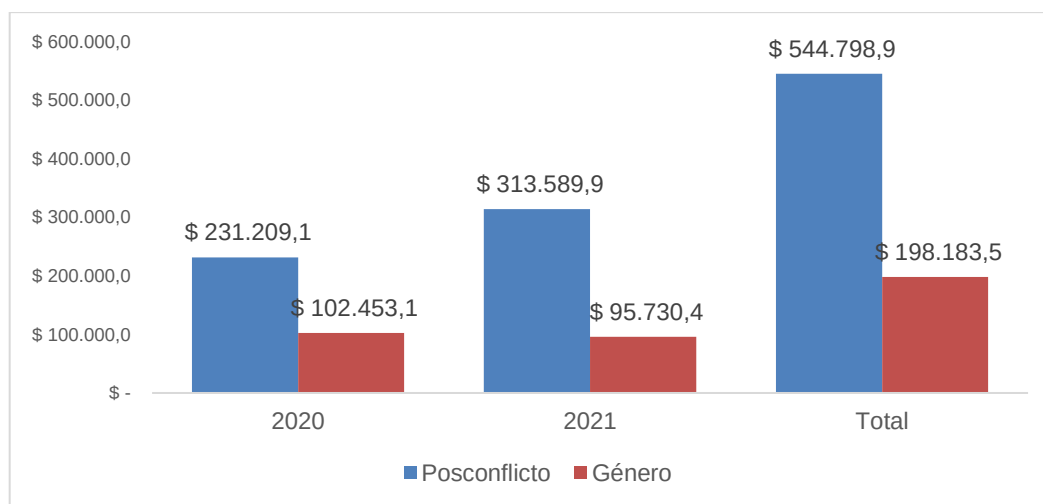
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En cada uno de estos pilares se consagran medidas específicas para lograr la igualdad de mujeres, hombres y población LGTBI. En relación con estas disposiciones, el PMI contempló 16 estrategias, y respecto de 4 de ellas se incluyeron 13 indicadores de género.

Para la implementación de las acciones de género del Punto 4 se identificaron \$198.183,5 millones, los que representan el 36,38% del total de recursos asignados en este Punto. Entre 2020 y 2021 se evidencia una reducción del 7% del presupuesto de género para este Punto, al pasar de \$102.453,1 comprometidos durante 2020, a \$95.730,4 apropiados para 2021 (gráfico 9).

Gráfica 9 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto. Punto 4 Solución al problema de drogas.

Cifras en millones de pesos corrientes.



Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021, y DSCI-ART (reporte SISPNIS).

Nota: En el caso de los recursos de la vigencia 2020 se tomó el valor comprometido. En el caso de la vigencia 2021 se tomó el valor apropiado.

El 99,9% de los recursos se asocia al PNIS, y solo el 0,1% a la “Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos” en el marco de la “Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, diseñada e implementada”.

Pilar 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

Estrategia 4.1.3. Acuerdos con las comunidades

El AFP dispuso la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos con el objetivo de contribuir a la solución del problema de drogas mediante la generación de alternativas de subsistencia y el impulso de políticas productivas. Uno de los elementos de este programa es la concertación de las acciones para la sustitución de cultivos ilícitos y la puesta en marcha de planes de desarrollo alternativo. En estos elementos es fundamental contar con la participación de las mujeres y atender a sus necesidades particulares.

A efectos de dar cumplimiento a este mandato se definieron dos indicadores de género en el PMI:

Tabla 45 Indicadores de género. Acuerdos con las comunidades. Punto 3 Fin del Conflicto.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS	D.G.1	Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS, elaborado e implementado	PNIS	2017	2017
	D.G.2	Porcentaje de organizaciones de mujeres participantes en los Acuerdos con las comunidades		2017	2017

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

En cuanto a la participación de las mujeres en los Acuerdos, como se señaló en el Quinto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto, dichos procesos de concertación se encuentran finalizados, y el reporte de participación de organizaciones de mujeres fue del 4,7%, notoriamente bajo. Ahora bien, frente a los avances propiamente presentados durante 2020 y primer trimestre de 2021 relacionados con la participación de las mujeres y las organizaciones de mujeres, la ART reportó que en el proceso de construcción de ocho PISDA se incorporaron medidas para garantizar la participación equitativa y que, como resultado de ello, se elaboraron 421 iniciativas marcadas con la etiqueta de género, que equivalen al 29% del total de iniciativas consolidadas. Avances que resultan positivos frente a la garantía de los derechos de las mujeres.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respecto del protocolo de género para el PNIS, la ART informó que el proceso de elaboración de este documento terminó en diciembre de 2020, y que para el primer trimestre de 2021 varios de sus lineamientos estaban siendo incorporados y socializados por el programa. Ciertamente, la implementación de los lineamientos de género del protocolo constituye un avance considerable teniendo en cuenta el rezago presentado desde 2017.

Sin embargo, no resulta claro que la entidad informe de la aplicación efectiva del protocolo de género, al tiempo que señala que la resolución que lo adopta aún está en revisión jurídica y no ha sido suscrita formalmente por la ART. En la práctica la falta de emisión de dicho acto administrativo comporta el incumplimiento del indicador y, sobre todo, inquieta de cara a la sostenibilidad de las acciones para incorporar el enfoque de género en el programa.

Reporte presupuestal

ART no reportó recursos apropiados ni comprometidos para género en esta estrategia. Las fechas de vencimiento y los avances reportados en los indicadores de género pueden explicar la falta de información. No obstante, surgen interrogantes frente a los recursos destinados para las acciones informadas para la implementación del protocolo de género en el PNIS.

Estrategia 4.1.7. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos

Con el objetivo de que los y las cultivadoras vinculados con las drogas, y los y las recolectores cuenten con alternativas para sustituir dichos negocios ilegales, el AFP estipuló que el PNIS tendrá un componente de asistencia alimentaria inmediata y de proyectos productivos para la generación de ingresos a las familias. Para el seguimiento a la incorporación del enfoque de género en esta estrategia, el PMI estableció 6 indicadores, cuatro de estos a cargo del PNIS, y dos de responsabilidad del Servicio Público de Empleo -SPE (tabla 46).

Tabla 46 Indicadores de género. Estrategia atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos.
Punto 4 Solución al problema de drogas.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Tablero de control de seguimiento y monitoreo al PNIS con enfoque de género	D.G.3	Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados	PNIS – ART	2018	2020



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Servicios de información y divulgación de oferta laboral disponible en zonas rurales	D.G.4	Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres	SPE	2017	2031
Servicios de inscripción e intermediación laboral temporal en zonas rurales - programa de empleo rural temporal para recolectores y recolectoras asentados y no asentados	D.G.5	Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados vinculados a programas de empleo rural temporal	PNIS – ART	2017	2020
Mercados o su equivalente en bonos o cualquier otro sistema que se establezca	D.G.11	Porcentaje de mujeres responsables de recibir el pago a las familias	PNIS – ART	2018	2020
Proyectos productivos establecidos	D.G.12	Porcentaje de proyectos productivos estructurados con visión a largo plazo con participación de las mujeres	PNIS – ART	2017	2031
Formulación y puesta en marcha del sistema de seguimiento y monitoreo para la evaluación del cumplimiento de los compromisos de las familias vinculadas al PNIS	D.G.13	Porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con participación de las mujeres	PNIS – ART	2017	2031

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

De acuerdo con lo informado por la ART, a 28 de febrero de 2021, el PNIS beneficiaba a 82.242 familias cultivadoras y a 16.855 familias recolectoras, para un total de 99.097 familias vinculadas al programa.

Del total de familias cultivadoras informadas, 30.280 corresponden a hogares con titularidad femenina (36,8%), 50.450 a hogares con titularidad masculina (61,3%), y respecto de 1.512 se reporta sin información (1,85%). Además, de estos hogares, el 86% se encuentra activo en el programa, esto es, continúa participando y recibiendo los diferentes componentes del PNIS. En particular, 85,7% de los hogares con mujeres titulares permanecen activos, frente a un 86,4% de los hogares con titulares hombres. En tanto que el 10% (10,8% mujeres y 9,4% hombres) se encuentra retirado, y el 4% suspendido⁴⁵.

⁴⁵ A propósito de los retiros y suspensiones del PNIS, la plataforma GPAZ en el III Informe de Observaciones, llama la atención sobre presuntas irregularidades en los procedimientos adelantados para ello que atentan contra las expectativas de la población que se acogió al PNIS como una vía para dejar atrás la vinculación con la droga. Grupo de Género en la Paz – GPAZ, La Paz Avanza con las Mujeres. III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación de enfoque de género del Acuerdo de Paz, 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Como se advirtió en el Quinto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto, respecto de las familias titulares de PNIS se presenta un rezago generalizado en su atención que no solo desconoce lo planteado en el AFP, también afecta el logro de los objetivos del programa.

Particularmente frente a las mujeres, según los registros de la ART, a febrero de 2021, el 9,26% de las familias con jefatura femenina no habían recibido todos los pagos de asistencia alimentaria inmediata (6 pagos anuales); en tanto que respecto de los hogares con titulares hombres el 8,41% estaba pendiente de recibir el componente. En sentido similar, frente al incentivo de auto sostenimiento y seguridad alimentaria- 1er Año, el 21,27% de los hogares con titularidad de mujeres no había recibido dicho pago (6.441 hogares), frente a un 19,04% de hogares con jefatura masculina que tampoco lo había recibido.

El rezago más significativo se da en el acceso a los proyectos productivos. En el caso de los proyectos de corto plazo, solo 2.575 mujeres lo recibieron (8,5% del total de mujeres titulares en el PNIS). En cuanto a los proyectos de largo plazo, apenas 131 mujeres recibieron las prestaciones correspondientes (0,43% del total de mujeres) (tabla 47).

Tabla 47 Balance de implementación PNIS

Componente	Asignación individual (en millones \$)	Periodicidad	Familias titular mujer	Familiar titular hombre	Familiar sin información de titular
Componente de transferencia económica condicionada para asistencia alimentaria inmediata. -1er año	12	6 pagos bimensuales por 2 millones	27.475	46.207	1.297
Incentivo de auto sostenimiento y seguridad alimentaria- 1er Año	1,8	1 sola vez	23.839	40.844	1.139
Recursos para el Proyecto Productivo de ciclo corto 1-er año	9		2.575	4.071	111
Recursos para los proyectos productivos de largo plazo-dos años	10		131	571	24
Asistencia Técnica Integral (ATI)	1,6		25.134	43.180	1.237

Fuente: ART.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El análisis de los datos expuestos evidencia que la atención a hombres y mujeres ha sido proporcional -que no paritaria- aunque se identifican rezagos levemente mayores para las mujeres en el acceso a los proyectos de largo plazo, a la Asistencia Técnica Integral -ATI, y a seguridad alimentaria.

Adicionalmente, en cuanto a los proyectos productivos, se destacan las acciones adelantadas por la ART para gestionar, ante el Fondo Colombia en Paz, un proyecto de género orientado al fortalecimiento de la autonomía económica de 194 mujeres cultivadoras y no cultivadoras del PNIS, con énfasis especial en las barreras de acceso a activos productivos de las mujeres. No obstante, preocupa el lento avance en este componente y sus efectos adversos en la autonomía económica de las mujeres pertenecientes al programa.

En este sentido, respecto del rezago generalizado en el PNIS, la plataforma GPAZ en el III Informe de Observaciones, al igual que el Instituto Kroc en el Informe Especial sobre el Seguimiento del Enfoque de Género, han alertado sobre los efectos negativos de dichos retrasos en la calidad de vida de las mujeres al privarlas de sustento durante determinado periodo⁴⁶.

Por otra parte, respecto del indicador D.G.3 “Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados”, se destaca la publicación del “Informe de Avance en la Incorporación del Enfoque de Género”, el cual estaba en mora desde el año 2018. Garantizar el acceso público a esta información facilita y fomenta el seguimiento y participación de la sociedad civil en el cumplimiento del AFP, por lo que se alienta a que se sigan publicando este tipo de documentos.

Igualmente se destacan los esfuerzos realizados por PNIS para fomentar los liderazgos femeninos y, con ello, aumentar el nivel de participación en las instancias de seguimiento a la implementación del programa. Es positivo el aumento en el número de lideresas vinculadas a estas instancias que se reporta en SIPO, al pasar de 233 mujeres en 2020 a 261 para 2021. No obstante, preocupa que, pese a dicho aumento, el porcentaje total de instancias con participación de mujeres se haya

⁴⁶ Grupo de Género en la Paz – GPAZ, La Paz Avanza con las Mujeres. III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación de enfoque de género del Acuerdo de Paz, 2021. Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN, Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, "Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos, 2020



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

reducido del 100% al 85%, según lo indica el Informe Paz con Legalidad. Capítulo de Mujer y Género -abril - junio de 2021⁴⁷.

Por otra parte, frente a los indicadores relativos al Servicio Público de Empleo- SPE, según lo reportado en SIPO para 2020, el 100% de los municipios priorizados contaron con cobertura del SPE en zonas rurales, esto es, 12 municipios que equivalen al 36,36% del total de municipios con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Para 2021 no se reportan avances en la cobertura del servicio. Cabe resaltar el reporte del resultado de la cobertura del SPE publicado en los informes de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación pues permiten aproximarse a los impactos del servicio en las zonas priorizadas.

Reporte presupuestal

De acuerdo con los reportes de ART, para esta estrategia durante la vigencia 2020 se comprometieron \$222.345,4 millones, de los cuales el 46% se destinó a acciones de género. Para la vigencia 2021, se apropiaron \$303.372,9 millones, y de estos el 31,6% se asignó a género (tabla 48).

Tabla 48 Reporte Presupuestal. Estrategia atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos.
Punto 4 Solución al problema de drogas.
Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	PNIS	\$ 222.345,4	\$ 102.215,1	46,0%
2021*		\$ 303.372,9	\$ 95.730,4	31,6%
Total		\$ 525.718,3	\$ 197.945,5	37,7%

Fuente: elaboración propia con base en información reportada por la DSCI-ART (reporte SISPNIS)

*Recursos comprometidos

Si bien la ART ha reportado ejecución de recursos para hogares con jefatura femenina en 2020 y 2021, lo cierto es que estos han resultado insuficientes para atender al total de las familias en las diferentes fases del programa y muy especialmente en lo relacionado con los proyectos productivos, que serían los que podrían apuntar a la sostenibilidad de estos hogares en actividades agropecuarias lícitas.

También es llamativo que el Servicio Público de Empleo no informe de recursos en esta estrategia pese a las competencias que tiene frente al indicador D.G.4

⁴⁷ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Informe Paz con Legalidad. Capítulo de Mujer y Género. Abril - junio de 2021, 2021.

“Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres”.

Pilar 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública

Estrategia 4.2.2. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas

El segundo pilar previsto por el AFP para la solución al problema de drogas refiere al consumo de estas, y plantea su tratamiento como un asunto de salud pública y como un fenómeno de carácter multicausal. En este sentido, el AFP dispuso la creación de un Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que debe tener enfoque de diferencial y de género, y prestar atención a los factores de vulnerabilidad asociados al sexo y al género, así como a la relación del consumo con la violencia contra las mujeres. Asimismo, se estableció la necesidad de generar conocimiento en la materia.

Al respecto, el capítulo de género del PMI incluyó 4 indicadores específicos:

Tabla 49 Indicadores de género. Estrategia Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas. Punto 4 Solución al problema de drogas.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Implementar estrategias para disminuir el estigma y discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género incluyendo población LGBTI	D.G.6	Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI	Ministerio de Salud y Protección Social	2018	2026
Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados	D.G.7	Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados.	Ministerio de Salud y Protección Social	2017	2018
Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia.	D.G.8	Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia	Min. Justicia	2017	2021

		con datos desagregados por género, elaborado			
Atención por consumo de sustancias ilícitas, desagregado por hombres y mujeres	D.G.9	Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas	Ministerio de Salud y Protección Social	2018	2022

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

En relación con el indicador D.G.6 sobre el “número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI”, la ficha técnica del indicador señaló que la implementación de estas estrategias se realiza en el marco de la Política Integral de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas, y a través de la articulación con el territorio, toda vez que son los entes territoriales quienes adoptan y ponen en marcha las estrategias. En este sentido, los reportes de SIIPO dan cuenta de acciones de avances en dos niveles: nacional, para informar de los lineamientos y asistencia técnica brindada; y territorial para medir la implementación efectiva de estrategias.

Frente al nivel nacional se evidencian avances en la expedición de la política misma, adoptada por el Ministerio de Salud mediante Resolución 089 de 16 de enero de 2019 y del “Lineamiento técnico de la Ruta Integral de Atención para personas con problemas mentales, trastornos mentales, consumo de sustancias psicoactivas y epilepsia”. Respecto de la Política Integral Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación del AFP y la plataforma Gpaz reconocieron los avances en la inclusión del enfoque de género. Sin embargo, la Secretaría Técnica también alertó sobre la inclusión de disposiciones genéricas y débiles en materia de género⁴⁸. Al respecto, este ente control insta al Ministerio de Salud para que en las labores de asistencia técnica y de concreción de lineamientos se fortalezcan las consideraciones de género.

Igualmente, al cierre de la edición de este *Informe*, se evidenció la publicación del documento de “Orientaciones para eliminar el estigma y la discriminación hacia personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género y

⁴⁸ Grupo de Género en la Paz – GPAZ, La Paz Avanza con las Mujeres. III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación de enfoque de género del Acuerdo de Paz, 2021. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia, 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

población LGBTI”, el que se reconoce como un avance para la atención de mujeres y de población LGTBI.

Por otra parte, desde el nivel territorial, el reporte SIPO da cuenta que para el año 2020 se incumplió la meta planteada, toda vez que se adoptaron 7 estrategias de un total de 10 planeadas. A su turno, según consta en SIPO, a marzo de 2021, 5 direcciones departamentales se encontraban en fase de alistamiento para la implementación de tales estrategias. Preocupan los avances reportados como quiera que la meta formulada para el año 2021 es de 32 estrategias implementadas en territorio.

Por otra parte, el indicador D.G.7 “Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados” continúa rezagado toda vez que no se han adoptado dichos lineamientos. De acuerdo con lo informado por el Ministerio de Salud a marzo de 2021, el proyecto de lineamientos se encontraba en revisión jurídica para su posterior consulta a la ciudadanía, y según lo publicado en el Informe de Paz con Legalidad. Capítulo de Mujer y Género. Abril- junio de 2021, para el cierre del primer semestre del año ya se encontraba en consulta.

En cuanto al indicador D.G.9 “Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas”, el reporte de SIPO indica que a junio de 2021 se habían atendido a “15.835 personas de sexo masculino y 4.471 de sexo femenino”. No obstante, se advierte que el reporte es parcial y tienen un rezago de 6 meses. Sin perjuicio de lo anterior, se tiene que a 2021 se han atendido 51.800 mujeres (tabla 50).

Tabla 50 Balance de implementación indicador D.G.9 “Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas”

Año	Hombres	Mujeres	Tasa de crecimiento en la atención de hombres	Tasa de crecimiento en la atención de mujeres
2021	15835	4471	NA	NA
2020	43.311	17.848	11%	2%
2019	38.993	17.514	1%	46%
2018	38.686	11.967	NA	NA
Total	136825	51800	NA	NA

Fuente: SIPO.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respecto de este indicador llama la atención que la meta fijada no explicita el porcentaje de mujeres a atender, si bien el nombre del indicador es genérico, su inclusión en el capítulo de género justamente propende por hacer seguimiento a la atención de mujeres y de población LGTBI para evitar o cerrar las brechas que puedan existir, y en tal sentido, para lograr los cambios a que apunta el AFP en materia de igualdad.

Finalmente, en cuanto al indicador D.G.8 “Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia con datos desagregados por género, elaborado” se resalta la publicación de dicho estudio correspondiente a la vigencia 2019, y la desagregación de los datos por sexo. También se resalta que la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA) incluyera preguntas de orientación sexual e identidad de género, lo que permite la visibilización y comprensión del problema de manera amplia, y atendiendo a las particularidades de hombres, mujeres y población LGTBI. Sin embargo, dicha información desagregada solo se recoge en el acápite de “Características sociodemográficas de la población” y no en los acápites referidos a los hábitos de consumo. Como lo observó la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, esta es una limitación para la transversalización del enfoque de género en el Punto 4 del AFP⁴⁹.

Reporte presupuestal

Pese a las acciones de género reportadas en implementación de esta estrategia, en SIRECI no se realizaron reportes de recursos apropiados ni comprometidos para ello.

Tabla 51 Reporte Presupuestal. Estrategia Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas. Punto 4 Solución al problema de drogas.

Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	Min. Salud	\$ 707,7		0%
2021**		\$ 762,7		0%
Total		\$ 1.470,4		0%

Fuente: elaboración propia con base SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

⁴⁹ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia, 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Cabe señalar que los recursos informados para esta estrategia son gastos de inversión del Ministerio de Salud que corresponden a la proporción del tiempo de los contratistas destinado a la implementación de todo el Punto 4 del AFP y no solo de esta estrategia. Según lo informa el Ministerio de Salud no es posible desagregar este presupuesto para género.

Además, debe considerarse que no se incluye información relativa al indicador D.G.9 “Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas” pues, según lo anotado por el Ministerio de Salud, los recursos relacionados se asocian al giro de la UPC correspondiente para la atención de esta población.

Pilar 4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

Estrategia 4.3.2. Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos

El tercer pilar previsto por el AFP para la solución al problema de drogas consiste en la eliminación de los factores que estimulan las economías ilegales y las redes de tráfico. Para ello, entre otras estrategias, se dispuso el fortalecimiento de la investigación en torno a la cadena de valor del narcotráfico.

En relación con esta estrategia el PMI contempló un indicador de género:

Tabla 52 Indicadores de género. Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos. Punto 4 Solución al problema de drogas.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, que incluya información sobre cultivos de uso ilícito, producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas	D.G.10	Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, diseñada e implementada	Ministerio de Justicia y del Derecho	2018	2031

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

En cumplimiento de este indicador, el Ministerio de Justicia reportó la elaboración de 3 documentos que analizan el rol y los impactos sobre las mujeres de las actividades relacionados con el narcotráfico. En concreto, de acuerdo con los



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

reportes de SIPO y lo informado a este ente de control, se han publicado 3 documentos:

- i) “Análisis de la participación de las mujeres en la cadena de valor del narcotráfico”
- ii) “Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas: caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas”
- iii) “Valoración del impacto social de la privación de la libertad a mujeres por delitos de drogas, y diseño de recomendaciones de política pública”

Además, se informó que para la vigencia 2021 se proyecta la realización de un intercambio de experiencias en torno a mujeres y narcotráfico, que haría parte del cumplimiento de este indicador.

Estos avances resultan significativos para aportar a la comprensión del fenómeno del narcotráfico desde una perspectiva de género, y con base en ello adoptar respuestas de política pública basadas en la evidencia. Es preciso continuar avanzando para que la línea de investigación sobre género indague por la situación particular de la población LGTBI.

Adicionalmente, se destaca como una buena práctica la creación y puesta en marcha de una sección de género en la página web del Observatorio de Drogas de Colombia, a través de la cual se pone a disposición de la ciudadanía estos y otros estudios elaborados.

Reporte presupuestal

De acuerdo con los datos reportados en SIRECI, para las acciones de género de esta estrategia se comprometieron \$238 millones en 2020; para 2021 no se informaron recursos apropiados. En tanto, a nivel general para el posconflicto se informaron recursos apropiados y comprometidos para 2020 y 2021. Estos recursos correspondieron a gastos de funcionamiento del Ministerio de Justicia (tabla 53).

Tabla 53 Reporte Presupuestal. Estrategia Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas. Punto 4 Solución al problema de drogas.

Cifras en millones de pesos corrientes.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	Min. Justicia	\$ 1.846,0	\$ 238,0	12,9%
2021**		\$ 166,2	\$ -	0,0%
Total		\$ 2.012,1	\$ 238,0	11,8%

Fuente: elaboración propia con base SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Debe señalarse que el Ministerio de Justicia a través del Formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto reportó a la CGR la apropiación de \$50 millones para acciones género en la vigencia de 2021. En este sentido se constatan inconsistencias en el reporte presupuestal.

Punto 5. Acuerdo sobre víctimas

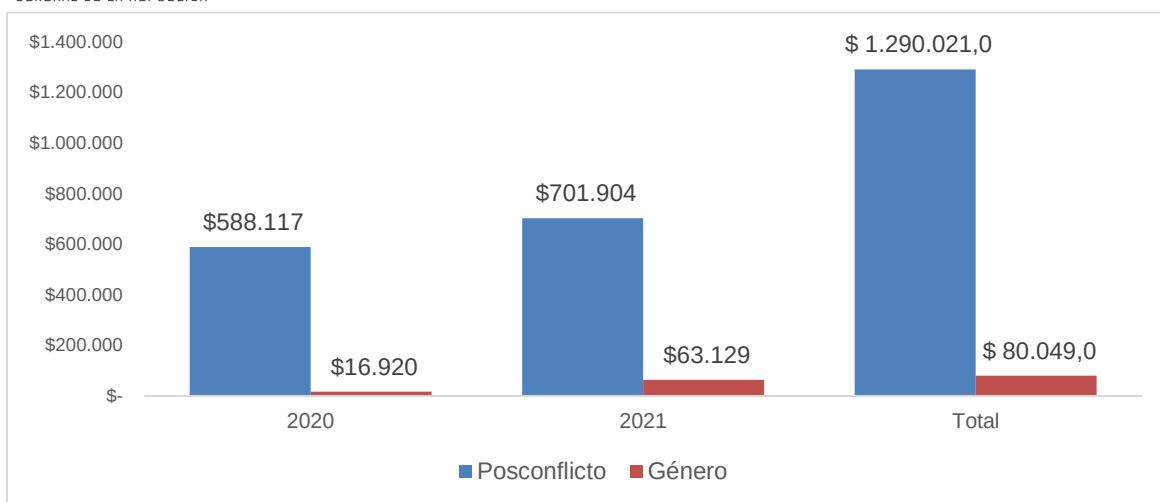
Las acciones para garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas están en el centro del Acuerdo, y para ello se dispuso un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con un enfoque diferencial y de género.

En relación con este Punto, el PMI contempló 3 pilares y 10 estrategias. Respecto de uno de estos pilares y de tres estrategias se definieron 3 indicadores de género. De manera que, frente a pilares y estrategias fundamentales para este Punto del AFP, no se contemplaron mecanismos de seguimiento expresos.

En el Punto 5 se identificaron recursos asociados a género por valor de \$80.049 millones que equivalen al 6,21% del presupuesto destinado a este Punto del Acuerdo. Para 2020 se informaron \$16.920 millones comprometidos, en tanto que para 2021 se asignaron \$63.129 millones (gráfico 10).

Gráfica 10 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto. Punto 4 Solución al problema de drogas.

Cifras en millones de pesos corrientes.

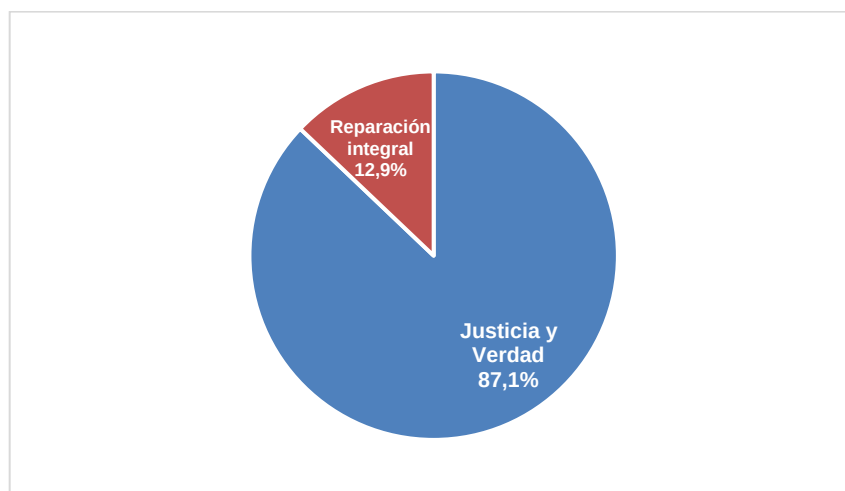


Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

Nota: En el caso de los recursos de la vigencia 2020 se tomó el valor comprometido. En el caso de la vigencia 2021 se tomó el valor apropiado.

El 12,9% de los recursos correspondió a acciones de reparación integral y 87,1% a justicia y verdad (gráfico 11).

Gráfica 11 Presupuesto para género en el posconflicto. Punto 5 víctimas. Desagregación por pilar.



Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

Pilar 5.4. Reparación integral para la construcción de Paz

Estrategia 5.4.3. Reparación colectiva en el fin del conflicto

Uno de los compromisos del AFP frente a la reparación integral fue el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva mediante la incorporación de, entre otros elementos, medidas materiales y simbólicas para atender el daño y promover la reconciliación, mecanismos de participación de las víctimas, con acciones especiales para garantizar la participación de mujeres, y estrategias para la transversalización del enfoque de género.

En relación con este compromiso, el PMI estableció en la materia un indicador relativo a género:

Tabla 54 Indicadores de género. Estrategia reparación colectiva en el fin del conflicto. Punto 5 Acuerdo sobre víctimas.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres	E.G.1	Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	2017	2031

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

La ficha técnica del indicador señala que su cumplimiento se realiza en el marco de los comités de impulso (denominados así en los sujetos colectivos no étnicos) y/o grupos de apoyo (llamados así en los sujetos colectivos étnicos), los cuales se conforman en la fase de alistamiento comunitario de la ruta de reparación colectiva⁵⁰. Según el “Informe de Paz con Legalidad. Capítulo Mujer y Género”, a junio de 2021 se habían realizado un total de 410 espacios de toma de decisiones, con la participación de 2.870 mujeres (43,92%) y 3.664 hombres (56,07%), y específicamente durante 2021 se conformaron 5 comités de impulso con participación de 37 mujeres (40,65%) y 54 hombres⁵¹.

De los datos reportados no queda claro a este ente de control si el 100% de los espacios conformados garantizaron la participación de mujeres. Tal como lo advirtió la Instancia Especial de Mujeres, la fórmula de medición del indicador no permite identificar dicha garantía en la participación de mujeres, como quiera que el

⁵⁰ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Modelo de Reparación Colectiva, (s.f.).

⁵¹ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Informe Paz con Legalidad. Capítulo Mujer y Género. Abril-junio 2021, 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

denominador y numerador se refieren a espacios con participación de mujeres, sin que pueda determinarse si estos corresponden al 100% de los espacios conformados⁵². Piénsese por ejemplo que, de acuerdo con la CPEC, para el año 2019 se garantizó la participación de mujeres en el 98% de estos espacios, con lo cual se infiere que el 2% de estos espacios no contaron con la intervención de mujeres⁵³.

En todo caso, es preciso reconocer que contar con cifras desagregadas por sexo relativas a la participación y alcanzar un 43,92% de mujeres participantes, constituyen avances hacia el cierre de brechas de género. No obstante, los logros alcanzados aun resultan insuficientes para hacer realidad los fines de igualdad de género estipulados en el AFP. También se alerta que según los datos de avances de SIPO hay un retroceso en el porcentaje de participación total de mujeres, toda vez que para 2019 era del 51,99%, para 2020 fue de 49,65% y en lo corrido de 2021 es del 40,66% (tabla 55).

Tabla 55 Balance de implementación indicador E.G.1 “Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados”

Año	Mujeres	Hombres	Espacios	Total participantes	% mujeres participantes
2021	37	54	5	91	40,66%
2020	214	217	25	431	49,65%
2019	419	387	48	806	51,99%

Fuente: SIPO.

A la luz de esta tendencia es urgente la adopción de medidas y estrategias para fomentar y facilitar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones de los SRC. Sobre el particular, la Unidad para las Víctimas informó de acciones ejecutadas para apoyar el empoderamiento y la visibilización de las mujeres indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom en los planes de reparación colectiva étnicos, las que ciertamente permiten impulsar el cumplimiento de este indicador. Sin embargo, nada se señaló respecto de los sujetos de reparación colectiva no étnicos.

⁵² De acuerdo con la ficha técnica de SIPO la fórmula de medición es: (Número de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación de programados / Número de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación de conformados) *100. Instancia Especial de Género para la Paz, Enfoque de Género y Paz Territorial. Balance a cuatro años de la firma del Acuerdo Final de Paz, 2021.

⁵³ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Avances en la Implementación de los 51 Indicadores de Género del PMI. Trimestre: julio – septiembre de 2020, 2020.

Adicionalmente, continua pendiente la adopción del documento de transversalización del enfoque diferencial y de género (TEDYG) para el Modelo de Reparación Colectiva, el cual, como bien lo ha indicado la Unidad para las Víctimas, podría brindar orientaciones claras sobre las medidas a implementar en materia de participación de las mujeres en los SRC y brindar parámetros específicos para verificar la inclusión del enfoque de género en los procesos de reparación colectiva.

A propósito de la transversalización efectiva del enfoque de género en los procesos de reparación colectiva y en particular frente a este indicador, la Procuraduría General de la Nación alertó sobre las brechas conceptuales en la interpretación de la participación paritaria de la mujer que se traducen en “una comprensión restrictiva y no garantista del enfoque de género”⁵⁴. A estas preocupaciones cabe sumar las inquietudes recogidas por el Componente de Verificación Internacional en cuanto a las limitaciones de la entidad para garantizar el enfoque de género y dar cumplimiento a los compromisos pactados con las organizaciones de mujeres⁵⁵.

Estas inquietudes hacen un llamado urgente a la Unidad para las Víctimas para avanzar en la definición del citado documento de transversalización del enfoque de género, y en la realización de ajustes a la medición y reporte del indicador con el objeto de que su implementación permita contribuir de manera efectiva a lograr la participación igualitaria de la mujer en los espacios de toma de decisiones, particularmente de aquellos referidos a los procesos de reparación colectiva.

Reporte presupuestal

Para la implementación de las acciones de género de esta estrategia durante el año 2020 se comprometieron \$363 millones, para el año 2021 no se reportaron recursos apropiados. Los recursos reportados correspondieron a gastos de inversión de la Unidad para las Víctimas (tabla 56).

Tabla 56 Reporte Presupuestal. Estrategia reparación colectiva en el fin del conflicto. Punto 5 Acuerdo sobre víctimas.

Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
-----	---------	--------------	--------	----------------------

⁵⁴ Procuraduría General de la Nación, Balance Ley 1488 de 2011. Componente Enfoque Diferencial y de Género, (s.f.).

⁵⁵ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia, 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2020*	UARIV	\$	65.819,1	\$	363,0	0,6%
2021**		\$	92.054,1	\$	-	0,0%
Total		\$	157.873,2	\$	363,0	0,2%

Fuente: elaboración propia con base SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Frente a este reporte presupuestal, la Unidad para las Víctimas manifestó dificultades para identificar los recursos destinados a la implementación de acciones de género toda vez que *“si bien el programa de reparación colectiva incluye este enfoque, es pertinente indicar que las mujeres hacen parte de los Sujetos Colectivos, no se cuenta con recursos diferenciados para avanzar en este tipo de acciones, dado que el presupuesto está dirigido a fortalecer los procesos colectivos, en donde participan sus diferentes miembros”*⁵⁶. Al respecto, cabe considerar que los datos presupuestales en materia de género no corresponden a los recursos destinados a las mujeres como sujetos individuales que conforman, a su vez, los sujetos colectivos, sino a los recursos para la implementación de ajustes y medidas afirmativas del programa de reparación colectiva, en aras de que responda a la especificidad de los daños causados en razón del género y de que contribuya a la igualdad entre hombres y mujeres.

Por lo demás, llama la atención que, pese a que los proyectos de inversión relacionados con el reporte sean los mismos para 2020 y 2021, en el último caso no se suministró información de apropiaciones presupuestales para género.

Estrategia 5.4.4. Rehabilitación psicosocial

En materia de rehabilitación psicosocial el AFP incluyó disposiciones para ampliar la cobertura pública y territorial y para mejorar la calidad de la atención brindada, especialmente respecto de las víctimas de violencia sexual. Por su parte, el capítulo de género del PMI definió un indicador para hacer seguimiento a la atención de las mujeres víctimas en el marco de una línea de atención diferenciada para mujeres y grupos étnicos (tabla 57).

Tabla 57 Indicadores de género. Estrategia de rehabilitación psicosocial. Punto 5 Acuerdo sobre víctimas.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Realizar acciones concretas de atención psicosocial para	E.G.2	Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la	Ministerio de Salud y	2017	2031

⁵⁶ Oficio 202140013147371 de 20 de mayo de 2021 remitido por la Unidad para las Víctimas a la Contraloría General de la República.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

la recuperación emocional, en especial a víctimas de violencia sexual		recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos	Protección Social		
---	--	--	-------------------	--	--

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.

De acuerdo con lo informado por el Ministerio de Salud, a diciembre de 2020 se habían atendido 232.834 mujeres, de estas 51.219 fueron atendidas en 2020 (tabla 58). Se observa que estas cifras difieren de los datos publicados por la CPEC en el Informe Paz con Legalidad. Capítulo Mujer y Género.

Tabla 58 Balance del indicador E.G.2 Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos

Metas total a 2020	Avance acumulado a 2020	% avance acumulado a 2020	Meta año 2020	Avance año 2020	% avance año 2020
207.262	232.834	112%	60.000	51.219	85%

Fuente: Formulario para el análisis y seguimiento a los avances del posconflicto diligenciado por Min. Salud.

Cabe destacar el cumplimiento del 112% de la meta planteada, al igual que las acciones adelantadas por el Ministerio de Salud, en articulación de la Unidad para las Víctimas, para aumentar la cobertura y atención a las víctimas de violencia sexual. Estas acciones son especialmente necesarias si se considera que, tal como se indicó en el Octavo Informe de Seguimiento a la Ley de Víctimas, “2.907 mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención psicosocial entre 2015 y 2020”, lo que apenas alcanza al 10% de las mujeres víctimas de estos delitos⁵⁷.

Reporte presupuestal

De acuerdo con SIRECI, para la puesta en marcha de esta estrategia se comprometieron \$29.392,6 millones durante 2020, de los cuales \$4.163 se destinaron a acciones de género. En tanto, en la vigencia 2021 se apropiaron \$32.078,1 millones, de los cuales \$5.800 fueron asignados al cumplimiento de los compromisos de género (tabla 59).

⁵⁷ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, Octavo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2020 – 2021, Bogotá, 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla 59 Reporte Presupuestal. Estrategia rehabilitación psicosocial. Punto 4 Acuerdo sobre víctimas.
Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	MSPS	\$ 28.452,3	\$ 4.163,0	14,6%
	UARIV	\$ 940,3	\$ -	0,0%
Subtotal		\$ 29.392,6	\$ 4.163,0	14,2%
2021**	MSPS	\$ 30.916,9	\$ 5.800,0	18,8%
	UARIV	\$ 1.161,2	\$ -	0,0%
Subtotal		\$ 32.078,1	\$ 5.800,0	18,1%
Total		\$ 61.470,7	\$ 9.963,0	16,2%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

El 97% del total de recursos reportados en la estrategia corresponde a presupuesto del Ministerio de Salud, en tanto que el 3% restante se vincula al presupuesto de la Unidad para las Víctimas. Respecto de los recursos indicados por el Ministerio de Salud, el 63% son gastos de funcionamiento y el 37% gastos de inversión. Por su parte, el 100% de los montos señalados por la Unidad para las Víctimas corresponde a gastos de inversión.

Estrategia 5.4.5. Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior

Teniendo presente que resarcir a las víctimas está en el centro del Acuerdo, éste dispuso medidas específicas para los procesos de retornos y reubicación de los millones de personas en situación de desplazamiento forzado que dejó el conflicto armado. Concretamente, se estipuló la articulación de los planes de retornos y reubicación con la oferta dispuesta para la reforma rural integral y el fortalecimiento del enfoque territorial y de género, entre otros.

En esta materia el PMI contempló un indicador de género que facilita el seguimiento a la efectiva transversalización del enfoque en los planes de retornos y reubicación de las comunidades (tabla 60).

Tabla 60 Indicadores de género. Estrategia procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior. Punto 5 Acuerdo sobre víctimas.

Producto	Indicador de género		Responsable PMI	Año Inicio	Año Fin
Programas colectivos de Retorno con enfoque territorial y de género	E.G.3	Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	2019	2031

Según los datos publicados en el “Informe Paz con Legalidad. Capítulo Mujer y Género”, a junio de 2021, 24 comunidades fueron acompañados en su retorno o reubicación garantizando el enfoque de género⁵⁸. No obstante, de la información aportada por la Unidad para las Víctimas no se identifican con claridad las acciones y medidas concretas que han sido implementadas para garantizar el enfoque de género en los planes comunitarios de retorno, reubicación o reintegración local. En SIPO los datos de avances se encuentran desactualizados, y reportan como último avance septiembre de 2020, tampoco se evidencian acciones concretas que reflejen la incorporación del enfoque de género.

Ante estas limitaciones, preocupa que no se hayan reportado avances en la adopción del documento para la transversalización del enfoque diferencial y de género en el acompañamiento a la decisión de retorno, reubicación e integración local, pese a que el inicio de su elaboración se informó desde el segundo semestre del año 2020⁵⁹.

Reporte presupuestal

La Unidad para las Víctimas no reportó recursos apropiados ni comprometidos en esta estrategia, ni para el posconflicto en general, ni para género en particular. En relación con esto último, la entidad informó a la CGR que “el enfoque de género está inmerso en todo el procedimiento que se desarrolla en el acompañamiento del retorno, reubicación e integración local, razón por la que el presupuesto para este indicador hace parte del presupuesto asignado al proyecto de inversión del grupo de retornos y reubicaciones”; sin embargo, tampoco se reportaron los recursos de dicho proyecto de inversión.

Vale resaltar que la falta de recursos específicos para promover acciones de género en los procesos comunitarios de retornos, reubicación o reintegración local puede traducirse en la ausencia de medidas concretas para materializar el enfoque.

⁵⁸ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Informe Paz con Legalidad. Capítulo Mujer y Género. Abril-junio 2021, 2021.

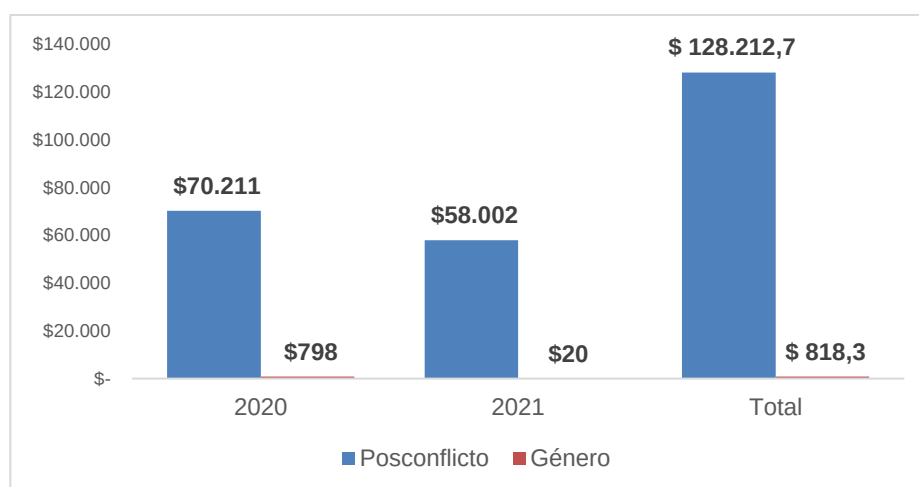
⁵⁹ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Avances en la Implementación de los 51 Indicadores de Género del PMI. Trimestre: Abril – junio de 2020, 2020; Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Avances en la Implementación de los 51 Indicadores de Género del PMI. Trimestre: julio – septiembre de 2020, 2020.

Punto 6. Mecanismos de implementación y verificación

El reporte presupuestal en el Punto 6 evidencia que se han destinado \$818,3 millones para el impulso de acciones de género, equivalentes al 0,64% de los recursos apropiados y comprometidos para este Punto. En 2020 se ejecutaron \$798 millones, en tanto que en 2021 estos recursos se redujeron en un 97,5% (gráfico 12).

Gráfica 12 Presupuesto comprometido y apropiado para género en el posconflicto. Punto 6 Mecanismos de implementación y verificación.

Cifras en millones de pesos corrientes.



Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

Nota: En el caso de los recursos de la vigencia 2020 se tomó el valor comprometido. En el caso de la vigencia 2021 se tomó el valor apropiado.

El 100% del presupuesto informado corresponde a recursos de inversión del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en el marco del proyecto “Implementación de los enfoques de género e interseccionalidad en la gestión pública a nivel nacional”. El 95% de estos recursos, se comprometió en el contrato interadministrativo 310-20, suscrito con la Corporación Colombia Internacional – CCI (\$780 millones), cuyo objeto fue “brindar asistencia técnica dirigida a la estructuración de proyectos de emprendimiento que permitan impulsar acciones para la efectiva participación económica de las mujeres en zonas PDET focalizadas”. Llama la atención, entonces, que estos recursos, en estricto sentido, correspondan a acciones para la ejecución del Punto 1 sobre RRI en la estrategia del PATR.

Pilar TG.1.1. Capítulo de Género



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo dispuesto en el AFP, el Punto 6 dispuso una serie de medidas e instancias que estructuran una ruta de acción para las entidades ejecutoras en la transversalización del enfoque de género, al tiempo que dan cabida a la participación de la Instancia Especial de Mujeres y garantizan la publicidad en los avances alcanzados.

En concreto, se definió la creación de una Instancia de Alto Nivel de Gobierno para la incorporación del Enfoque de Género, espacios de diálogo entre esta instancia y la Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI, lineamientos para la inclusión del enfoque de género e informes de seguimiento a los avances. Acciones que se reflejan en cinco indicadores de género del PMI (tabla 61)

Tabla 61 Indicadores de género. Capítulo de Género. Punto 6 Mecanismos de implementación y verificación

Producto	Indicador de género		Responsable	Año Inicio	Año Fin
Instancia de Alto Nivel de Gobierno para la incorporación del Enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final	0.G.1	Instancia de Alto Nivel de Gobierno para la incorporación del Enfoque de Género, establecida	CPEC	2017	2017
Espacio entre la Instancia de Alto Nivel de Gobierno y la Instancia Especial de Mujeres para acordar acciones y medidas necesarias para incorporar el Enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final	0.G.2	Espacios de diálogo entre la instancia de alto nivel de Gobierno y la Instancia Especial de Mujeres de CSIVI, creados	CPEC	2018	2018
Seguimiento a las medidas género del Plan Marco de Implementación.	0.G.3	Seguimiento a las medidas género del Plan Marco de Implementación, desarrollado	CPEC	2018	2031
Medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final	0.G.4	Documento de lineamientos de medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final, elaborado	CPEM	2017	2018
Medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final	0.G.5	Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final, elaborados	CPEM	2019	2031

Fuente: Plan Marco de Implementación -PMI.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Alta Instancia de Género de Gobierno fue creada mediante el Decreto No. 1418 de 2018 y, a junio de 2021, había celebrado ocho sesiones plenarias en las cuales se realizó seguimiento e impulso a la implementación de los indicadores de género⁶⁰. En la sesión celebrada en febrero de 2021 se presentó el documento final de “Lineamientos estratégicos en clave de transversalidad de género para la ejecución de los 51 compromisos de género del Plan Marco de Implementación”, elaborado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en cumplimiento del indicador O.G.4.

Respecto de dichos lineamientos, la CPEM informó la realización de ciclos de asistencia técnica con las entidades responsables de los indicadores del PMI. Frente a este asunto, la CPEC destacó el trabajo articulado con la CPEM y el DNP en la realización de dichas sesiones técnicas dirigidas al fortalecimiento de la implementación del enfoque de género⁶¹. Ambas entidades informaron de la publicación de informes trimestrales de seguimiento a los avances en el cumplimiento de los 51 indicadores de género.

En cuanto a los espacios de diálogo entre la Instancia Especial de Mujeres y la Alta Instancia de Género, la CPEC ha informado de la realización de diferentes reuniones y escenarios de trabajo entre la Instancia Especial de Mujeres y las entidades de gobierno encargadas de la implementación de las acciones de género, incluida la Alta Instancia⁶². Al respecto, la Instancia Especial de Mujer señaló que en el 2020 sesionó en dos ocasiones con la CSIVI y que ha sostenido reuniones con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y con distintas entidades encargadas de la implementación de las acciones de género del AFP⁶³.

La CGR destaca los esfuerzos adelantados por las entidades, especialmente por la CPEC, para facilitar escenarios de diálogo con la Instancia Especial de Mujeres. Asimismo, este ente de control resalta las labores llevadas a cabo por ambas Consejerías presidenciales para hacer realidad el capítulo de género del PMI. Sin embargo, preocupa a este ente de control que las acciones ejecutadas se centren exclusivamente en los indicadores de género del PMI, dejando de lado la

⁶⁰ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Informe Paz con Legalidad. Capítulo Mujer y Género. Abril-junio 2021, 2021.

⁶¹ *Ibídem*.

⁶² *Ibídem*.

⁶³ Instancia Especial de Género para la Paz, Enfoque de Género y Paz Territorial. Balance a cuatro años de la firma del Acuerdo Final de Paz, 2021.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

implementación transversal del enfoque de género en la totalidad del Acuerdo, tal como lo dispone el capítulo 6 de Implementación, verificación y refrendación.

Reporte presupuestal

En relación con los mecanismos de implementación y verificación se reportaron \$798,3 millones comprometidos para la implementación de acciones de género durante 2020. Para el año 2021 se informó la apropiación de \$20 millones para el enfoque de género (tabla 62).

Tabla 62 Reporte Presupuestal. Estrategia rehabilitación psicosocial. Punto 4 Acuerdo sobre víctimas.
Cifras en millones de pesos corrientes.

Año	Entidad	Posconflicto	Género	% destinado a género
2020*	Contraloría General de La Republica	\$ 3.887,1	\$ -	0,0%
	Defensoría del Pueblo	\$ 213,0	\$ -	0,0%
	Departamento Administrativo de la Función Pública	\$ 153,7	\$ -	0,0%
	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	\$ 798,3	\$ 814,3	102,0%
	Fondo Colombia en Paz FCP	\$ 18.417,4	\$ -	0,0%
	Procuraduría General de la Nación	\$ 28.127,3	\$ -	0,0%
Subtotal		\$ 51.596,8	\$ 814,3	1,6%
2021**	Defensoría del Pueblo	\$ 250,6	\$ -	0,0%
	Departamento Administrativo de la Función Pública	\$ 20,0	\$ 20,0	100,0%
	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	\$ 57,7	\$ -	0,0%
	Fondo Colombia en Paz FCP	\$ 27.599,8	\$ -	0,0%
Subtotal		\$ 28.328,0	\$ 20,0	0,1%
Total		\$ 79.924,8	\$ 834,3	1,0%

Fuente: elaboración propia con base en SIRECI 2020 y 2021.

*Recursos comprometidos

** Recursos apropiados

Es significativa la reducción del 97% los recursos asignados en este punto.

Conclusiones

1. Para el período 2020 y 2021 se destinaron \$ 403.261,2 millones del presupuesto general de la nación (gastos de inversión y de funcionamiento) para la **implementación de acciones de género** en la implementación del

Acuerdo Final de Paz – AFP-⁶⁴. Estos recursos equivalen apenas al **4% de los recursos totales destinados para el posconflicto** en dicho período. En este sentido, se evidencia una **asignación presupuestal marginal** para el impulso de asuntos de género.

2. La destinación de recursos para transversalizar el enfoque de género en el AFP, en las vigencias analizadas, presenta un **comportamiento regresivo**. Si bien en términos absolutos entre la vigencia 2020 y 2021 hay un aumento de cerca de 15 mil millones de pesos, en términos proporcionales, **la participación de los recursos asignados a género disminuyó del 4,47% al 3,99%**. Ello es así debido a que la tasa de crecimiento de los recursos a nivel general fue del 20,7%, en tanto que la de género, fue del 7,7%, lo evidencia una brecha de 13 puntos porcentuales.
3. El **49% de los recursos identificados se destinó y ejecutó en el Punto 4 de Solución al Problema de Drogas**, preponderantemente -en un 99,9%- en el marco de acciones del programa PNIS mediante la entrega, a los hogares de los que son titulares mujeres, de prestaciones para apoyar el tránsito a la legalidad una vez sustituidos los cultivos ilícitos. Seguido de ello, el 30% de los recursos correspondió a acciones para el Punto 1 sobre Reforma Rural Integral En tercer lugar, a las acciones del Punto 5 sobre Víctimas se ha destinó el 20% de los recursos. El restante 1% del presupuesto identificado se destinó al Punto 2 de Participación Política, Punto 3 de Fin del Conflicto, y Punto 6 de Verificación y Seguimiento.
4. La distribución por Punto, Pilar y Estrategia del AFP de los recursos destinados a la implementación del enfoque de género difiere sustancialmente de la distribución del presupuesto total destinado al posconflicto, situación que sugiere que, **desde la perspectiva presupuestal, el enfoque de género no se ha transversalizado en todo el Acuerdo**, conforme lo establecido en el Punto 6. Igualmente, se infiere la ausencia de una planeación para la implementación del AFP sensible al género. Como ejemplo de ello, se destaca que al Punto 4 al que se asignaron el 49% de los recursos para género, solo se destinaron el 6% del total de recursos para el posconflicto.

⁶⁴ Los recursos identificados corresponden a los reportes presupuestales de las entidades a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas - SIRECI. Para el período 2020 los recursos informados corresponden a recursos comprometidos, para la vigencia los recursos reportados corresponden a recursos apropiados, aun no ejecutados.

5. Desde la perspectiva presupuestal también se verificaron **limitaciones en cuanto a las capacidades de las entidades para identificar los recursos asignados al género**. En diversas ocasiones, las entidades plantearon que no era posible informar de tales recursos pese a que se reportaban acciones específicas en materia de género.
6. El análisis de los avances reportados permitió verificar que la **mayoría de las entidades vienen avanzando en el cumplimiento de los indicadores de género del AFP y en la ejecución de otras acciones** que apuntan a garantizar respuestas diferenciadas de acuerdo con las necesidades particulares de hombres, mujeres, y población LGTBI.
7. Dentro de estos **avances** se destaca la **creación de diferentes espacios de participación de las mujeres y de las organizaciones de mujeres**, lo que ha permitido atender a sus prioridades mediante la formulación de diferentes iniciativas. Particularmente se destacan los ejercicios de planeación adelantados para la formulación de los PDET y de los PISDA, con las correlativas iniciativas de mujer y género. También se destaca el funcionamiento de la Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación.
8. No obstante, también se evidencian serias limitaciones para la transversalización del enfoque de género en la implementación del AFP. En este sentido, el análisis de avances además evidenció que en varios de los compromisos de género las **metas formuladas para la atención específica de mujeres son marginales** en relación con las metas totales y con los metas trazadoras, y **no contribuyen al cierre de brechas de género, ni a la igualdad entre hombres y mujeres postulada como unos de los objetivos de la AFP**. A título de ejemplo, en el caso de las hectáreas del Fondo de Tierras, frente a lo cual el AFP fijó una meta trazadora de 3 millones de hectáreas, la Agencia Nacional de Tierras -ANT formuló una meta total - para toda la implementación del Acuerdo- de 92.493, equivalente al 3,08%, incluso sin considerar las hectáreas que se planean a las comunidades étnicas la participación de las mujeres no supera el 8% del total.
9. Igualmente, para varios de los compromisos de género del AFP se constató un **lento avance en el cumplimiento de las metas**. Siguiendo con el

ejemplo de las hectáreas del Fondo de Tierras entregadas a mujeres, el avance a marzo de 2021 era de apenas el 1,6%.

10. Adicionalmente, las acciones informadas por las diferentes entidades pusieron de presente que la forma en que se está implementado el enfoque de género en varios de los compromisos se materializa en identificación de beneficiarios por sexo, o en la definición de cuotas mínimas de género, pero no en la puesta en marcha de acciones para la superación de barreras o la modificación de los servicios prestados de acuerdo con las necesidades particulares de mujeres.
11. En este sentido, **la formulas de medición de avance de los indicadores de género en algunos casos no permiten identificar con claridad cuáles acciones de género se están realizando** para efectivamente dar cumplimiento al indicador. Un ejemplo de ello es el indicador E.G.3 sobre Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género.
12. En esta materia, también se evidenciaron **deficiencias en los sistemas de información y los reportes de avances**, dadas las diferencias encontradas en cuanto al reporte numérico de varios de los compromisos de género. Concretamente, se constataron inconsistencias en los datos publicados en SIIPO, en los informados en los reportes de gobierno de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y en los reportes suministrados a la Contraloría General de la República.
13. En términos generales se evidencia pocas referencias a poblaciones con orientación sexual e identidad de género diversa, y la ausencia de referencia a mujeres con pertenencia étnica.

Anexo No. 1 Detalle de información financiera por punto, pilar y estrategia

PILAR/ESTRATEGIA	Total posconflicto	Total género
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	\$ 400.832,3	\$ 14.921,6
1.1.1. Acceso a la tierra	\$ 313.175,1	\$ 14.497,5
1.1.2. Uso del suelo y Gestión catastral (multipropósito)	\$ 34.983,5	\$ 424,1
(en blanco)	\$ 52.673,7	\$ -
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	\$ 1.922.198,1	\$ -
1.2.1. Infraestructura Vial	\$ 1.314.701,7	\$ -
1.2.2. Infraestructura de Riego	\$ 1.911,0	\$ -
1.2.3. Infraestructura eléctrica	\$ 529.950,2	\$ -
1.2.4. Infraestructura de conectividad	\$ 75.635,2	\$ -
1.3. Desarrollo social: SALUD	\$ 172.741,1	\$ -
1.3.1. Mejoramiento de infraestructura	\$ 40.286,2	\$ -
1.3.2. Talento humano cualificado	\$ 25,2	\$ -
1.3.3. Atención a población dispersa	\$ 132.429,7	\$ -
1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	\$ 1.807.470,3	\$ 78,4
1.4.1. Atención Integral a la Primera Infancia	\$ 10.714,0	\$ -
1.4.2. Calidad y pertinencia en la educación rural	\$ 83.906,3	\$ -
1.4.3. Cobertura de educación rural para preescolar, básica y media	\$ 1.207.276,9	\$ -
1.4.4. Recreación, cultura y deporte	\$ 103.060,9	\$ -
1.4.5. Fortalecimiento de la educación técnica, tecnológica y universitaria en zonas rurales	\$ 384.983,1	\$ -
1.4.6. Incentivos a la formación profesional no tradicional para mujeres	\$ 78,4	\$ 78,4
1.4.7. Eliminación del analfabetismo	\$ 10.260,5	\$ -
(en blanco)	\$ 7.190,0	\$ -
1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	\$ 317.117,0	\$ 29.655,0
1.5.1. Vivienda rural	\$ 276.695,7	\$ 29.655,0
1.5.2. Agua y alcantarillado	\$ 40.394,4	\$ -
(en blanco)	\$ 26,9	\$ -
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	\$ 1.234.698,4	\$ 39.173,2
1.6.1. Economía solidaria y cooperativa	\$ 32.836,3	\$ 7.473,5
1.6.2. Asistencia integral e innovación tecnológica	\$ 50,0	\$ -
1.6.4. Acceso a financiamiento	\$ 94.503,9	\$ 31.699,7
1.6.5. Aseguramiento y normalización de cartera	\$ -	\$ -
1.6.6. Mercadeo	\$ 599,0	\$ -
1.6.7. Erradicación del trabajo infantil	\$ 54.642,0	\$ -
1.6.8. Protección social rural	\$ 1.046.163,5	\$ -
1.6.9. Formalización y empleo rural	\$ 4.957,5	\$ -
(en blanco)	\$ 946,2	\$ -
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	\$ 164.842,1	\$ 96,7
1.7.1. Diseño institucional de los Consejos de Alimentación y Nutrición	\$ 3.042,4	\$ -
1.7.2. Acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente (adecuación)	\$ 37.096,4	\$ 96,7
1.7.3. Producción y comercialización de alimentos	\$ 124.703,2	\$ -
(en blanco)	\$ -	\$ -
1.8. Planes de acción para la transformación regional	\$ 426.704,3	\$ 37.176,8
1.8.1. Implementación PDET	\$ 421.279,1	\$ 37.176,8
(en blanco)	\$ 5.425,2	\$ -
1.99. Iniciativas PATR (sin indicadores PMI)	\$ 21.175,5	\$ -
(en blanco)	\$ 21.175,5	\$ -



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final	\$ 8.918,3	\$ 208,5
2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (incluye garantías de seguridad para líderes de MOS y defensores de DDHH)	\$ 887,1	\$ 208,5
(en blanco)	\$ 8.031,2	\$ -
2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	\$ 13.047,7	\$ 551,2
2.2.3. Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales	\$ 5.278,9	\$ 10,0
2.2.4. Garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización	\$ 5.852,4	\$ -
2.2.5. Control y veeduría ciudadana	\$ 748,3	\$ -
2.2.6. Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa	\$ 930,3	\$ 541,2
(en blanco)	\$ 237,8	\$ -
2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	\$ 3.308,4	\$ -
2.3.2. Promoción de la participación electoral	\$ 2.815,2	\$ -
2.3.3. Promoción de la transparencia electoral	\$ 230,0	\$ -
2.3.5. Promoción de una cultura política democrática y participativa	\$ 143,2	\$ -
2.3.7. Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo	\$ 120,0	\$ -
3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	\$ 713.431,2	\$ 2.349,8
3.2.2. Reincorporación económica y social	\$ 600.027,6	\$ 2.349,8
(en blanco)	\$ 113.403,6	\$ -
3.3. Garantías de Seguridad y Lucha contra las Organizaciones y Conductas Criminales	\$ 323.389,0	\$ -
3.3.2. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales	\$ -	\$ -
3.3.3. Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	\$ 16.008,1	\$ -
3.3.4. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)	\$ 3.204,6	\$ -
(en blanco)	\$ 304.176,2	\$ -
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	\$ 537.444,4	\$ 197.945,5
4.1.4 Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito	\$ 9.421,8	\$ -
4.1.7. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos	\$ -	\$ 197.945,5
4.1.9. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos	\$ 525.718,3	\$ -
(en blanco)	\$ 2.304,3	\$ -
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	\$ 1.470,4	\$ -
4.2.2. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas	\$ 1.470,4	\$ -
4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	\$ 5.884,1	\$ 238,0
4.3.1. Judicialización Efectiva	\$ 352,0	\$ -
4.3.2. Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos	\$ 2.012,1	\$ 238,0
(en blanco)	\$ -	\$ -
5.1. Justicia y Verdad	\$ 1.063.985,8	\$ 69.722,4
5.1.1 Justicia y Verdad	\$ 214.746,3	\$ 253,6
5.1.2. Esclarecimiento de la verdad	\$ 215.661,0	\$ 280,9
5.1.3. Justicia (JEP)	\$ 633.578,5	\$ 69.187,9
5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	\$ 220.652,3	\$ 10.326,0
5.4.3. Reparación colectiva en el fin del conflicto	\$ 157.873,2	\$ 363,0
5.4.4. Rehabilitación psicosocial	\$ 61.470,7	\$ 9.963,0



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

5.4.5. Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior	\$ -	\$ -
5.4.7 Programa de defensores comunitarios	\$ -	\$ -
5.4.8. Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas	\$ 1.308,4	\$ -
5.6. Derechos Humanos	\$ 5.383,1	\$ -
5.1.1 Justicia y Verdad	\$ 151,2	\$ -
5.6.1. Promoción, respeto y garantía de los derechos humanos	\$ 1.721,1	\$ -
(en blanco)	\$ 3.510,9	\$ -
6.1. Mecanismos de implementación y verificación	\$ 79.924,8	\$ 818,3
6.1.3. Otras medidas para contribuir a garantizar las medidas de los acuerdos	\$ 47.254,9	\$ 780,0
6.1.5. Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación	\$ 2.824,2	\$ 38,3
(en blanco)	\$ 29.845,8	\$ -
6.2 Capítulo étnico	\$ 400,0	\$ -
(en blanco)	\$ 400,0	\$ -
6.5. Herramientas de difusión y comunicación	\$ 47.887,8	\$ -
6.5.1. Herramientas de difusión y comunicación	\$ 18.213,8	\$ -
SIN INFORMACION	\$ 100.861,3	\$ -
(en blanco)	\$ 100.861,3	\$ -
Total general	\$ 9.593.767,9	\$ 403.261,2

Anexo No. 2 Acciones de género en reincorporación

Acción	Entidades	Tiempo de ejecución	
		Inicio	Finalización
1.7 Promover estrategias que fortalezcan capacidades en formación y sensibilización en enfoque de género y nuevas masculinidades en las entidades del Estado involucradas en el Proceso de Reincorporación. Para tal fin, y de manera conjunta entre la ARN, el CNR y la CPEM, se hará gestión y se entrenará, mediante la metodología de formador de formadores, a los servidores públicos del área de Recursos Humanos de las entidades intervinientes en la reincorporación, para la difusión y la generación de espacios periódicos de reflexión que aborden el enfoque de género y las nuevas masculinidades	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) - CPEM	01-07-18	31-12-26
1.8 Articular esfuerzos para que las entidades del Estado a nivel nacional y territorial incorporen el enfoque de género y diferencial en la oferta de servicios institucionales para la reincorporación	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) - CPEM - CNR	01-07-18	31-12-26
1.9 Definir los lineamientos y orientaciones técnicas necesarias con enfoque de género y diferencial para la flexibilización de la oferta institucional de educación formal	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) - Ministerio de Educación Nacional - CNR	01-01-19	30-06-19
1.10 Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y de género para dar cuenta del estado de cumplimiento.	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN)	01-01-19	30-06-19
1.11 Adecuar herramientas de captura de información e indicadores con perspectiva de género para el proceso de Reincorporación	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN)	01-01-19	30-06-19
2.1 Establecer programas y proyectos que promuevan el trabajo conjunto entre las comunidades, exintegrantes de las FARC-EP e instituciones, en las dimensiones sociales, culturales, deportivas, productivas y económicas, que tiendan al restablecimiento del tejido social, de acuerdo con las características de los territorios donde se desarrolla la reincorporación.	Agencia para la Reincorporación y la Normalización - CNR	01-08-18	31-12-26
2.4 Promover e implementar estrategias para el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de la comunidad y exintegrantes de FARC -EP para la incidencia en asuntos públicos, construcción de paz, y la promoción de agendas de mujeres a nivel territorial y nacional.	Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) - CPEM - Ministerio del Interior - CNR	01-01-19	31-12-26
2.6 Diseñar e implementar la estrategia de reincorporación comunitaria que aporte a la convivencia y la reconciliación en los territorios donde se desarrolla la reincorporación.	Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) - CNR	01-08-18	31-12-26



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.11. Promover escenarios de participación de las mujeres de la comunidad y las exintegrantes de las FARC- EP en acciones de reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición.	Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) - CNR	01-01-19	31-12-26
3.35 Diseñar e implementar estrategias que impulsen la autonomía económica de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP garantizando su acceso, control y administración de recursos.	Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) - SENA, Ministerio de Educación Nacional - CPEM - Ministerio del trabajo	01-01-19	31-12-26
3.36 Promover estrategias integrales para reducir las barreras de las mujeres relacionadas con las labores del cuidado permitiendo el acceso efectivo a los demás componentes de la reincorporación.	Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) - SENA - CPEM - ICBF - Ministerio de Educación - Ministerio del trabajo - Ministerio de Salud	01-01-19	31-12-26
4.24 Apoyar el desarrollo de actividades en torno a la promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos para las mujeres exintegrantes de FARC-EP.	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) - Ministerio de Salud y Protección Social - CPEM	01-07-18	31-12-26
4.25 Diseñar un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico que permita atender las necesidades de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) y CNR	01-07-18	31-12-19
4.26 Implementar estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC- EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales.	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) - Consejería Presidencial para la Seguridad - CNR	01-07-18	31-12-26
4.27 Promover el acceso y permanencia de las mujeres exintegrantes de FARC –EP a la educación básica primaria, secundaria, y la formación para el trabajo o educación superior, generando condiciones para las madres con hijos e hijas a cargo y jefas de hogar.	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) - Ministerio de Educación - SENA	01-07-18	31-12-26
4.28 Apoyar la implementación de actividades que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGTBI ex integrantes de las FARC-EP.	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) - Ministerio del Interior - Consejería Presidencial para los Derechos Humanos - CNR	01-07-18	31-12-26
4.32 Construir e implementar el programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género, de manera conjunta y participativa con las organizaciones y autoridades de los pueblos y grupos étnicos.	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) - Ministerio del Interior	01-01-19	31-12-26



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

4.36 Promover estrategias para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) - CPEM - ICBF - Ministerio de Salud - Fiscalía - CNR	01-07-18	31-12-18
---	---	----------	----------

Bibliografía

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016.

Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, Reporte de Inclusión Financiera 2020.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, Octavo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2020 – 2021, Bogotá, 2021.

Conpes 3931 de 2018, Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Avances en la Implementación de los 51 Indicadores de Género del PMI. Trimestre: Abril – junio de 2020, 2020

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Avances en la Implementación de los 51 Indicadores de Género del PMI. Trimestre: julio – septiembre de 2020, 2020.

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

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Informe Paz con Legalidad. Capítulo Mujer y Género. Abril-junio 2021, 2021.

Contraloría General de la República, Estudio Sectorial a la política de Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas, 2019.

Contraloría General de la República, Cuarto Informe de Seguimiento a los Recursos del Posconflicto, 2020.

Contraloría General de la República, Quinto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2021 Énfasis Vigencia 2020, 2021

Contraloría General de la República, Resolución 7350 de 2013.

Corte Constitucional, Auto 092 de 2008.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda –CNPV, 2018.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria -ENA, 2019.

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

Grupo de Género en la Paz – GPAZ, La Paz Avanza con las Mujeres. III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación de enfoque de género del Acuerdo de Paz, 2021.

Instancia Especial de Género para la Paz, Enfoque de Género y Paz Territorial. Balance a cuatro años de la firma del Acuerdo Final de Paz, 2021.

Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación, ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Misión de Verificación de la ONU en Colombia, Herramientas para la Inclusión del Enfoque de Género en Procesos de Reincorporación Económica, Colombia 2019.

Ministerio de Trabajo, Plan Nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural – PLANFES, 2020.

Plan Marco de Implementación -PMI Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Procuraduría General de la Nación, Balance Ley 1488 de 2011. Componente Enfoque Diferencial y de Género, (s.f.).

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia, 2021.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Modelo de Reparación Colectiva, (s.f.).

Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN, Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, "Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos, 2020.