PNUD

Al servicio de las personas y las naciones

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESTUDIO DE CASO: **COLOMBIA**

ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS 2

AGRADECIMIENTOS 3

RESUMEN 4

METODOLOGÍA 6

CONTEXTO 7

Contexto socioeconómico 7

Contexto de igualdad de género 8

PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 10

EXAMEN DE POLÍTICAS Y CUESTIONES DE APLICACIÓN 32

Legislación sobre igualdad de género 32

Legislación y políticas en materia de administración pública 33

PRINCIPALES CUESTIONES RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER 44

Conclusiones generales 44

Obstáculos y desafíos 44

Logros y buenas prácticas 45

RECOMENDACIONES 46

ANEXO 1: SIGLAS 48

ANEXO 2: BIBLIOGRAFÍA 49

ANEXO 3: PRINCIPALES ENTREVISTAS Y PREGUNTAS FORMULADAS 52

PRINCIPALES DATOS

LUGAR QUE OCUPA EN EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	87 de 187 (2011)[1]
LUGAR QUE OCUPA EN EL ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GÉNERO	91 de 146 (2011)[2]
LUGAR QUE OCUPA EN EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL	80 de 182[3]
PORCENTAJE DE HOMBRES Y MUJERES EN EL GOBIERNO CENTRAL	51,37% (hombres); 48,63% (mujeres) (2011)[4]
PORCENTAJE DE HOMBRES Y MUJERES EN EL GOBIERNO SUBNACIONAL	Bogotá: 42,7% (hombres); 57,2% (mujeres) (2011)[5,6]
ACCIÓN AFIRMATIVA	✔ La Ley 581 de 2000 establece que un mínimo de 30% de los cargos de máximo nivel decisorio será desempeñado por mujeres en el poder público. ✔ La Ley 1475 de 2011 establece la participación de un mínimo de 30% de mujeres en las listas electorales de los partidos políticos.
DATOS BÁSICOS	✔ La Ley 581 dispone el método para el nombramiento a los cargos de máximo nivel decisorio en el poder público. La estructura nacional de género carece de recursos técnicos y financieros. ✔ La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de Colombia ha impulsado la promulgación de leyes que benefician a las mujeres. ✔ Las organizaciones de mujeres desempeñan un papel importante en el control de la aplicación de los derechos de la mujer. Su participación en la promulgación de leyes, así como en su seguimiento, ha sido decisiva. Su apoyo a la Ley 581 ha sido fundamental.

1 **http://hdr.undp.org/es/data**.

2 **http://hdr.undp.org/es/media/HDR_2011_ES_Table4.pdf.**

3 Transparencia Internacional, Índice de Percepciones de la Corrupción 2011, **http://cpi.transparency.org/cpi2011/results** (en inglés).

4 **http://www1.dafp.gov.co/CaracterizacionEmpleoPublico**.

5 Solo se estudió Bogotá.

6 **http://www.serviciocivil.gov.co**.

AGRADECIMIENTOS

El PNUD desea agradecer a sus colegas, las personas encuestadas y entrevistadas, las autoridades nacionales (en particular el Ministerio de la Mujer) y los asociados internacionales que aportaron sus conocimientos y tiempo para la preparación de este documento.

La autora principal del informe es Martha Lucía Sánchez Segura. Suki Beavers (PNUD), Patrick Keuleers (PNUD), Noëlla Richard (PNUD) y Soma Chakrabarti Fezzardi (iniciativa GEPA del PNUD) aportaron orientación metodológica y contribuciones sustantivas y técnicas.

Sarah Lisenbee y Emily Siu también brindaron apoyo de investigación y comentarios útiles.

Nuestro sincero agradecimiento al Centro Regional del PNUD, en particular a Neus Bernabeu y Carmen de la Cruz, y a la oficina del PNUD en Colombia, en especial a Amalia Alarcón, que suministraron inestimable apoyo tanto práctico como técnico a este estudio de caso.

Además, queremos agradecer la revisión por pares del informe realizada por Martha Lía Velásquez (PNUD), Ana Cecilia Burgos González y Patricia Stella Jaramillo Guerra (Universidad Nacional de Colombia), que aportaron comentarios útiles.

El presente estudio de caso se elaboró para la primera fase de una iniciativa mundial interdisciplinaria e intersectorial del PNUD sobre igualdad de género en la administración pública (GEPA), emprendida en 2011, con la dirección de Winnie Byanyima y Geraldine Fraser-Moleketi.

RESUMEN

La participación de la mujer en la administración pública superior de Colombia se rige por la Ley 581 de 2000, que dispone que las mujeres deben ocupar un mínimo del 30% de los cargos que son objeto de nombramiento en las tres ramas del poder público (ejecutiva, legislativa y judicial). Las organizaciones de mujeres lucharon durante diez años, de 1990 a 2000, por la promulgación de esta Ley, más conocida como la "Ley de cuotas". La rama ejecutiva a nivel nacional cumple esta cuota en general, pero hay diferencias considerables entre los distintos ministerios e instituciones. En algunos de ellos el número de mujeres en cargos administrativos superiores está por debajo de la cuota establecida, en otros casos no hay ninguna mujer. No obstante, la verdadera preocupación es que los diversos departamentos y administraciones no cumplen los requisitos de la Ley de cuotas desde hace varios años, aunque no se los sanciona.

En algunos ministerios, como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Interior y de Justicia, nunca ha habido mujeres ministras. En Colombia ha habido ministras en los ministerios sociales (Educación Nacional, Salud, Cultura, Relaciones Exteriores) aunque solo una vez una mujer ha sido Ministra de Defensa. Colombia nunca ha tenido una mujer presidenta ni vicepresidenta. A nivel subnacional (departamentos y ciudades capitales) tampoco se cumple la Ley de cuotas y no se suministra información.

No han faltado mujeres cualificadas para ocupar cargos superiores en los sectores tanto público como privado, incluso antes de la Ley de cuotas. No obstante, su acceso a estos cargos (con algunas excepciones como la ciudad de Bogotá) guarda relación directa con su afiliación política y en este ámbito las mujeres se encuentran en una situación de desventaja. La naturaleza de esta desventaja se examina en el estudio de caso.

En lo que se refiere a la supervisión, desde 2004 el Departamento Administrativo de la Función Pública ha llevado a cabo un seguimiento sistemático de la aplicación de la Ley de cuotas. No obstante, la entidad encargada de adoptar medidas contra los organismos que no cumplen lo dispuesto, el Procurador General de la Nación, no ha podido garantizarlo.

La institución nacional encargada de la política de género es la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Carece de recursos técnicos y financieros suficientes y aunque ha llevado a cabo algunas actividades de divulgación y concienciación, la percepción general es que esto no se ha hecho de forma que tenga una repercusión sostenible.

Las recomendaciones iniciales incluyen las siguientes:

- Los interesados, entre ellos el Gobierno, la sociedad civil y los organismos internacionales, deberían colaborar mediante la prestación de apoyo para la participación política de la mujer en Colombia, ya que los partidos políticos controlan el acceso a los cargos directivos superiores en todas las ramas del Gobierno, incluida la ejecutiva[7].

7 Aunque la rama judicial está fuera del ámbito del presente estudio, es un sector importante que debería investigarse más en este aspecto.

- Debería fortalecerse la capacidad de la Procuraduría General de la Nación a fin de controlar eficazmente la aplicación de la Ley de cuotas. También la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer debería desempeñar un papel activo en la coordinación interinstitucional y la incorporación de la Ley de cuotas. La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso debería ocuparse de la supervisión de la Ley de cuotas en todas las ramas del Gobierno.
- Los organismos internacionales deberían fortalecer las organizaciones de mujeres y la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso a fin de que supervisen y controlen la aplicación de las normas internacionales y nacionales.
- Debería prestarse apoyo al Departamento Administrativo de la Función Pública y otras entidades pertinentes para que elaboren y pongan en práctica un plan de acción para la aplicación plena de la Ley de cuotas.
- A diez años de la promulgación de la Ley de cuotas ha llegado el momento de seguir avanzando en relación con la paridad de género de modo que la representación mínima del 30% de mujeres no se convierta en un límite máximo (así como Sudáfrica incrementó la meta de representación de la mujer en la adopción de decisiones públicas del 30% al 50%)[8].
- Se requieren nuevas investigaciones para comprender mejor los progresos y modalidades de la equidad de representación a nivel subnacional.
- Las entidades pertinentes (el Congreso, la administración pública, las asociaciones empresariales, los sindicatos) deberían hacer el seguimiento de las cuestiones relativas al acoso laboral y sexual dentro de las instituciones públicas de Colombia. Es muy grave que no se hayan hecho estudios sobre la cuestión.

8 www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=126557.

METODOLOGÍA

Este estudio combina metodologías cuantitativas y cualitativas. El Departamento Administrativo de la Función Pública tuvo la gentileza de compartir sus informes anuales y las bases de datos de su sitio web. También se celebraron entrevistas semiestructuradas con personas e instituciones seleccionadas (véase el anexo 3 para más datos). Puesto que este estudio se llevó a cabo en otros países, las preguntas y las personas entrevistadas se acordaron con el consultor o consultora internacional y el personal del PNUD en la sede.

También se examinaron estudios nacionales anteriores sobre este tema, lo que contribuyó al marco analítico de este estudio de caso.

El presente estudio se centra en la naturaleza del cumplimiento de la singular Ley de cuotas de Colombia, y por consiguiente en los niveles superiores de la administración pública.

CONTEXTO

En esta sección se ofrece una sinopsis del contexto socioeconómico, así como de las principales cuestiones relativas a la administración pública y la igualdad de género.

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Colombia tiene 46.100.579 habitantes; el 51% son mujeres. La población de Colombia está compuesta de una gran diversidad de etnias y culturas, la mayoría es blanca o de raza mestiza, según datos del último censo de 2005[9]. Aproximadamente una cuarta parte de la población vive en las zonas rurales. Los niveles de pobreza del país son altos, el 45,5% de la población es pobre y el 16,4% vive por debajo del umbral de la pobreza extrema[10]. Colombia es uno de los "diez países principales" del mundo en lo que se refiere al coeficiente de Gini, un indicador clave de desigualdad, lo que ubica a Colombia después del Brasil, el Paraguay, Haití y el Estado Plurinacional de Bolivia[11,12]. No obstante, Colombia ocupa el 87º lugar en la clasificación de países según el índice de desarrollo humano (0,741), y muestra un crecimiento económico estable de aproximadamente el 4% anual en los últimos años[13].

Una cuestión fundamental es el conflicto armado interno, que se viene librando desde hace más de cinco decenios. Uno de los principales problemas es el desplazamiento interno de las personas afectadas y, aunque las estimaciones de la magnitud de este fenómeno varían, las organizaciones de derechos humanos como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) afirman que desde mediados de la década de 1980 esta cifra asciende a más de 5 millones de personas. Esto convertiría a Colombia en uno de los países con la mayor proporción de personas desplazadas internas del mundo; aproximadamente el 80% son mujeres, niños y niñas[14]. Debido a esta situación, el país ha adoptado distintas iniciativas para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto, como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras aprobada recientemente (junio de 2011), que instituye medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. No obstante, este conflicto continúa y algunas de las víctimas que solicitaron la aplicación de esta ley y la restitución de sus tierras han sido asesinadas[15].

9 **www.dane.gov.co**.

10 **http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=Crk3ZivixSkpercent3d&tabid=337**. Por debajo del umbral de la pobreza se entiende que una familia carece de los ingresos necesarios para comprar los productos de la canasta familiar nacional.

11 Coeficiente de Gini: 0,578, **http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=Crk3ZivixSkpercent3d&tabid=337**.

12 **http://www.photius.com/rankings/economy/distribution_of_family_income_gini_index_2010_0.html**.

13 **http://hdr.undp.org/es/countries/profiles/COL.html**.

14 **http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia.**

15 En 24 horas, entre el 22 y el 23 de marzo de 2011, tres dirigentes de la comunidad vinculados con procesos de restitución de tierras y derechos de las víctimas fueron asesinados, **http://mesanacionaldevictimas.blogspot.com/2011/03/asesinatos-de-lideres- de-poblacion.html**.

CONTEXTO DE IGUALDAD DE GÉNERO

Participación de la mujer en el mercado de trabajo

Según estadísticas de 2010 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la tasa de desempleo es mayor entre las mujeres (15,6%), que entre los hombres (9%). La brecha media de género en los ingresos es del 20% y, aunque la tasa general de participación de los hombres en el mercado de trabajo es del 74%, la de las mujeres es del 51,8%. Esta cifra se ha mantenido estable en el último decenio, una muestra del escaso acceso de las mujeres a los mercados de trabajo.

Representación política de la mujer

En lo que atañe a la participación política, las mujeres colombianas tienen una representación extremadamente baja en comparación con otros países. En 2010, las mujeres representaban el 3,1% del funcionariado en los gobiernos departamentales, el 18,2% en los gobiernos de ciudades (aunque esta cifra es ligeramente superior al promedio de América Latina), el 8,1% en el Congreso y el 10,8% en el Senado[16]. Se esperaba que la aplicación de la Ley 1475, que dispone la obligatoriedad de que los partidos políticos incluyan como mínimo un 30% de mujeres en sus listas electorales, se tradujera en un considerable aumento en las elecciones subnacionales de octubre de 2011. Esta baja participación refleja los problemas de acceso más amplio de la mujer a los cargos de nivel superior y de adopción de decisiones en Colombia.

Un movimiento activo de mujeres

Las organizaciones de mujeres colombianas se han esforzado por garantizar que se debatieran los derechos de la mujer y que estos figuraran en el programa público. En 1958 las mujeres adquirieron el derecho de votar y de ser elegidas, y en la Constitución de 1991 se reconoce a las mujeres como personas de derecho pleno. Esto se ha incluido en todas las propuestas legislativas posteriores a la promulgación de la Constitución y en todas las iniciativas de paz.

Durante el último decenio, Colombia ha seguido fortaleciendo el marco jurídico y normativo nacional para apoyar la igualdad de género en general, que abarca la licencia parental, la adopción de decisiones de la mujer y la violencia y discriminación por razones de género, así como el derecho a la interrupción del embarazo en determinados casos[17]. La Ley 1413 (noviembre de 2010) "tiene por objeto incluir la economía del cuidado conformada por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas" (Ley 1413, 2010, preámbulo) y en consecuencia reconoce explícitamente el papel importante (si bien informal) de la mujer en este sector.

Violencia de género

Uno de los principales problemas a los que hacen frente las mujeres colombianas es la violencia de género. Por ejemplo, en 2010 se denunciaron 20.142 casos de violencia sexual, de los cuales el 84% de

16 Sánchez, M., *Calidad de Vida de las Mujeres Colombianas*, 2010.

17 Sentencia de la Corte Constitucional núm. T-335/06, mediante la cual se permite la -interrupción voluntaria del embarazo en tres casos.

las víctimas fueron mujeres y el 75% de los casos afectaron a niñas menores de 14 años[18]. La violencia sexual se ha convertido en un arma de guerra. Según OXFAM "La investigación indica que, en el periodo 2001-2009, en los 407 municipios con presencia de Fuerza Pública, guerrilla y paramilitares el 17,58% de las mujeres – es decir, un total de 489.687 mujeres – fueron víctimas directas de violencia sexual"[19]. Las Naciones Unidas, en el marco de la campaña del Secretario General "Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres", ha puesto en marcha la campaña "No más violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado"[20].

Una administración pública pequeña

La administración pública de Colombia es una de las más pequeñas de América Latina en función de la proporción del empleo nacional total. En 2000 representó el 7% del empleo total y, según Griñán (2007), en el último decenio la participación del sector público en el empleo, tanto para hombres como para mujeres, dejó de crecer, a diferencia de los decenios anteriores[21].

La naturaleza de la administración pública se analiza más adelante.

18 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2010.

19 **http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/09/12/10/violencia-sexual-en-colombia-primera-encuesta-de-prevalencia**.

20 **http://www.onumujeres-ecuador.org/index.php?option=com_content&view=article&id=534:rechazo-total-a-la-violencia-sexual-contra-las-mujeres-en-el-marco-del-conflicto-armado-es-el-mensaje-que-este-ano-transmite-onu-mujeres-en-rock-al-parque&catid=25:bolivia&Itemid=32**.

21 Colás Griñán, S., "Tendencias actuales del empleo en América Latina", en *Observatorio de la Economía Latinoamericana* núm. 81, julio de 2007. El texto completo puede consultarse en **http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la**.

PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En esta sección se enuncian las principales modalidades de participación de la mujer en la administración pública de Colombia, centrándose en los niveles superiores, ya que esto constituye el eje de la Ley de cuotas.

PARIDAD DE GÉNERO CASI COMPLETA EN GENERAL, CON ALGUNAS VARIACIONES POR SECTOR Y TIPO DE TRABAJO

El porcentaje de hombres en la suma total de empleos públicos es ligeramente mayor que el de mujeres: el 51,3% y el 48,7%, respectivamente.

Si bien en la mayoría de los sectores hay predominio de mujeres (14 de 19), en los que predominan los hombres su proporción es significativamente mayor que la de las mujeres. Estos son, entre otros, ambiente, estadística, transporte, interior y justicia, minería y energía (esta última con valores superiores al 70% de hombres). Los sectores en que la participación de mujeres supera el 60%, son los de ciencia, tecnología e innovación (69,6%), economía solidaria (64,55%), función pública (61,22%) y protección social (60,9%) (véase el cuadro 1).

Cuadro 1: Distribución del empleo público por género y sector, 2011

SECTOR	HOMBRES (%)	MUJERES (%)
Agricultura y desarrollo rural	45,73	54,27
Ambiente, vivienda, ciudad y territorio	62,85	37,15
Ciencia, tecnología e innovación	30,39	69,61
Comercio, industria y turismo	43,38	56,62
Cultura	43,83	56,17
Defensa nacional	42,49	57,51
Economía solidaria	35,48	64,52
Educación nacional	43,87	56,13
Estadística	52,03	47,97
Función pública	38,78	61,22
Hacienda y crédito público	42,00	58,00
Interior y justicia	73,60	26,40
Minas y energía	72,05	27,95

Planeación	43,12	56,88
Presidencia de Colombia	45,91	54,09
Protección social	39,07	60,93
Relaciones exteriores	41,38	58,62
Tecnologías de la información y las comunicaciones	41,15	58,85
Transporte	61,96	38,04
Total	**51,37**	**48,63**

Fuente: Cálculos de la autora según datos del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En lo que se refiere al tipo de trabajo, según un informe del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de 2007 por nivel jerárquico, ese año el número de mujeres superó al de hombres en el grupo de profesionales, con algunas diferencias entre sectores. Los sectores en que había un mayor número de hombres eran el de agricultura y desarrollo rural, ambiente, estadística, minería y energía, y transporte (véase el cuadro 2)[22].

Cuadro 2. Porcentaje de mujeres, por tipo de trabajo y sector

SECTOR ADMINISTRATIVO	PROFESIONAL	TÉCNICO	BIENESTAR	OTRO
Agricultura y desarrollo rural	37,3	31,3	48,5	0,0
Ambiente, vivienda, ciudad y territorio	44,8	30,9	5,9	0,0
Comercio, industria y turismo	52,8	46,5	65,1	0,0
Comunicaciones	55,8	43,2	59,6	0,0
Cultura	59.3	48,1	60,0	0,0
Defensa nacional	61,3	59,3	54,7	60,7
Economía solidaria	73,5	33,3	75,0	0,0
Educación nacional	60,8	44,9	61,0	33,0

22 DNP, *Informe de Caracterización del Empleo Público en Colombia*, junio de 2007.

Estadística	46,8	33,2	58,7	0,0
Función pública	60,6	35,7	80,0	16,0
Hacienda y crédito público	56,8	59,2	57,8	55,1
Interior y justicia	52,4	54,3	21,7	0,0
Minas y energía	46,9	43,0	56,7	0,0
Planeación	55,0	51,8	65,8	0,0
Presidencia de Colombia	54,7	60,2	49,4	0,0
Protección social	62,3	62,2	73,8	30,1
Relaciones exteriores	56,9	48,1	53,9	0,0
Seguridad	50,8	27,9	28,0	0,0
Transporte	46,5	25,4	44,8	17,4
Total	**56**	**48**	**46**	**33**

Fuente: DNP, 2007.

Entre los diferentes ministerios, hay una mayor proporción de participación de la mujer en altos cargos directivos a nivel de adopción de decisiones en los espacios generalmente considerados femeninos como los Ministerios de Educación, Cultura, Comunicaciones y Protección Social. Otros demuestran una tendencia creciente de participación de la mujer, como los Ministerios del Interior y de Justicia, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Defensa Nacional. Esto es una señal de progreso en esferas normalmente dominadas por el hombre. No obstante, en otros ministerios apenas se cumple la cuota del 30% (véase el cuadro 3).

Cuadro 3. Porcentaje de mujeres que ocupan cargos directivos superiores en ministerios

ENTIDADES DE LA RAMA EJECUTIVA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	NÚMERO DEMUJERES MINISTRAS 2000-2008***
Ministerios	42	42	47	47	48	49	49	
del Interior y de Justicia*		33	35	50	42	55	61	0
Relaciones Exteriores	31	34	40	66	76	73	**	3
Hacienda y Crédito Público	41	47	48	43	44	50	50	0
Agricultura y Desarrollo Rural	18	36	55	50	38	31	31	0
Protección Social	40	38	46	50	53	49	49	0
Minas y Energía	14	56	44	38	38	50	50	0
Comercio, Industria y Turismo	55	19	19	23	30	30	33	1
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	20	54	36	33	29	44	44	2
Educación Nacional	38	76	78	78	82	83	79	2
Tecnologías de la Información y las Comunica-ciones	60	62	50	50	58	54	50	3
Transporte	21	23	29	32	23	33	33	0
Cultura	78	91	92	91	67	50	64	2
Defensa Nacional	**	29	31	29	29	30	36	1

Fuente: Informes del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

* Este Ministerio, por medio de su reforma administrativa, consolidó los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho en los que, en 2004, la proporción de mujeres fue del 42% y de 51%, respectivamente. Este año vuelven a dividirse los Ministerios de Justicia y del Interior.

** No se presentó información.

*** 2000-2008 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2009[23].

23 AECID, *Balance de la aplicación de la ley 581 de 2000*, 2009.

Brecha de género en los niveles de educación de mujeres y hombres

Según el nivel de educación, se observan algunas diferencias por género. Las mujeres tienen niveles de educación más altos en lo que atañe a estudios profesionales, especializaciones y maestrías, en tanto que más hombres han finalizado sus estudios secundarios (véase el cuadro 4).

Cuadro 4. Distribución del empleo por género y nivel de educación, 2011

NIVEL DE EDUCACIÓN	MUJERES (%)	HOMBRES (%)	TOTAL (%)
Primaria	3,2	3,6	3,4
Secundaria	26,4	44,5	35,7
Educación técnica profesional	4,4	2,7	3,5
Tecnológica	4,1	4,2	4,1
Profesional	25,7	23,7	24,7
Especialización	18,3	12,7	15,5
Maestría	2,4	2,2	2,3
Doctorado	0,09	0,11	0,1
n.d.	15,5	6,2	10,7
TOTAL	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Cálculos de la autora según datos del DAFP.

En lo que atañe concretamente a los niveles directivos superiores, un estudio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha determinado que las mujeres que ocupan cargos directivos superiores en la rama ejecutiva son profesionales[24]. A nivel nacional, el 99% de estas mujeres han cursado estudios de posgrado. A nivel subnacional, el 88% son profesionales, y a nivel municipal el 78%[25] [26].

24 *Ibid.*

25 Se refiere a secretarías departamentales y municipales. El estudio de la AECID de 2009 trata de las personas que ocupaban estos cargos en el momento de efectuarse el estudio.

26 El estudio de la AECID de 2009 toma una muestra en dos ciudades por departamento, incluida la capital.

Las conclusiones del mismo estudio muestran que las mujeres profesionales se desempeñan en los siguientes ámbitos: derecho (52%), economía (11%), administración de empresas (11%), ingeniería (10%), ciencias sociales (2%), comunicación social (4%) y otras profesiones (8%) (AECID, 2009, pág. 139). Esto indica que la falta de acceso de las mujeres colombianas a la administración pública no obedece a la falta de educación, sino que el problema reside fundamentalmente en el acceso a estos cargos.

Brecha de género por tipo de contrato

Un estudio realizado en 2008 por Moreno y Rodríguez estableció que hay una desigualdad considerable entre los contratos de plazo fijo y los temporales[27]. Según el estudio, la brecha salarial va del 14% al 30% en favor de los hombres. Las autoras utilizaron la ciudad de Bogotá como referencia. En las instituciones objeto del estudio el 71% de los contratos correspondió a mujeres y el 29% a hombres. En lo que respecta al trabajo temporal, el 60% de las mujeres y el 40% de los hombres tenían contratos provisionales. Es importante seguir más detenidamente esta situación ya que, debido a la baja movilidad y las escasas oportunidades de desarrollar una carrera administrativa, esta es una de las únicas oportunidades que tienen las mujeres de obtener contratos[28].

Al comparar los sueldos de hombres y mujeres, se encontraron brechas de género claras resultantes de las modalidades de contratación y las escalas salariales correspondientes a las mujeres. Los hombres ocupan un mayor número de cargos directivos superiores y las mujeres de empleos técnicos y en el sector asistencial[29].

Representación de la mujer en cargos de alto nivel en Colombia

En términos generales, la mayoría de los cargos de alto nivel en la administración pública son ocupados por hombres. En 2010, el 38% de los cargos directivos superiores estaban ocupados por mujeres, en tanto que el 62% estaban ocupados por hombres, con algunas diferencias según la rama del poder público. En la rama ejecutiva, las mujeres representaban el 40% de los puestos directivos superiores, en tanto que en la rama legislativa representaban el 25% y en la rama judicial el 26%.

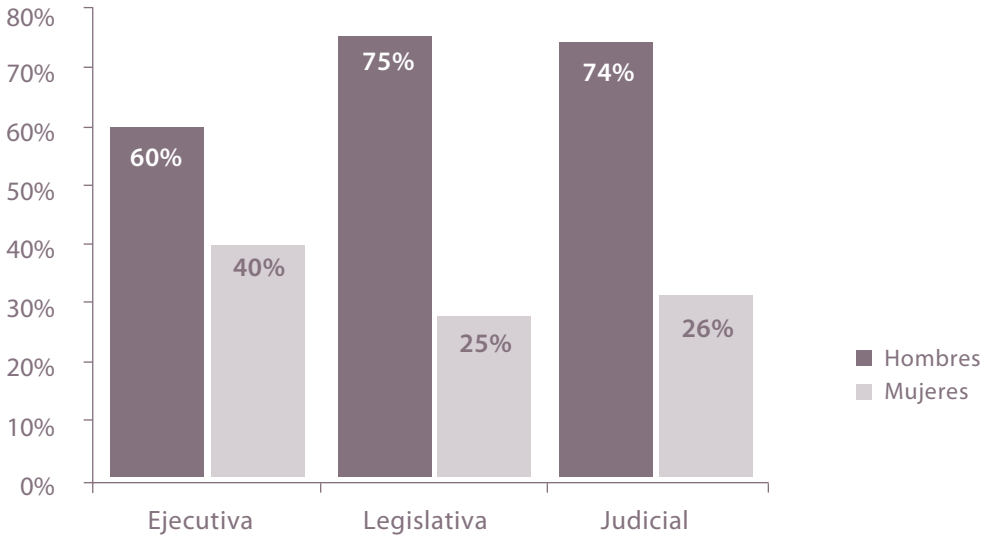
Aunque las cifras han aumentado como resultado de la Ley de cuotas, este aumento no ha sido importante en relación con la situación de hace 29 años. En 1981, la participación en la rama ejecutiva fue del 72% para los hombres y del 28% para las mujeres (esto equivale a un aumento de 10 puntos porcentuales en la participación de la mujer).

27 Moreno, Denise y Rodríguez, Ivonne, *Informe de Equidad Salarial y Condiciones Laborales de las Mujeres en Colombia*, Internacional de Servicios Públicos, 2008.

28 *Ibid.*, pág. 39.

29 *Ibid.*

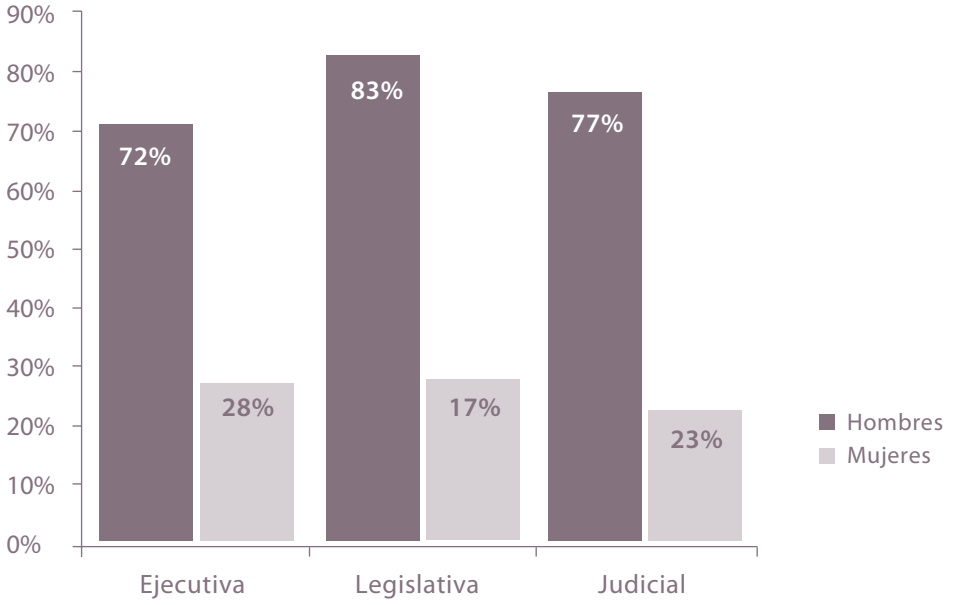
Cuadro 5. Participación de la mujer en cargos directivos de la administración pública en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, 2010



Fuente: Cálculos de la autora basados en datos del DAFP.

El cuadro que figura a continuación muestra la situación en 1981.

Cuadro 6. Participación de la mujer en cargos directivos de la administración pública en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, 1981



Fuente: Cálculos de la autora basados en datos del DAFP.

El mayor aumento de la participación de la mujer en los cargos directivos se ha registrado en la rama ejecutiva del Gobierno, que es la rama que ha aplicado una cuota de participación de la mujer. De 2006 a 2010 hubo un aumento sostenido de la participación de la mujer. En 2003 el porcentaje de mujeres que ocupaban cargos directivos superiores era del 35,6% y en 2010 este porcentaje había aumentado al 40% (véase el cuadro 7).

Cuadro 7. Porcentaje de mujeres que ocupan cargos directivos superiores en la rama ejecutiva

RAMA EJECUTIVA – NIVEL NACIONAL	
AÑO	MUJERES EN CARGOS DIRECTIVOS SUPERIORES (%)
2003	35,6
2004	36,3
2005	34,7
2006	34,5
2007	35.1
2008	39,4
2009	40,3
2010	40,0

Fuente: DAFP.

Esto puede atribuirse a diferentes factores. Por un lado, ha mejorado la calidad de los informes y los datos y por el otro, puede que se esté incorporando la Ley de cuotas en la cultura institucional y que esto esté dando resultados.

Participación de la mujer a nivel ministerial

A nivel ministerial, la situación varía según el mandato gubernamental de que se trate: "[e]n 1987, no había ninguna ministra y el porcentaje en el nivel de subministerios alcanzaba apenas el 3,8%"[30].

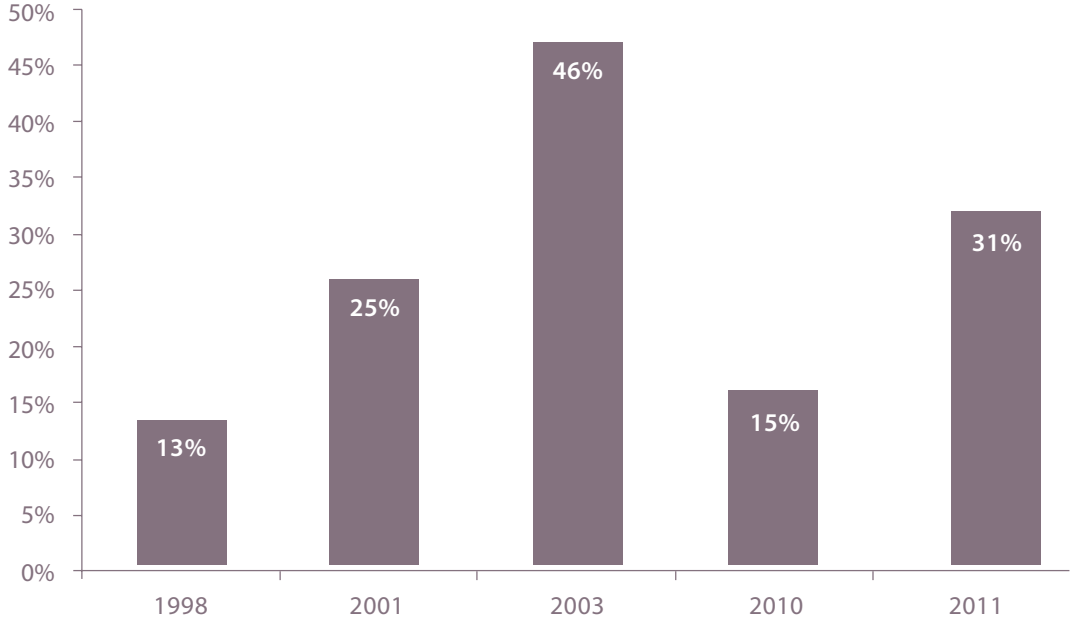
En 1998 se nombraron dos ministras: en las carteras de comercio exterior y de comunicación, lo cual representó el 12,5% del total del gabinete. En 2001, tras la promulgación de la Ley de cuotas durante el mandato del mismo presidente que la aprobó, se nombraron cuatro mujeres, para las carteras de cultura,

30 Wills, María Emma, "Mujeres y Política en Colombia (1970-2000): los caminos (insospechados) hacia una gradual apertura", en Gutiérrez Francisco (ed.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2002.

minas, comercio y comunicaciones. Esto significa que, aunque la participación de mujeres en cargos ministeriales aumentó al 25%, seguía estando por debajo del mínimo del 30% establecido por ley[31].

Durante los mandatos de Álvaro Uribe de 2002 a 2006 y de 2006 a 2010, al comienzo de su gestión hubo seis ministras (Relaciones Exteriores, Defensa, Educación, Ambiente, Comunicaciones y Cultura), lo que equivalía al 46%. Al final de su gestión en 2010, la representación de mujeres disminuyó al 15%, limitándose a los Ministerios de Educación y Cultura.

Cuadro 8. Porcentaje de ministras antes y después de la Ley de cuotas de 2000



Fuente: Cálculos de la autora basados en sitios web del Gobierno.

El gabinete presidencial actual cumple la Ley de cuotas: un 31% de mujeres ocupan las carteras de Relaciones Exteriores, Educación, Ambiente, Desarrollo y Cultura.

> **"El primero que debió haber implementado la Ley de cuotas fue el presidente Pastrana, en un cambio de gabinete que tuvo a los pocos meses de aprobada la ley, y él mismo no cumplió la cuota, o sea quien mismo sanciona la ley no cumple la cuota, ahí ya hay un desprestigio inicial de la ley…".**
>
> **Cecilia Barraza, Directora de Corporación Humanas (entrevista para el estudio de caso, 2011).**

En términos generales, a nivel ministerial, se observó una tendencia creciente a la participación femenina en los cargos directivos superiores, aunque es evidente la segregación por motivos de género en los puestos de adopción de decisiones. Desde la promulgación de la Ley de cuotas, no se ha nombrado a ninguna mujer para encabezar los Ministerios del Interior y de Justicia, Hacienda, Agricultura y Desarrollo Rural, Protección Social, Minas y Energía ni Transporte. En Colombia no se ha nombrado a

31 Entrevistas para este estudio de caso, 2011.

ninguna mujer para el Ministerio de Hacienda ni la Dirección del Banco de la República y se ha nombrado solo a tres mujeres directoras del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Puede afirmarse que estos espacios de adopción de decisiones pertenecen a los hombres.

En lo que se refiere a los cargos ocupados antes de la Ley de cuotas, Cecilia López fue Ministra de Agricultura en 1996 y 1997 y Ministra de Ambiente de 1994 a 1996, María Mercedes Cuéllar fue Viceministra de Hacienda de 1986 a 1990 y Ministra de Desarrollo Económico en 1990. También fue la primera mujer en formar parte de la Junta Directiva del Banco de la República.

Perfil y trayectorias de mujeres dirigentes

François Serres señala que todos los que han gobernado el país a nivel ministerial pertenecen a una élite política y económica y han podido estudiar en costosas universidades colombianas (con algunas excepciones) y en prestigiosas universidades del extranjero. La misma investigación muestra que también se ha formado una élite técnica que ocupa desde hace varios decenios los principales cargos en las esferas financiera y administrativa. Esto ha permitido cierta independencia en relación con la gestión política del Gobierno que ejerce el poder, lo cual ha dado lugar a la frase "el país anda mal pero la economía anda bien". Según el autor, esto es una muestra del hecho de que la carrera administrativa solo funciona en el caso de cargos de bajo nivel, en tanto que el nombramiento a los cargos directivos superiores muestra niveles de politización más altos. Por esta razón, la opinión general es que realmente no hay mucha diferencia entre ambos.

> **"[A] pesar de que no existe en Colombia una verdadera carrera administrativa (o en todo caso esta se limita a los cargos menos importantes), sí existe el embrión de una meritocracia. O sea que se han ido conformando a través del tiempo varios grupos de altos funcionarios, nombrados más en función de sus capacidades que de sus apoyos políticos, y que han adquirido un cierto grado de autonomía respecto a la clase política y a la oligarquía económica, lo mismo que un cierto grado de permanencia. Aunque no gozan de las garantías de estabilidad laboral de sus homólogos europeos, se puede comprobar que reaparecen [...] en distintas administraciones las mismas personas [...]" (Serres, 2005).**

Este monopolio que ejercen los tecnócratas económicos en algunas entidades estratégicas, como el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República y el DNP, sumado al hecho de que existe desde hace tiempo un consenso tácito de la clase política para dejar una cierta autonomía a estas entidades, es sin lugar a dudas lo que ha permitido a Colombia mantener una estabilidad en su política económica y presentar durante tantos años la paradoja de un país con una difícil situación de orden público que coexiste con una buena situación económica. En cambio, en los otros sectores de la administración pública, el grado de profesionalización de los altos funcionarios sigue siendo muy bajo[32].

En el gabinete presidencial actual hay mujeres en los cargos de Ministra de Relaciones Exteriores, Educación Nacional y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y Cultura. En lo que se refiere a Viceministerios, el 30% son mujeres, a saber, en los Ministerios de Relaciones Exteriores (2), Defensa (1), Protección Social (1), Ambiente (1), Comunicaciones (1), Transporte (1) y Cultura (1), pero no hay mujeres Viceministras del Interior y de Justicia, Hacienda, Minas, Agricultura, Educación y Comercio[33].

32 Ibid.

33 Cálculos de la autora, basados en información de la página web de las entidades consultadas a julio de 2011.

Grado de cumplimiento de la Ley de cuotas en las entidades administrativas y otras entidades públicas

Los departamentos administrativos con la mayor representación de mujeres son el Departamento Administrativo de la Función Pública (la entidad que se ocupa del seguimiento de la Ley de cuotas), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación. Este último ha incrementado las cifras de participación de la mujer en los cargos directivos superiores y tiene el mandato de un supraministerio porque se encarga de la coordinación y formulación de políticas públicas. También se encarga del seguimiento de las inversiones públicas nacionales y territoriales. Pocas mujeres han ocupado cargos directivos (María Mercedes Cuéllar López en 1982, Cecilia López en 1997 y Carolina Rentería en 2006).

Las entidades que sistemáticamente no cumplen las disposiciones de la Ley de cuotas son el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS, encargado de los servicios de inteligencia y seguridad), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, encargado de la provisión de estadísticas oficiales), y el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL, entidad encargada de reglamentar el sistema de cooperativas de Colombia) (véase el cuadro 9).

Cuadro 9. Porcentaje de mujeres que ocupan cargos directivos superiores en los departamentos administrativos

ENTIDADES DE LA RAMA EJECUTIVA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Departamentos administrativos	26,97	29,44	25	28	30	31,36	30,59
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	67	57	35	40	44	44	46
Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)	19	9	11	15	14	11	13
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	26	41	41	29	27	25	20
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	32	33	39	44	49	46	42
Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)	50	14	14	38	50	71	62

Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL)	33	0	0	0	20	20	20
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación	**	**	**	**	**	45	36

Fuente: Informes del DAFP. ** No se suministró información.

Organismos de control y su cumplimiento de la Ley de cuotas

En términos generales, todos los organismos de control cumplen lo dispuesto en la Ley de cuotas, un hecho importante ya que su incumplimiento emitiría señales muy negativas. Los porcentajes más altos de mujeres que ocupan cargos directivos superiores se encuentran en la Auditoría General de la República.

Cuadro 10. Porcentaje de mujeres que ocupan cargos directivos superiores en organismos de control

ORGANISMOS DE CONTROL	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Procuraduría General de la Nación	44	42	45	41	43	34	34
Contraloría General de la República	32	36	39	35	32	35	34
Auditoría General de la República	38	40	40	40	53	45	45
Defensoría del Pueblo	**	43	45	44	48	35	35

Fuente: DAFP. ** No se suministró información.

En lo que atañe a la jefatura de estas entidades, las conclusiones de Fuentes (2007) se confirman en Bogotá, todas estas entidades han estado administradas por hombres con una sola excepción. Dado que el nombramiento a estos cargos pasa por el Congreso, el elemento político es por lo menos tan importante como el mérito.

El nombramiento del cargo máximo de la Procuraduría General de la Nación y la Auditoría General de la República no está comprendido dentro de la Ley de cuotas. En cambio, la Corte Suprema de Justicia y la Presidencia proponen las candidaturas y la selección final es responsabilidad del Senado. Por primera vez se eligió a una mujer utilizando este sistema.

Organismos electorales y cumplimiento de la Ley de cuotas

La Registraduría Nacional del Estado Civil cumple la Ley de cuotas. Desde 1945 hasta la fecha, se ha nombrado a tres mujeres para el cargo de Registradora Nacional; las primeras dos en 1998 y 1999, y la tercera ocupó el cargo de 2002 a 2006. El nombramiento es responsabilidad del Congreso, con la aprobación de la Corte Suprema de Justicia (véase el cuadro 11).

Cuadro 11. Porcentaje de mujeres que ocupan cargos directivos superiores en la Registraduría Nacional del Estado Civil

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Registraduría Nacional del Estado Civil	20	32	38	37	37	35	36

Fuente: DAFP.

Hay otras entidades de la rama ejecutiva que cumplen en un grado elevado casi todas las disposiciones de la Ley de cuotas (véase el cuadro 12).

Cuadro 12. Porcentaje de mujeres en otras entidades de la rama ejecutiva

OTRAS ENTIDADES	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Establecimientos públicos	33	37	32	30	33	35	35
Empresas sociales estatales	38	28	33	38	22	38	40
Dependencias administrativas especiales	50	23	24	24	30	33	32
Sociedades de economía mixta	42	**	38	39	43	43	43
Sociedades comanditarias por acciones	**	**	20	50	56	**	**
Empresas industriales y comerciales del Estado	**	**	38	33	** 37	34	36
Empresas públicas	**	**	50	100	56	50	60
Entidades de naturaleza única	**	**	0	0	50	100	100
Entidades de naturaleza especial	**	**	64	54	50	50	

Fuente: informes del DAFP. ** No se suministró información.

La situación es algo diferente en las universidades autónomas, incluidas las universidades públicas, que apenas cumplen las disposiciones de la Ley de cuotas. No obstante, en los últimos años ha mejorado en cierto grado la participación de la mujer en los cargos directivos superiores. Las universidades con la mayor participación de mujeres en 2010 son el Colegio Mayor de Cundinamarca (una universidad de mujeres), la Universidad a Distancia, la Universidad Popular del Cesar y la Universidad Tecnológica del Chocó, con una participación superior al 40%.

Nivel subnacional

A nivel subnacional hay una variación considerable entre las administraciones. Las cinco administraciones subnacionales con las poblaciones más numerosas (Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico y Santander) no cumplen las disposiciones de la Ley de cuotas desde 2010. No obstante, las administraciones con poblaciones menos numerosas, como Arauca y Guaviare, tienen una participación sumamente elevada de mujeres (el 71% y el 50% respectivamente) (véase el cuadro 13).

Cuadro 13. Porcentaje de mujeres que ocupan cargos directivos superiores en la administración pública a nivel gubernamental subnacional

NÚM.	DEPARTAMENTO GUBERNAMENTAL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	POSICIÓN DEL DEPARTAMENTO POR NÚMERO DE HABITANTES
1	Amazonas	**	14	25	**	**	**	29
2	Antioquia	35	37	41	33	30	30	1
3	Arauca	**	38	38	53	63	71	26
4	Atlántico	**	26	23	**	26	25	4
5	Bolívar	**	**	33	40	36	36	6
6	Boyacá	**	31	35	31	28	31	11
7	Caldas	**	36	33	29	29	29	15
8	Caquetá	25	20	27	20	33	36	23
9	Casanare	23	37	43	39	35	37	25
10	Cauca	30	14	0	36	29		10
11	Cesar	25	22	9	27	40	40	16
12	Córdoba	**	35	35	68	63	67	8
13	Cundinamarca	**	37	39	37	38	36	3
14	Chocó	**	25	25	63	**	0	22

15	Guainía	**	**	20	**	**	**	32
16	Guajira	**	25	25	38	**	38	20
17	Guaviare	**	20	31	19	**	50	27
18	Huila	**	18	37	18	33	56	14
19	Magdalena	**	25	29	44	25	31	13
20	Meta	15	43	42	44	51	50	18
21	Nariño	38	39	39	44	44	36	12
22	Norte de Santander	25	14	15	22	30	35	7
23	Putumayo	43	44	33	38	50	22	24
24	Quindío	39	40	40	**	39	35	21
25	Risaralda	**	40	43	37	36	31	17
26	San Andrés	42	**	38	40	39	29	28
27	Santander	40	42	42	27	30	27	5
28	Sucre	**	27	30	36	46	33	19
29	Tolima	44	40	41	56	44	45	9
30	Valle del Cauca	47	53	53	38	34	43	2
31	Vaupés	**	38	25	25	13	25	31
32	Vichada	**	0	33	29	33	20	30
	TOTAL	**36**	**35**	**37**	**38**	**37**	**37**	

Fuente: Informes del DAFP. ** No se suministró información.

Nota: El orden es descendente: Antioquia es el departamento con el mayor número de habitantes, en tanto que Guainía tiene el menor número de habitantes.

El caso de Arauca es notable porque durante el período del que se dispone de datos, la participación de la mujer superó ampliamente el 30%. Es importante señalar que la participación de la mujer en cargos de nivel subnacional se determina por las relaciones políticas con la autoridad gubernamental que ejerce el poder, en este caso el gobernador o gobernadora. Esto parece más sencillo para las mujeres cuando el número de habitantes es menor.

En lo que respecta a los gobiernos municipales en las ciudades, en 2010 cinco de estos muestran promedios inferiores a los establecidos por ley. Las ciudades de que se trata son Manizales (que históricamente muestra promedios bajos), Puerto Carreño, Cúcuta, San José del Guaviare y Cali. Aunque la elección para ocupar la gobernación y alcaldía es independiente, en algunos casos los patrones de representación coinciden en que se encuentran por debajo del promedio establecido por ley, tanto en los gobiernos de las ciudades como de los departamentos. Esto sucede en el caso de Manizales (capital) y Caldas (departamento). En ambos casos, la participación de la mujer en los cargos directivos superiores es baja durante el período que se examina. Lo mismo sucede en el caso de Puerto Carreño y Vichada.

La participación de la mujer en los cargos directivos superiores de la administración pública en las cinco ciudades principales de Colombia (Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Cali) es elevada, con excepción de la ciudad de Cali (véase el cuadro 14).

Cuadro 14. Porcentaje de mujeres en cargos directivos superiores de la administración pública en los gobiernos municipales de las capitales

NÚM.	CIUDAD/DEPARTAMENTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Bogotá D.C.	41	37	57	50	52	57
2	Arauca/Arauca	33	**	**	**	**	**
3	Armenia/Quindío	73	77	80	59	64	65
4	Barranquilla/Atlántico	30	**	38	33	**	46
5	Bucaramanga/ Santander	44	53	56	58	47	42
6	Cartagena D.T/Bolívar	**	**	41	43	43	44
7	Florencia/Caquetá	29	44	44	50	**	52
8	Ibagué/Tolima	32	34	41	37	39	40
9	Inírida/Guainía	**	43	43	67	60	**
10	Leticia/Amazonas	**	30	30	44	63	33
11	Manizales/Caldas	31	19	19	19	25	22
12	Medellín/Antioquia	27	36	42	53	53	49
13	Mitú/Vaupés	**	29	29	50	50	**

14	Mocoa/Putumayo	**	**	44	33	33	40
15	Montería/Córdoba	25	**	22	30	**	38
16	Neiva/Huila	**	45	45	36	33	35
17	Pereira/Risaralda	**	24	30	55	31	31
18	Popayán/Cauca	**	12	14	28	33	33
19	Providencia/San Andrés	**	**	14	43	33	43
20	Puerto Carreño/Vichada	**	**	50	60	60	20
21	Quibdó/Chocó	50	57	43	14	**	30
22	Riohacha/Guajira	**	14	17	50	43	33
23	San José de Cúcuta/ Norte de Santander	43	**	39	33	36	20
24	San José del Guavire/ Guaviare	**	**	38	38	29	25
25	San Juan de Pasto/ Nariño	**	49	50	39	**	40
26	Santa Marta/Magdalena	**	**	6	38	**	**
27	Santiago de Cali/Valle del Cauca	44	52	48	30	29	29
28	Sincelejo/Sucre	**	38	41	50	22	43
29	Tunja/Boyacá	36	42	39	23	23	33
30	Valledupar/Cesar	**	23	31	19	20	43
31	Villavicencio/Meta	**	**	45	42	45	39
32	Yopal /Casanare	13	**	**	**	60	56
	TOTAL	**40**	**40**	**40**	**42**	**40**	**42**

Fuente: Informes del DAFP. ** No se suministró información.

Como se menciona más arriba, según un estudio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de las mujeres que ocupan cargos directivos superiores en la administración pública en la rama ejecutiva a nivel subnacional, el 88% son profesionales, y a nivel municipal el 78%[34 35 36].

34 Robledo Silva, Paula, *Balance de la aplicación de la ley 581 de 2000*, AECID, 2009.

35 Se refiere a las secretarías departamentales y municipales. El estudio evaluó a las personas que ocupaban estos cargos en el momento de realizarse el estudio.

36 El estudio tomó una muestra de dos ciudades por departamento, incluida la capital.

Las mujeres en cargos directivos superiores en la ciudad de Bogotá, D.C.

Bogotá tiene más habitantes que cualquier otro departamento (administración subnacional) del país. La participación de las mujeres en los cargos directivos superiores de la administración pública comenzó mucho antes de la promulgación de la Ley de cuotas. A partir del gobierno de Antanas Mockus en 1995, las mujeres han ocupado cargos importantes en la administración pública. En 1995, el 34% eran mujeres. En 1998, bajo la administración de Enrique Peñalosa, las mujeres ocuparon el 48% de los cargos. En 2001, durante el segundo mandato de Antanas Mockus como alcalde de la ciudad, la participación de la mujer llegó al 61% y en 2004, bajo la administración de Garzón, al 42% (Fuentes, 2007)[37]. La proporción de mujeres en la administración actual es de aproximadamente el 38%.

La investigación de Fuentes, señala que en este período las mujeres no solamente aumentaron su participación en estos altos cargos directivos, sino que empezaron a ocupar puestos que antes les estaban vedados: "Ellas entraron a desempeñar cargos y funciones asociadas con los roles masculinos, tales como las carteras de gobierno, hacienda, planeación, tránsito y transporte, obras públicas, y desarrollo urbano, entre otras" (Fuentes y Peña, 2007, pág. 3). Esto evidencia cambios paulatinos en la segmentación de cargos típicamente "masculinos" o "femeninos". Con posterioridad a esta investigación las mujeres han ocupado cargos en entidades como la Dirección Nacional de Catastro o el sector de energía , pero aún subsisten entidades en las que los hombres "continúan atrincherados en los espacios relacionados con el poder político [en] 'organismos de control' y con el manejo de grandes intereses económicos 'empresas comerciales, industriales y de servicios públicos'" (Fuentes y Peña, 2007, pág. 3).

La situación es diferente de la de otros territorios, de modo que la afiliación política no es un factor que explique la participación de las mujeres en estos cargos[38]. En la ciudad de Bogotá, la meritocracia es un factor decisivo para el nombramiento de miembros de los gabinetes.

"El factor educativo cuenta mucho, pero hay una serie de factores que influyeron, como el tipo de alcaldes que llegaron, la apuesta que hubo por la meritocracia […], la afinidad de todos estos alcaldes … (Mockus, Peñalosa y Garzón), por tener equipos sobre todo femeninos […]. En Mockus era pues toda la apuesta por la meritocracia, en Peñalosa es un anclaje de confianza en posturas tradicionales de la concepción de la mujer, que las mujeres son menos corruptas, más comprometidas, más incondicionales, como más confiables […]. Además porque estos alcaldes no son identificados con los partidos, […] son identificados como candidatos alternativos que ofrecen distintas maneras de hacer política y visiones que cuestionan el *statu quo*, de cero clientelismo, cero corrupción, rechazo a las mafias y como una importancia muy grande a que las personas que deben estar en esos cargos deben ser personas conocedoras de la ciudad o de los temas que están manejando." Lya Yaneth Fuentes, académica feminista (Entrevista para el estudio de caso, 2011).

El estudio de Fuentes (2007) observa que todas las mujeres que ocupan cargos directivos superiores en la administración pública de la ciudad son profesionales: el 79% tienen diplomas de especialización y el 1,6% doctorados. Las principales carreras profesionales son derecho y ciencias jurídicas (34%),

37 Fuentes y Peña, "Mujeres muy pilas han gobernado Bogotá: Ciudad, agendas y asuntos de género", conferencia, 2007.

38 Es importante observar qué sucede en otras ciudades como Medellín, por ejemplo, donde posiblemente se apliquen criterios basados en el mérito para la formación de los gabinetes.

ciencias económicas (19%), ciencias sociales y humanas (15%), educación y docencia (8,5%) e ingeniería (7,8%)[39].

Durante el mandato actual, el alcalde de la ciudad Samuel Moreno nombró un 50% de alcaldesas locales, en tanto que redujo la participación femenina en los cargos directivos superiores de la administración pública. Aunque en esta administración no ha habido continuidad en todos los cargos directivos superiores debido a diferentes tipos de conflicto, el gabinete de Bogotá se ha caracterizado por la participación de mujeres en cargos clave, por ejemplo, desarrollo económico (2 mujeres, 1 hombre), hacienda (2 hombres, 1 mujer), planeación (2 mujeres, 1 hombre), integración social (2 mujeres), cultura (1 mujer), hábitat (2 mujeres), salud (2 hombres), educación (3 hombres), movilidad (2 hombres), ambiente (2 hombres), secretaría general (1 hombre), sector privado (1 mujer)[40]. En todos los organismos de control, con excepción de las Veedurías Distritales, los principales cargos son ocupados por hombres. La empresa de energía está presidida por una mujer.

Experiencia de los gobiernos municipales

El alcalde Lucho Garzón (2004-2008) nombró a 20 alcaldesas usando el sistema de ternas, por el que se proponen tres personas[41]. Esto generó debate respecto de si se trataba de una medida populista o si realmente tenía por objeto promover la igualdad de género. Bajo su mandato, por primera vez se nombró una mujer como asesora de género. Inicialmente esta participó en los consejos de gobierno y consolidó una oficina de asesoramiento para la igualdad de género en las políticas públicas, formuló un plan de igualdad de oportunidades y comenzó el proceso de fortalecimiento de las administraciones locales.

Los alcaldes y alcaldesas locales se nombran por medio de un sistema de ternas presentado al alcalde de Bogotá por las Juntas Administradoras Locales. Hasta este momento, no se ha aplicado la Ley 581 (que dispone que por lo menos una de las personas postuladas debe ser mujer). Cuando el alcalde Lucho Garzón exigió que se incluyera una mujer en las ternas propuestas, dos localidades se negaron a hacerlo hasta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dictaminó que esto era obligatorio y estableció un precedente jurídico en la ciudad.

Esta experiencia demuestra que la Ley de cuotas no solo permite que las mujeres tengan acceso a los cargos directivos superiores como miembros del gabinete de la Alcaldía de Bogotá, sino que realmente se ha convertido en una oportunidad para que las mujeres ejerzan el poder local. Una mujer fue nombrada Secretaria de Integración Social en la administración siguiente, otra se presentó como candidata en las últimas elecciones parlamentarias y actualmente es candidata a concejal. La experiencia de la ciudad de Bogotá gobernada por mujeres no se ha evaluado cabalmente y requiere un análisis

39 De una muestra de 567 funcionarias, incluidos el primero y el segundo nivel directivo, así como las asesoras.

40 El alcalde elegido de la ciudad, Samuel Moreno, y algunos funcionarios relacionados con el Instituto de Desarrollo Urbano (la entidad encargada de las obras de infraestructura de gran envergadura) e incluso el Contralor General de la República han estado implicados en un gran escándalo de corrupción. Por esa razón, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación están investigando el caso y el alcalde Moreno fue suspendido, y él y varios de sus funcionarios están detenidos.

41 Bogotá está dividida administrativamente en 20 localidades. Cada localidad está administrada por un alcalde o una alcaldesa, que designa el alcalde de Bogotá, de las tres personas que postulan las Juntas Administradoras Locales.

más detenido, como lo ha señalado Juanita Barreto (ex Directora de Políticas de Mujer y Género de la Alcaldía de Bogotá, durante la entrevista para el estudio de caso, 2011). No obstante, la opinión popular de sus efectos ha sido positiva.

Un tema que exige un análisis más profundo en otras ciudades y departamentos es el del perfil de las mujeres que han ocupado cargos directivos en la administración pública.

Rama legislativa de Gobierno

Aunque en la rama legislativa los escaños del Senado y la Cámara de Representantes son electivos, hay ciertos cargos directivos superiores de la administración que recaen dentro del ámbito de aplicación de la Ley de cuotas. Esta Ley nunca se ha cumplido en el Senado y en la Cámara de Representantes no se ha observado en los últimos dos años. Esto suscita pesimismo pues si el Congreso es el lugar donde se redactan las leyes, este debería ser el primero en cumplirlas.

Sería conveniente llevar a cabo una investigación más exhaustiva sobre las mujeres que ocupan escaños en el Congreso. Algunas de ellas tienen excelentes antecedentes, así como experiencia anterior en la administración pública, en tanto que otras tienen influencia política. Aunque "una golondrina no hace verano", la participación de las mujeres feministas en el Congreso ha permitido promulgar leyes muy importantes para asegurar el cumplimiento de los derechos de la mujer, como las que tratan de la violencia y la economía del cuidado.

Aunque esto no sea el objeto del presente estudio, cabe mencionar la escasa representación de las mujeres en los cargos electivos populares, ya que la afiliación a partidos políticos es un factor determinante para ocupar cargos directivos superiores en la administración pública. Además, el nombramiento para esos cargos por medio del sistema de ternas, en casi todos los casos debe pasar por el Congreso. Se trata de un tema interesante que debe analizarse con la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso.

Las mujeres en el Congreso pueden desempeñar un papel importante en lo que se refiere al aumento de la participación de mujeres en cargos directivos superiores de la administración pública al ejercer presión en favor de la aplicación plena de la Ley de cuotas en todas las instituciones públicas, y en las actividades de los organismos de control encargados de la vigilancia y promoción de las partes de la ley que aún no se han puesto en práctica.

Rama judicial

En la rama judicial, los únicos cargos sujetos a la Ley de cuotas son los de libre nombramiento y remoción de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (estos cargos se explican más adelante en el informe). En el Instituto, el incumplimiento durante prácticamente todo el período que abarca el estudio es evidente, con una escasa participación de la mujer en cargos directivos superiores, mientras que en la Fiscalía General de la Nación las cifras varían de un año a otro. Los promedios apenas llegan al 31% en la Fiscalía y al 18% en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (véase el cuadro 15).

Cuadro 15. Porcentaje de mujeres en cargos directivos superiores de la rama judicial

ENTIDADES DE LA RAMA JUDICIAL	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fiscalía General de la Nación	47	**	24	30	31	27	31
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	50	**	13	14	16	14	18

Fuente: Informes del DAFP. ** No se suministró información.

Aunque la presencia de mujeres en los tribunales superiores debería ser más prominente pues su nombramiento está regulado por el sistema de ternas, no lo es.

Desde noviembre de 1991, solo dos mujeres se han desempeñado como magistradas en la Corte Constitucional de Colombia. La primera es Clara Inés Vargas Hernández, que ocupó el cargo de marzo de 2001 a febrero de 2009, y la segunda María Victoria Calle Correa, que ocupa el cargo desde 2009. El mandato es de ocho años, lo que significa que la participación de mujeres en este ámbito durante la década de 1990 fue del 0%, y en períodos posteriores, del 11%. Habida cuenta de que la elección definitiva se realiza en el Congreso, parece evidente que los factores políticos también son muy importantes.

En la Corte Suprema de Justicia solo hay 3 magistradas, de un total de 23; es decir que solo el 13% son mujeres. En este caso, el mandato es de ocho años y el Consejo Superior de la Judicatura transmite la lista con las candidaturas al poder judicial. Se divide en tres cámaras; en todas hay mujeres pero ninguna ejerce la presidencia.

En el Consejo Superior de la Judicatura solo hay 2 magistradas, de un total de 13, es decir que solo el 15% son mujeres. El Consejo se divide en la sala administrativa, que está conformada por seis hombres (dos de los cuales son elegidos por la Corte Suprema, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado) y la sala disciplinaria, integrada por cinco hombres y dos mujeres. Ninguna mujer ocupa la presidencia; cargo que es designado por el Congreso.

En el Consejo de Estado, la participación de la mujer es mayor: 11 de 31, lo que equivale al 35%. En 31 años de historia, solo se ha nombrado a dos mujeres presidentas del Consejo de Estado: una en 1991 y la otra en 1998. El Consejo Superior de la Judicatura presenta una lista con las candidaturas.

Esta información se complementa mediante las conclusiones de la rama ejecutiva y se observa que el sector de la justicia también ha estado fuera del alcance de las mujeres. Además es evidente que un obstáculo fundamental es el factor político (el cabildeo, la afiliación a partidos políticos, los auspicios, etc.) Tener una trayectoria profesional excelente no basta para competir pues la decisión se toma sobre la base de otros criterios. Este aspecto también exige un análisis más detallado.

"Pero el problema que se ha presentado ahí es que cuando varias instancias deben presentar terna, no garantiza que la última terna sea conformada por una mujer al menos y dos hombres. Eso fue lo que pasó con los casos de las Altas Cortes; como presentan distintas instancias, si quedaron para el momento de elegir tres hombres, de malas con la mujer, porque lo que se garantiza [… es que en] la terna vayan dos hombres y una mujer, y no hemos encontrado ternas reconocidas donde uno vea, digamos, dos mujeres y un hombre; eso no ha pasado, siempre se cumple pero por lo bajito". Cecilia Barraza. Directora de Corporación Humanas (entrevista para este estudio de caso, 2011).

Pese a ello, es importante destacar el efecto positivo de la Ley de cuotas en el sistema de ternas, en virtud del cual, por primera vez en la historia de Colombia, se ha nombrado una mujer para el cargo de Fiscal General de la Nación.

Cabe citar un estudio regional realizado por la Corporación Humanas en relación con los mecanismos de nombramiento y ascenso en las Altas Cortes:

> **"[E]l proceso de nombramiento y ascenso –en todos los países– combina la meritocracia con aspectos políticos, en la medida que el Ejecutivo o el Legislativo cumple un rol fundamental a la hora de los nombramientos. Esto implica que aspectos como la afiliación política y las características del gobierno de turno son factores determinantes para los nombramientos. No es distinto para los casos colombiano y argentino […] . Indudablemente, esto representa una desventaja para las mujeres postuladas si se considera que, en la mayoría de los casos, tienen menor experiencia política que los hombres postulados, a la vez que suelen ser menos conocidas por la opinión pública, elementos que influyen a la hora de la designación"** [42].

42 Corporación Humanas, *Iguales en Méritos, Desiguales en Oportunidades: Acceso de Mujeres a los Sistemas de Administración de Justicia. Diagnóstico de la situación de las mujeres al interior de los sistemas de administración de justicia, las nociones jurídicas y las percepciones culturales en seis países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú*, Corporación Humanas, 2007.

EXAMEN DE POLÍTICAS Y CUESTIONES DE APLICACIÓN

Esta sección examina las principales políticas y leyes relativas a la igualdad de género en la administración pública, centrándose especialmente en la Ley de cuotas.

LEGISLACIÓN SOBRE IGUALDAD DE GÉNERO

Política internacional y regional de género

Colombia ha reconocido varios compromisos internacionales en materia de derechos de la mujer y los ha incorporado en la legislación nacional. Por ejemplo, la Ley 51 de 1981 aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y la Ley 248 de 1995 aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, suscrita en 1994 en Belém do Pará (Brasil).

Más recientemente, el Consenso de Brasilia (junio de 2010) insta a los países miembros a asignar prioridad a las mujeres en puestos de liderazgo, en particular en el poder ejecutivo, y decide:

- Impulsar y hacer cumplir leyes de igualdad laboral que eliminen la discriminación y las asimetrías de género, raza, etnia y orientación sexual en el acceso y permanencia al mercado laboral, en la toma de decisiones y en la distribución de las remuneraciones, establezcan mecanismos de presentación de quejas y determinen sanciones para las prácticas de acoso sexual y otras formas de asedio en el espacio laboral (párrafo 1 g));
- Impulsar y profundizar, en el sector público y privado, en la adopción de sistemas de gestión de igualdad de género que promuevan la no discriminación de las mujeres en el empleo, la conciliación de la vida profesional, privada y familiar, y la prevención y erradicación de todas las formas de violencia de género en el ámbito laboral, principalmente el acoso sexual y otras formas de asedio en el espacio laboral (párrafo 1 o));
- Ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder (párrafo 3);
- Incrementar y reforzar los espacios de participación igualitaria de las mujeres en la formulación e implementación de las políticas en todos los ámbitos del poder público (párrafo 3 a));
- Adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluidos cambios a nivel legislativo y políticas afirmativas, para asegurar la paridad, la inclusión y la alternancia étnica y racial en todos los poderes del Estado, en los regímenes especiales y autónomos, en los ámbitos nacional y local y en las instituciones privadas, a fin de fortalecer las democracias de América Latina y el Caribe, con una perspectiva étnico-racial (párrafo 3 b))[43].

La entidad encargada de las políticas de género en Colombia no ha tenido fuerza y refleja la importancia y el compromiso que le han otorgado los distintos gobiernos a este tema. El período en que contó con más relevancia fue 1990–1994, en que se aprobó la nueva constitución política. La responsabilidad en materia de igualdad de género se encomendó a la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres,

43 Véase en **http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf**.

una entidad autónoma que dependía de la Presidencia[44]. Durante la presidencia de Pastrana (1998-2002) perdió independencia y se la convirtió en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con menor presupuesto y sin autonomía financiera. El Gobierno actual (2010-2014) le asignó nuevas funciones y pasó a ser la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. En su plan de desarrollo se comprometió a establecer una política para las mujeres y la igualdad de género que está en vías de formularse por medio de un proceso participativo.

La Ley 823 de 2003 establece normas para la igualdad de oportunidades de las mujeres, pero realmente la Ley de cuotas ha tenido más impacto en la participación de la mujer en la adopción de decisiones

LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ley 581 (2000) o Ley de cuotas

La principal legislación a este respecto es la Ley 581 de 2000, conocida como Ley de cuotas. Tiene por objeto garantizar la participación de mujeres en cargos directivos superiores en la administración pública.

La Ley establece las siguientes cuotas en las distintas ramas y organizaciones de la administración pública:

- Como mínimo el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio serán desempeñados por mujeres;
- Como mínimo el 30% de los cargos de otros niveles decisorios serán desempeñados por mujeres (artículo 4).

La Ley establece que los cargos de máximo nivel decisorio son los que corresponden a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal (artículo 2).

En lo que se refiere a los otros niveles decisorios, la Ley establece que son los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción de la rama ejecutiva, al personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial (artículo 3).

A continuación figuran algunos de los parámetros que establece la Ley:

- La Ley establece excepciones para cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito. Tampoco se aplica a la provisión de los cargos electivos y a los que se proveen por el sistema de ternas o listas (artículo 5);
- Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de ternas, se deberá incluir, en su integración, por lo menos el nombre de una mujer. Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore incluirá hombres y mujeres en igual proporción (artículo 6);

44 La entidad responsable de la igualdad de género que había en al país antes de 1990 formulaba políticas relacionadas con cuestiones de la familia, la niñez y la adolescencia. Después de la aprobación de la nueva Constitución, se estableció una entidad especial para la formulación de políticas sobre igualdad de género, denominada Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres. Durante su breve existencia contó con independencia económica y elaboró proyectos nacionales importantes, aunque luego se redujo su presupuesto, perdió autonomía financiera y ahora se denomina Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y depende directamente de la Presidencia.

- La Ley establece que será obligatoria la participación de hombres y mujeres en igual proporción, como integrantes de las autoridades encargadas de definir una elección por concurso de méritos (artículo 7). El Departamento Administrativo de la Función Pública enviará a las instituciones de educación superior información sobre los cargos a proveer en la administración pública (artículo 8). También encomienda a la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer la promoción de la participación femenina en el sector privado (artículo 9)[45];
- El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo velarán por el estricto cumplimiento de esta Ley (artículos 12 y 16);
- La Ley también dispone incluir mujeres en las delegaciones oficiales y los comités internacionales y asegurar la participación de mujeres en cursos y seminarios de capacitación en las diferentes áreas (artículo 13);
- En dos artículos se menciona la vigilancia del cumplimiento del principio de igual remuneración para trabajo igual y el fortalecimiento de las entidades de la sociedad civil que trabajan en favor de los derechos de la mujer (artículos 14 y 15);
- Sanciones: el incumplimiento de las disposiciones del artículo 4 se sancionará con una suspensión de hasta de 30 días en el ejercicio del cargo y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

Promulgación de la Ley de cuotas

En 2000, nueve años después de la aprobación de la nueva Constitución Política de Colombia y luego de varios intentos, el Congreso promulgó la ley 581. Gracias a la participación del movimiento de mujeres en la creación de la nueva Constitución Política de Colombia de 1991, se incluyeron artículos sobre la igualdad de derechos (artículos 5 y 13), entre otras cosas, sobre la participación de la mujer en cargos de nivel decisorio (artículo 40)[46]. El último párrafo del artículo 40 establece que: las "autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública"[47].

Tomando este artículo como referencia se inició un proceso largo y difícil y se presentaron ocho proyectos de ley conexos. El primero se presentó en 1991, justo después de la promulgación de la nueva Constitución y el último en 1998. Finalmente, la Corte Constitucional falló a favor del último de estos proyectos de ley en mayo de 2000, durante el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana. Las organizaciones de mujeres apoyaron activamente todo este proceso, a pesar de la resistencia del Congreso, que no inició rápidamente el debate para que fracasara o que no reparó en lo que estaba aprobando. "La ley se aprobó sin mucho conocimiento por parte de los congresistas varones que dieron su aprobación. Esa aprobación, generó una gran emoción en las mujeres que se encontraban en el Senado, lo que llevó a muchos congresistas varones a preguntarse, ¿Qué era lo que habían aprobado, que las mujeres presentes estaban tan contentas?"[48]

El movimiento de mujeres, representado institucionalmente por la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, y las mujeres miembros del Congreso que ejercieron presión como grupo parlamentario

45 Actualmente denominada Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

46 Moreno, Zully, *La ley de cuotas en Colombia, ¿Un logro político de las mujeres?*, Tesis Magíster en Estudios de Género, Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Estudios de Género, 2004.

47 Constitución Política de Colombia, 1991.

48 Moreno, Zully , citando a la Red Nacional de Mujeres, pág. 100.

para promulgar la Ley de cuotas, establecieron un "triángulo del empoderamiento", como mencionó Marta Gutiérrez[49]. Puede afirmarse que este fue el primer ejercicio de la influencia de las mujeres del Congreso en favor de la adopción de otras leyes en beneficio de las mujeres.

La historia no terminó ahí. Los debates en la Corte Constitucional después de la aprobación por el Congreso también fueron intensos y se convirtieron en hitos para dictámenes posteriores sobre medidas especiales. Como afirmó León, la Constitución no hacía referencia directa a medidas especiales, pero el segundo párrafo del artículo 13 afirmaba claramente lo siguiente: "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados"[50] [51]. Aunque la Corte no estuvo bien informada acerca de este concepto, la existencia de este artículo facilitó el análisis[52]. Lo cierto es que el concepto de medidas especiales es importante y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Plataforma de Acción de Beijing (1995) consideran que estas son necesarias para acelerar la igualdad *de facto,* habida cuenta de los puntos de partida más frágiles de la mujer en muchos contextos.

El objetivo inicial del movimiento de mujeres era alcanzar una mayor representación política, en otras palabras, no limitar la Ley a la participación de mujeres en cargos administrativos superiores, que era muy baja. En 1990 "las mujeres representaban el 1% en el Senado, 2% en la Cámara [de Representantes], 2,5% en los concejos municipales [y] 4% en las alcaldías"[53]. No obstante, los argumentos utilizados para limitar la Ley se basaron en el hecho de que la Constitución establecía que "los partidos políticos son autónomos, que los ciudadanos pueden constituirlos sin limitación alguna y, sobre todo, que el Estado en ningún caso podrá establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y los movimientos políticos"[54]. A este respecto, Cecilia Barraza afirma:

> **"Yo creo que lo primero que hay que [enfatizar] es que cuando se buscó hacer una ley de cuotas para Colombia, se buscó hacer una ley de cuotas que fuera principalmente para los cargos de elección popular, pero debido a las restricciones que tenía la Constitución, eso nunca pudo avanzar y […] por eso […] quedó restringida solamente a la administración pública y eso hace que esta ley sea absolutamente sui generis en América Latina; no hay otra ley de cuotas que se mencione en América Latina que tenga estas características, de la administración pública. Eso es un punto de partida interesante." Cecilia Barraza, Directora de Corporación Humanas (entrevista realizada para este estudio de caso, 2011)**

Seguimiento de la Ley de cuotas

El seguimiento de la Ley 581 de 2000 se ha centrado esencialmente en el artículo 4, es decir, el cumplimiento de la cuota del 30% en cargos de nivel decisorio. Tal vez por ello en Colombia esta ley se conozca como la Ley de cuotas. Los informes no mencionan los otros artículos ni son objeto de seguimiento por las diferentes partes interesadas pertinentes. Ello constituye una grave deficiencia, pues algunas disposiciones guardan relación con cuestiones importantes, como el acceso de las mujeres al desarrollo profesional.

49 León, Magdalena, *Nadando contra la corriente - Mujeres y cuotas políticas en los Países Andinos*, 2009, pág. 71.

50 León, *op. cit.*, pág. 55.

51 Constitución Política de Colombia, 1991.

52 León, *op. cit.*, pág. 54.

53 Moreno, *op. cit.*, pág. 85.

54 León, *op. cit.*, pág. 59.

El Departamento Administrativo de la Función Pública ha sido objeto de seguimiento sistemático desde 2004. Este Departamento utiliza dos herramienta; una para entidades nacionales y otra para las subnacionales. El seguimiento puede tornarse más complejo si aumenta el desglose territorial. Además, dado que no hay una entidad que se encargue de la divulgación de la norma, se ha vuelto difícil asegurar un conocimiento amplio del contenido de la Ley y del hecho de que su cumplimiento es obligatorio. El Departamento ha asumido esta tarea.

Los informes del Departamento indican claramente qué entidades no cumplieron la Ley nunca o casi nunca. Habida cuenta de que estos informes se envían a la Procuraduría General de la Nación, no se entiende por qué no se han impuesto sanciones por incumplimiento.

La Ley también dispone que el Departamento divulgue todas las oportunidades laborales en las instituciones de enseñanza superior. Esto tampoco se ha cumplido. Las razones podrían guardar relación con las contradicciones de la Ley, pues el Departamento Administrativo de la Función Pública no administra las vacantes. Esta tarea es responsabilidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

> **"Yo he visto que año a año han ido aumentando[. El] reporte que al comienzo fue tan difícil, [fue presentado por] 60 o 100 municipios; este año ya tuvimos más de 1000[55]. La idea este año es conseguir que nos reporten más información […]. En algún momento nosotros tuvimos un contacto en las gobernaciones, una persona que colaboraba […] [con nosotros] y […] que hacía seguimiento a los municipios, pero después fue difícil porque no hay algo que los obligue a que nos den esa información; entonces optamos otra vez por llegar a cada municipio, pero no ha sido fácil. Es un trabajo que hacemos para llegar a todos los municipios, los mandamos por correo electrónico, por correo certificado […]. Si reportan cargos directivos, […] nosotros vemos que hay una dificultad y es que no tienen claro cuáles son los cargos directivos […]. Pero ahorita en la encuesta que vamos a sacar incluimos definiciones de los cargos para hacerlo mucho más fácil […]. Nosotros a partir de 2004 comenzamos a sensibilizar a las entidades sobre la Ley […], pero la Procuraduría lo que hace es vigilar que se cumpla la ley. Nosotros somos la entidad que en realidad se ha encargado de la difusión y sensibilización de la ley." Entrevista con la Directora de Empleo del Departamento de la Función Pública Julia Gutiérrez de Piñeres y la funcionaria Marianella Bravo Valencia, encargada del seguimiento desde 2004**

La Procuraduría General de la Nación recibe el informe del Departamento Administrativo de la Función Pública y denuncia a las entidades que no cumplen la Ley de cuotas[56]. Las cifras de la Procuraduría General de la Nación indican que desde 2005 se han iniciado en total 112 procedimientos de incumplimiento, de los cuales se archivaron 33, se impusieron sanciones a 2, y 60 se encuentran en la etapa de investigación preliminar (54 corresponden a 2010, 4 a 2009, 1 a 2008 y 1 a 2005)[57]. Estas cifras parecen ser excesivamente bajas en comparación con los datos de incumplimiento presentados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, tanto a nivel nacional como territorial.

55 Colombia tiene 1103 municipios.

56 Se trata de la respuesta de un funcionario de la Procuraduría Delegada para la Función Pública para este estudio. No se permitió grabar la entrevista.

57 Carta enviada al Dr. Rodrigo Uprime, de fecha 10 de junio de 2011, obtenida por conducto de Orlando Anaya, funcionario público el 28 de julio.

No se dispone de información oficial anterior a 2005. La fragilidad del seguimiento de la Ley por la Procuraduría General de la Nación es evidente. Se carece de los recursos necesarios para asegurar su eficiencia. Esto representa un problema grave y da una fuerte sensación de impunidad.

Una de las estrategias de la Procuraduría General es enviar boletines al Departamento Administrativo de la Función Pública. Estos se envían anualmente a las entidades nacionales y territoriales para informar sobre el cumplimiento y estimularlo.

La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer ha puesto de relieve el seguimiento de la Ley por conducto del Observatorio de Asuntos de Género, así como su divulgación y la sensibilización correspondiente[58]. No obstante, hay quienes sostienen que el seguimiento podría ser mucho más activo, incluso reconociendo a las entidades que cumplen la Ley. Se ha criticado que la fragilidad económica y otros aspectos técnicos de la Alta Consejería le impedían desempeñar un papel de liderazgo. Sin embargo, otros opinan que se trata de una obligación del Gobierno en general, y no solo de la Alta Consejería.

> **"[...] [Y]o pienso que una Consejería tan débil en términos técnicos [y] políticos, […] no podía tener incidencia, a pesar de que eso sería una responsabilidad de la Consejería, [es decir] hacer el seguimiento a la Ley. Me parece que no es reconocida, respetada y valorada por las otras instituciones para que sea una institución que efectivamente presione a las otras para que cumplan la Ley de cuotas. Creo que no le ponen cuidado." Lya Yaneth Fuentes. Académica feminista. Cecilia Barraza, Corporación Humanas (entrevistas realizadas para este estudio de caso, 2011)**

A pesar de las críticas, cabe destacar que se emprendieron algunas iniciativas destinadas a colaborar con entidades nacionales y territoriales, cuyo resultado fue la celebración de acuerdos sobre igualdad, aunque no fueron objeto de seguimiento. Asimismo, en lo que se refiere al artículo 8, relativo a la promoción de la igualdad en el sector privado, la Alta Consejería respaldó la firma de la Agenda por la igualdad laboral con asociaciones de empresas en 2009.

> **"La Consejería suscribió tres pactos, uno el acuerdo nacional por la equidad de hombres y mujeres, que es un pacto, yo diría que único, en el sentido de que se comprometió a la rama ejecutiva, a la rama legislativa, la rama judicial, instituciones educativas públicas y órganos de control y sector privado, para hacer del tema de equidad de género una política de Estado. [...] El [segundo] fue un pacto por la inclusión efectiva de las mujeres en la política; ese fue un pacto que firmaron los partidos políticos que quedaron vivos en el momento en que se firmó ese pacto. Acordémonos de que pasamos de 72 partidos o movimientos a unos 16 movimientos políticos, y el compromiso de los partidos era tener una representante del tema de género dentro del partido, y desarrollar estrategias internas para que las mujeres pudieran llegar también a los cargos directivos de los partidos políticos. [...] Y el tercero, la agenda por la igualdad laboral es un pacto que firmaron, en 2009, 18 presidentes de los gremios económicos más importantes del país y después, en 2010, lo firmó también el comité intergremial del Valle del Cauca en pleno." Martha Lucía Vásquez, Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer 2002-2006, 2006-2012 (entrevista realizada para este estudio de caso, 2011)**

58 Durante la Presidencia de Andrés Pastrana, de 1998 a 2002, la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres se convirtió en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con menor autonomía económica y de adopción de decisiones.

Papel de las organizaciones de mujeres

Después de la promulgación de la Ley de cuotas, las organizaciones de mujeres han desempeñado un papel preponderante. Se creó el Observatorio Mujer y Participación Política, integrado por diez organizaciones de mujeres, entre ellas la Escuela de Estudios de Género y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad de Colombia.

Por conducto del Observatorio, durante la Presidencia de Andrés Pastrana se vigiló el cumplimiento de la Ley. Se determinó que el Presidente no cumplía la Ley, se envió una petición y luego se interpuso una acción de cumplimiento[59]. Esas medidas se denegaron mediante argumentos jurídicos hasta la elección del siguiente Presidente (Moreno, 2004, pág. 134).

El Observatorio hizo el seguimiento del cumplimiento de la Ley hasta 2003. Una de las razones del cese de la vigilancia sistemática del cumplimiento por las organizaciones de mujeres fue la falta de recursos económicos.

En la década de 2000 se registró un empeoramiento del conflicto armado en el país, que indudablemente cambió las prioridades del movimiento de mujeres. A pesar del hecho de que la cuestión de la participación política es un elemento decisivo de su programa, la guerra y sus repercusiones en las vidas de las mujeres exigieron mayor atención.

> **"Nosotras como SISMA, […] hicimos un primer esfuerzo de hacer un seguimiento fuerte a las cuotas, no a nivel nacional, sino a nivel territorial en cuatro o cinco departamentos, o cuatro o cinco entidades territoriales, con recursos del [Banco Interamericano de Desarrollo (BID)]. Sin embargo esa fue una fuente coyuntural y no encontramos luego facilidad de recursos para seguir trabajando […] en la línea de participación política, que [es] otro factor que también influye para que tú trabajes más o menos un tema". Claudia Mejía, Directora de Sisma Mujer (entrevista realizada para este estudio de caso, 2011)**

Papel de la comunidad internacional

La Ley de cuotas no ha recibido la atención del programa de cooperación internacional, ni en materia de cumplimiento ni de apoyo a las mujeres que se encuentran en puestos decisorios.

El PNUD ha desempeñado un papel muy importante en el respaldo de la Ley 1475 de 2011, que dispone que los partidos políticos deben incluir en sus listas por lo menos un 30% de mujeres. Ha apoyado la labor de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso y ha alentado la participación de las organizaciones de mujeres.

La AECID respaldó la realización de una evaluación del cumplimiento de la Ley de cuotas, que llegó a la conclusión de que variaba entre los distintos niveles de la administración pública.

Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso

En 2006 se estableció la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso, una comisión especial para abordar la igualdad de género y los derechos sociales, políticos y laborales, y la salud mental, sexual y reproductiva de la mujer. La Comisión trabaja con organizaciones de mujeres e internacionales, aunque aún no se ha centrado en la Ley de cuotas[60].

59 Mecanismos destinados a exigir el cumplimiento previsto en la Ley.

60 Informe de gestión presentado por la Senadora Alexandra Piraquive, Presidenta de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso.

Otros estatutos y políticas de la administración pública

Colombia es una de las democracias más antiguas de América Latina. El período presidencial es de cuatro años, con la posibilidad de un segundo mandato. In 1991, mediante un proceso altamente participativo, Colombia aprobó la nueva Constitución Política, en la que reconoce que es un Estado social basado en el estado de derecho, que protege los derechos humanos básicos de la población y reconoce su diversidad étnica y racial, así como la igualdad de género[61 62 63].

En lo que se refiere a la administración pública, la Constitución establece que el funcionariado deben cumplir lo dispuesto en el manual específico de funciones, que define claramente las tareas y exige que todas las organizaciones públicas establezcan una trayectoria profesional, con excepción de los puestos obtenidos por elecciones, y los de libre nombramiento y remoción[64]. El acceso a estos puestos de carrera y los ascensos deben ajustarse a las disposiciones legales, y basarse en los méritos y las cualificaciones de cada aspirante[65 66].

Según la ley, el ingreso y el ascenso a los empleos públicos se determina por medio de concursos abiertos cada vez que se produce una vacante. La entidad encargada de este proceso es la Comisión Nacional del Servicio Civil[67]. Se evalúan los perfiles de experiencia y educación que figuran en los currículos de aspirantes según los requisitos del puesto y posteriormente se realizan un examen escrito y una entrevista. Cabe mencionar que hay pocas oportunidades de empleos nuevos en el sector público, en comparación con la gran demanda actual[68].

Política de contratación

En Colombia los empleos de carrera tienen carácter **definitivo** o **transitorio**.

Un cargo **definitivo** se presenta cuando un empleo público está vacante de manera definitiva, bien porque ha sido creado o porque quien lo ocupaba se retiró del mismo. Los cargos **transitorios** tienen por objeto no entorpecer el quehacer institucional. Para la provisión definitiva de empleos de carrera, existe el sistema ordinario y el extraordinario. En el primero, el mecanismo utilizado es el concurso o proceso de selección por méritos, que consiste en la calificación de los estudios y la experiencia, un examen de los conocimientos específicos y una entrevista. El sistema extraordinario se basa principalmente en las decisiones de autoridades judiciales que ordenan:

- El restablecimiento de los derechos de carrera de personas que fueron ilegalmente retiradas del servicio;

61 Mediante el proceso conocido como Asamblea Nacional Constituyente se reunieron 70 representantes de la diversa población del país, incluidos pueblos indígenas, afrocolombianos, grupos insurgentes desmovilizados, partidos políticos tradicionales y otros grupos para redactar la nueva Constitución. Beatriz Quintero, *Las Mujeres Colombianas y la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 – Participación e Impactos*, CEPAL, Santa Cruz de la Sierra, 21 a 23 de febrero de 2005, Seminario Internacional "Reformas Constitucionales y Equidad de Género", **http://www.eclac.org/mujer/reuniones/Bolivia/Beatriz_Quintero.pdf**.

62 **http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf**.

63 *Ibid*., artículo 1.

64 Aunque la Constitución lo dispone, no existe un manual específico y la Ley 909 de 2004 reglamenta las entidades, **http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2004/ley_0909_2004.html**.

65 *Ibid*., el artículo 28 de la Ley 909 de 2004 dispone entre otros criterios de mérito, la igualdad y un proceso de selección justo y transparente.

66 Constitución Política de Colombia, capítulo 2, artículos 122 a 127.

67 La Comisión está conformada por tres miembros elegidos por concurso público. La Presidencia de la República nombra a quien obtenga la mayor puntuación (Ley 909 de 2004, artículo 9). Actualmente no hay mujeres en este cargo.

68 La administración pública, especialmente a nivel subnacional, es prácticamente la única fuente de empleo formal.

- La reubicación geográfica de empleados de carrera que han sido obligados a dejar su lugar de trabajo por razones de violencia;
- El nombramiento de una persona de carrera que no quiere recibir indemnización cuando se suprime un cargo y solicita su incorporación en otro empleo equivalente.

Hay dos modalidades de empleo de carrera transitorio: la comisión de servicio y el nombramiento provisional. Pueden acceder los funcionarios que reúnan determinadas condiciones. Pueden ser designados en igualdad de condiciones para suplir las vacantes que se presenten en los empleos de carrera, superiores en grado salarial o nivel jerárquico. Por ello, la comisión de servicio constituye un incentivo para los empleos de carrera, pues quienes los ocupen pueden conservar su vínculo laboral con la administración y regresar al cargo del cual son titulares cuando finaliza la comisión. Sus ingresos pueden ser más altos durante el período de la comisión.

El nombramiento provisional procede cuando en la plantilla de personal no hay un empleado de carrera que reúna los requisitos para el empleo que está vacante. La movilidad dentro del sistema tiene lugar mediante concursos de méritos. Es decir, para ascender a un cargo de mayor nivel cada postulante tiene que presentarse a concurso en igualdad de condiciones que el resto.

No existen políticas específicas en el sector público que alienten la incorporación de jóvenes, afrodescendientes ni la población indígena, que deben presentarse al puesto en igualdad de condiciones que las demás personas. El Gobierno ha adoptado algunas iniciativas para aumentar las oportunidades de empleo de grupos, aunque están dirigidas al sector privado[69]. La población afrodescendiente e indígena no figura en los registros oficiales de datos, porque su diseño no la contempla; por ello su participación en cargos directivos de la administración pública no está documentada.

Cargos no comprendidos en la Ley de cuotas

Otros cargos de gerencia pública dependen de la discreción de la persona que los nombra. La Ley de cuotas establece qué cargos de gerencia pública no están sujetos a la Ley[70]. El artículo 49 afirma que la competencia profesional es el criterio que prevalecerá en los nombramientos. El Decreto 1601 de 20 de mayo de 2005 también establece la evaluación de competencias gerenciales para la provisión de empleos de libre nombramiento y remoción.

Empleos de carácter temporal

La misma Ley en su artículo 21 contempla la posibilidad de crear empleos de carácter temporal. El ingreso a estos empleos se efectúa sobre la base de las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de esas listas. De no ser posible la utilización de las listas se realiza un proceso de evaluación de los candidatos.

Las entidades hacen contrataciones sobre la base de este artículo, propiciando así la existencia de nóminas paralelas en la mayoría de las entidades, en muchos casos perjudicando la seguridad laboral del personal (inestabilidad laboral, baja afiliación a sindicatos, salarios inferiores al promedio del mercado y, en algunos casos, corrupción)[71].

69 La última de estas se denominó "Mi primer empleo".

70 Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones, 23 de septiembre.

71 Véase **http://www.transparenciacolombia.org.co/LACORRUPCION/Quehafallado/tabid/102/language/en-US/Default.aspx**.

Un entorno propicio: leyes fundamentales

La legislación propicia, como la relacionada con modelos de trabajo flexible, licencias de maternidad y de paternidad, y la responsabilidad compartida en el hogar, son esenciales para que las mujeres puedan realizar su potencial profesional. Las experiencias de muchas mujeres en cargos de categoría superior muestran los grandes sacrificios personales que tienen que hacer en comparación con los hombres para mantener su carrera profesional.

> **"[P]ara las mujeres en Colombia todavía asumir una responsabilidad en el campo de la administración pública te pone a escoger casi entre tu mundo privado, que también es político, […] y la calidad del trabajo que vas a desempeñar. Yo lo digo porque muchas de mis compañeras [… sufrieron la fractura de] su relación […]. A mí también se me fracturó una relación […]. Dos de mis compañeras del Congreso […] son mujeres de unos cuarenta años que tienen sus hijos entre 15 y 18 años. [Una] de ellas, casi con las lágrimas en los ojos, me decía, […]: 'Yo vengo desde el lunes, me regreso l jueves, tengo estos dos hijos y, claro, mi marido ha asumido algunas de las responsabilidades. Algo se reconfigura en la familia, eso resulta muy interesante, pero lo hacemos con culpa"[72].**

Las leyes fundamentales son las siguientes:

- Ley 755 de 2002, también conocida como Ley María, por la cual los progenitores gozan de una licencia de dos semanas para estar con sus hijos;
- Ley 1257 de 2008, que incluye la prevención y sanción de la violencia y discriminación contra la mujer, y la sensibilización correspondiente;
- Ley 1468 de fecha 30 de junio de 2011, que extiende la licencia de maternidad a 14 semanas;
- Ley 1475 de 2011, que establece reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y los procesos electorales, y la obligatoriedad de que las listas electorales incluyan por lo menos un 30% de mujeres como candidatas para cargos en corporaciones públicas (concejos, asambleas y juntas administradoras)[73].

Conciliación del trabajo y la vida personal

No hay muchos datos registrados sobre actividades del sector público destinadas a permitir que hombres y mujeres concilien su trabajo y sus actividades cotidianas. En 2010 se promulgó la Ley 1413, que "tiene por objeto incluir la economía del cuidado conformada por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas"[74]. El propósito de la Ley es prestar apoyo a una distribución más equitativa de las responsabilidades de cuidado familiar entre hombres y mujeres y al aumento del acceso de las mujeres al trabajo formal.

De las diferentes entidades examinadas solamente se encontró una experiencia en la Contraloría General de la República, en donde "permitimos acomodar un horario para las madres o padres responsables de

72 Entrevista con Ángela María Robledo, Representante del Partido Verde.

73 No podemos tener seguridad de que la aplicación de esta Ley garantice una mayor representación de mujeres en la administración pública. No obstante, cabe esperar una mayor participación en la representación política. Dado que el factor político es uno de los elementos que muchas veces limita el nombramiento de mujeres a cargos superiores de la administración pública, a lo largo del tiempo esta Ley podría aumentar el número de mujeres en la administración pública.

74 Ley 1413 de 2010.

niños menores, de entrar más temprano para salir a las [15.00 horas].Queremos tener una guardería para que las madres puedan trabajar tranquilas sabiendo que sus hijos están bien cuidados y cerca de ellas"[75].

Desigualdades de género en el sector privado

La creencia generalizada es que el sector privado ofrece más oportunidades a las mujeres para participar en los cargos directivos superiores; no obstante, un estudio realizado en 2005 indica que esto no es así[76]. La desigualdad de género también se manifiesta en el sector privado. El Boletín 12 del Observatorio de Asuntos de Género, de agosto de 2010, presenta algunos resultados de un estudio realizado por Hay Group en 2005 en el que se constata que los cargos directivos son ocupados en mayor proporción por hombres y que los cargos de nivel profesional y de apoyo tienen la mayor concentración de mujeres. La proporción de mujeres en puestos de alta gerencia es del 14%, mientras que en cargos de gerencia media esa cifra es el 32%; profesionales el 43%; técnicos y tecnológicos el 40%: y asistentes el 46%. El estudio también muestra la diferencia en los salarios de las mujeres en esas categorías. Las que ocupan cargos de gerencia alta y media ganan el 10% menos que los hombres, mientras que en cargos profesionales esta cifra es el 8%; en puestos técnicos el 6%; y en puestos de asistentes el 9%.

Se ha emprendido una iniciativa regional a este respecto con el apoyo del PNUD, pero Colombia no forma parte de ella. La iniciativa, que abarca los sectores público y privado, se basa en un innovador sistema de calificación de empleadores para la ejecución de actividades en materia de igualdad de género. El informe de la iniciativa contiene muchas recomendaciones útiles, por lo cual podría considerarse un sistema semejante para Colombia[77].

Acoso en el lugar de trabajo

No hay muchas investigaciones publicadas sobre el acoso laboral y sexual en el lugar de trabajo. Según las cifras suministradas por el Viceministro de Relaciones Laborales, desde la promulgación de la Ley 1010 de 2006, por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otras formas de hostigamiento en el marco de las relaciones de trabajo, se han presentado 2.041 denuncias en relación con malos tratos en el lugar de trabajo, la mayoría de las cuales fue interpuesta por mujeres[78].

En 2004 la Universidad de Antioquia publicó un estudio sobre esta cuestión, en que se analizaron los sectores de la salud, el transporte, las finanzas y la vigilancia privada[79]. El estudio determinó que en el sector de la salud se agredía físicamente más a las mujeres que a los hombres. La agresión verbal por medio de insultos y críticas se manifestaba en proporciones similares contra hombres y mujeres, el 49% y el 51%, respectivamente. En cuanto a las amenazas, estas afectaban más a las mujeres (el 59,4%), y el jefe solía ser el agresor verbal más frecuente. En cuanto al acoso sexual, había diferencias por género y por sector. Los hombres eran objeto de más acoso en los sectores del transporte y la seguridad privada, mientras que en los sectores de la salud y las finanzas las mujeres eran las más acosadas, principalmente por sus jefes y colegas.

En 2010 el Observatorio de Culturas de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte del municipio de Bogotá realizó una encuesta sobre acoso laboral y determinó que el 75% de las personas encuestadas había sido testigo de burlas a mujeres, el 73% había escuchado comentarios hostiles sobre

75 Entrevista a Sandra Morelli, Contralora General.

76 Observatorio de Asuntos de Género, "El desarrollo económico de las mujeres, una realidad impostergable", *Boletín 12,* agosto de 2010.

77 *Gender Equality in the Workplace*, PNUD, 2012.

78 Se trata de poca cantidad, habida cuenta de que el total de mujeres en la administración central es de 39.788.

79 *Formas y consecuencias de la violencia en el trabajo*, Universidad de Antioquia/Ministerio de Protección Social, 2004.

mujeres y el 60% insinuaciones de tipo sexual, el 46% había sido testigo de agresiones físicas y el 43% de discriminación racial. Cuando se les preguntó si habían sido víctimas de alguna de estas situaciones, el 43% por ciento afirmó que había sido objeto de sobrecarga laboral, el 24% de insinuaciones de tipo sexual y el 16% de discriminación racial. Asimismo, el 88% opinaba que las víctimas de acoso laboral con frecuencia no presentaban denuncias contra sus agresores[80].

Después de la promulgación de la Ley 1010, se aprobó la Ley 1257 de 2008, por medio de la cual se establecen normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. El artículo 29 tipifica la conducta de acoso sexual, que se incluye en el artículo 210 del Código Penal (2008) como un acto sexual abusivo. La conducta delictiva consiste específicamente en: "[e]l que en beneficio suyo o de un tercero y valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, acose, persiga, hostigue o asedie física o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra persona, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años". En particular, hay conducta indebida cuando "[e]l que en beneficio suyo o de un tercero y valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, acose, persiga, hostigue o asedie física o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra persona, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años".

Habida cuenta de que no se han encontrado publicaciones sobre la aplicación de la Ley 1010 ni del artículo 29 de la Ley 1257, es importante investigar esta cuestión.

El papel del PNUD y otros organismos internacionales

Aunque Colombia es un país de ingresos medianos, registra una fuerte presencia de organismos de cooperación internacional debido al conflicto armado que padece el país[81]. Este conflicto también determina las prioridades temáticas de la cooperación; aunque muchos de estos organismos de asistencia se ocupan de la igualdad de género como tema transversal de sus actividades; sus prioridades son el apoyo a los procesos de paz y a las personas desplazadas.

ONU-Mujeres está en vías de establecer una oficina en el país, aunque aún funciona como programa para la paz y la seguridad. Otros organismos, como el Organismo Alemán de Cooperación Internacional (GIZ) o el PNUD, trabajan en cuestiones relativas al fortalecimiento de la democracia local. El PNUD también presta apoyo a la elaboración de políticas públicas de género, aunque ni el GIZ ni el PNUD se ocupan de la participación de la mujer en la administración pública.

La iniciativa Mesa interagencial de género reúne a los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones que trabajan en la esfera del género. No obstante, ninguno de estos se ocupan directamente de la participación de la mujer en la administración pública. Una comisión de la Mesa elaboró una evaluación del cumplimiento de la Ley de cuotas diez años después de su promulgación. Durante las consultas celebradas en relación con este estudio de caso, varias organizaciones expresaron su interés en trabajar en este tema (Embajada de los Países Bajos, Instituto para el Desarrollo de la Democracia, ONU-Mujeres y PNUD).

80 Medición sobre acoso laboral, Observatorio de Culturas, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Bogotá, 2010.

81 La crisis humanitaria en Colombia debida al conflicto armado explica la presencia en el país de organismos de las Naciones Unidas como el PNUD, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ONU-Mujeres, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), así como de organismos bilaterales como la AECID y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

PRINCIPALES CUESTIONES RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

En esta sección se exponen las conclusiones más importantes de las secciones anteriores y se presentan las principales cuestiones y buenas prácticas.

CONCLUSIONES GENERALES

Aunque la participación de hombres y mujeres en la administración pública es casi igual, hay variaciones considerables según el organismo o el gobierno subnacional de que se trate. En puestos de adopción de decisiones, actualmente las mujeres representan el 40%, cumpliendo así el mínimo del 30% establecido en la Ley 581, o Ley de cuotas. También en este caso, hay una gran variación entre las entidades y las diferentes administraciones públicas.

En algunos ministerios, como el de Hacienda y Crédito Público, y del Interior y de Justicia, nunca ha habido mujeres ministras. En Colombia ha habido ministras en las carteras sociales (Educación Nacional, Salud, Cultura, Relaciones Exteriores), aunque solo una vez una mujer ha sido Ministra de Defensa. Colombia nunca ha tenido una mujer presidenta ni vicepresidenta.

El año pasado, por primera vez, se nombró una mujer para el cargo de Fiscal General de la Nación y otra mujer se desempeña como Contralora General de la República. Además, por primera vez una mujer ocupó el cargo de alcaldesa de la ciudad de Bogotá. En estos tres casos se utilizó el sistema de ternas, en virtud del cual al menos una de las tres personas que figuran en la lista debe ser mujer.

OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS

A continuación se describen los principales obstáculos y desafíos.

1. A pesar de que las mujeres suelen tener mayor acceso a la educación superior que los hombres, hay otros factores que influyen en su contratación. La afiliación política y la cultura política dominada por los hombres son obstáculos importantes, especialmente en los niveles superiores. Esto se debe a que suelen superponerse los ámbitos de la política y la administración pública.
2. La conciliación del trabajo y la vida familiar es un desafío debido a la falta de una cultura y reglamentaciones del lugar de trabajo que permitan a las mujeres lograrla y a los hombres participar más activamente a fin de establecer un equilibrio entre el trabajo y la vida familiar.
3. Las mujeres predominan en los trabajos con contratos temporales y provisionales, en que se registra una brecha salarial entre los géneros.
4. A pesar de la Ley de cuotas, muchos organismos gubernamentales no cumplen la cuota mínima del 30% de mujeres y en algunos casos el porcentaje es 0. Esto también es cierto en el nivel subnacional (departamentos y capitales).

5. No se ejerce el debido control, lo cual facilita el incumplimiento de la Ley por los organismos gubernamentales sin que sean objeto de sanciones. Desde 2004, el país ha realizado el seguimiento sistemático del cumplimiento de la Ley de cuotas por conducto del Departamento Administrativo de la Función Pública, pero la entidad responsable de la imposición de sanciones (la Procuraduría General de la Nación) aún no funciona plenamente.
6. Las mujeres que ocupan escaños en el Congreso no han abordado este tema en particular, aunque han adoptado varias iniciativas, entre otras las leyes sobre violencia de género, la economía del cuidado y la ley que extiende la licencia por maternidad.
7. Si bien hay reglamentaciones contra el acoso sexual en el lugar de trabajo, no hay estadísticas que demuestren la magnitud del problema.
8. En general, algunas personas consideran que en el decenio pasado se registró un retroceso respecto de los derechos de la mujer debido a la tendencia conservadora de los gobiernos.

LOGROS Y BUENAS PRÁCTICAS

Ley de cuotas: La participación de la mujer en los cargos directivos superiores en la administración pública de Colombia se rige por la Ley 581 de 2000, un logro singular e importante de las organizaciones de mujeres, que lucharon diez años por su promulgación.

En función de su repercusión, la participación de la mujer en la adopción de decisiones ha aumentado desde la promulgación de esta Ley. No obstante, cabe destacar que muchas mujeres que tienen éxito no aceptan que este se debe a la Ley de cuotas. Es necesario analizar por qué algunas personas consideran que hay un conflicto entre los conceptos de cuota y de mérito, ya que esto no refleja la realidad. Las cuotas pueden ayudar a que no se pase por alto a mujeres cualificadas por otras razones, como la afiliación política. Otra repercusión positiva de la Ley de cuotas es que las mujeres exigen cada vez más su aplicación, no solo en la rama ejecutiva del gobierno. Durante el análisis de su constitucionalidad, el debate sobre las medidas especiales facilitó la evolución de las condiciones de otros grupos, como los pueblos indígenas y los afrocolombianos. También sobre la base de estos debates, la Corte Constitucional ordenó a los partidos políticos incluir el 30% de mujeres en sus listas electorales. La Ley de cuotas es un elemento esencial de la igualdad de género en la administración pública. Sin este tipo de leyes, no está claro si la participación de la mujer habría aumentado y ninguna otra iniciativa habría tenido una base jurídica tan clara.

Iniciativa de conciliación del trabajo y la vida personal a nivel institucional: Se ha encontrado solo una iniciativa, en la Contraloría General de la Nación, que establece un horario de trabajo para que quienes ejercen la jefatura del hogar, tanto mujeres como hombres, puedan comenzar su jornada laboral más temprano y regresar al hogar antes para estar con sus hijos. Si bien esto debe alentarse, sigue siendo necesario contar con la legislación de apoyo adecuada.

RECOMENDACIONES

En esta sección se formulan recomendaciones sobre posibles medidas futuras destinadas a fortalecer la igualdad de género en la administración pública. Además de las recomendaciones concretas que figuran a continuación, la recomendación general es fomentar la igualdad de género en los puestos de adopción de decisiones de la administración pública. Es importante velar por que, diez años después de la promulgación de la Ley de cuotas, el mínimo del 30% no se convierta inadvertidamente en un tope.

Deberían formularse medidas para prestar apoyo a las mujeres que han logrado acceder a puestos de categoría superior en la administración pública, sensibilizarlas sobre las cuestiones de género y convertirlas en promotoras de los derechos de la mujer.

Para el Gobierno Nacional

Control de la aplicación y promoción de la Ley de cuotas: Es necesario fortalecer el papel de la Procuraduría General de la Nación en el seguimiento del cumplimiento de la Ley de cuotas. La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso también debe participar en este proceso y apoyarlo. La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el mecanismo colombiano de género, también puede desempeñar un papel más activo en la coordinación entre organismos.

Además, debería sensibilizarse a los organismos públicos acerca de sus obligaciones en virtud de la Ley. Asimismo, es necesario centrarse más en su aplicación en los órganos de la administración pública, y el Departamento Administrativo de la Función Pública podría prestar apoyo a los distintos organismos para que elaboren planes de acción destinados a aplicar otros artículos de la Ley.

Aplicación de procesos de recursos humanos basados en el mérito y medidas especiales de carácter temporal: En otros niveles de la administración pública, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer debería encabezar los procesos de coordinación entre organizaciones, como el Departamento Administrativo de la Función Pública, para examinar desde una perspectiva de género la contratación, los ascensos y otras reglamentaciones en materia de recursos humanos. También debería establecer mecanismos activos para asegurar la participación de la mujer en cargos de nivel decisorio de la administración pública de conformidad con la Ley de cuotas y en otros niveles de la administración pública. Las prácticas internacionales, como las directrices sensibles al género y las iniciativas sobre la visibilidad de los nombramientos a cargos de categoría superior y la selección para ascensos, podrían adaptarse al contexto colombiano.

Promoción y sensibilización: Deberían emprenderse campañas de promoción y sensibilización para fomentar entornos propicios, dirigidas al personal de las entidades públicas.

Acoso sexual: Debe avanzarse en la reglamentación de la Ley 1257 en relación con el acoso sexual. El hecho de que no se denuncien todos los casos es un indicador de que no está muy difundida la noción de que se trata de un delito. Por esta razón, es importante prestar apoyo a las campañas destinadas a que quienes trabajan conozcan sus derechos y deberían establecerse procedimientos claros para las víctimas. Pueden forjarse alianzas con sindicatos para profundizar la comprensión de esta cuestión y darle más visibilidad. Las entidades correspondientes (legisladores, asociaciones de empresarios, función pública) en coordinación con los sindicatos, deben hacer un seguimiento de los temas del acoso laboral y sexual dentro de las instituciones gubernamentales colombianas.

Adopción de decisiones políticas y de administración pública: Los interesados, entre otros el gobierno, la sociedad civil y las organizaciones de cooperación internacional, deberían centrarse en la falta de representación política de la mujer, habida cuenta de que la cultura política en Colombia plantea serios obstáculos a la participación de mujeres en los puestos directivos superiores de todas las ramas del gobierno, incluida la ejecutiva.

Para la comunidad internacional, la sociedad civil y el sector académico

Apoyo a las intervenciones pertinentes

El PNUD y otras organizaciones pueden prestar apoyo a la participación de la mujer en la administración pública, en particular en puestos de adopción de decisiones. Esto podría incluir la prestación de asistencia a las instituciones para la elaboración de planes de acción y el fortalecimiento de la supervisión de la Ley de cuotas, entre otras cosas mediante la ayuda a organizaciones de mujeres y a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso, y su sensibilización.

La incorporación de las cuestiones de igualdad de género en las reformas de la administración pública y el gobierno local también son puntos de entrada importantes.

Por último, se necesitan más investigaciones para comprender los patrones y las cuestiones en mayor profundidad, en particular en otros niveles de la administración pública.

Para la sociedad civil

Vigilancia

La sociedad civil puede desempeñar un papel importante en la vigilancia sistemática de la Ley de cuotas y en la elaboración de informes paralelos sobre su cumplimiento. Las alianzas con la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso también pueden ser importantes para promover el debate sobre el cumplimiento y las cuestiones subyacentes.

ANEXO 1: SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIDA	Organismo Sueco de Desarrollo Internacional

ANEXO 2: BIBLIOGRAFÍA

1. Alfonso Hernández, P., La provisión de empleos de carrera en Colombia – Lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público, 2005.
2. Gobierno de Colombia, informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2011.
3. Colás Griñán, S., "Tendencias actuales del empleo en América Latina", en Observatorio de la Economía Latinoamericana, núm. 81, julio de 2007.
4. Observatorio de Asuntos de Género, "El desarrollo económico de las mujeres, una realidad impostergable", Boletín 12, agosto de 2010.
5. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Informe de Caracterización del Empleo Público en Colombia, junio de 2007.
6. Fuentes, Lya Yaneth y Peña, Nayibe, "Mujeres muy pilas han gobernado Bogotá: Ciudad, agendas y asuntos de género", conferencia, 2007.
7. Corporación Humanas. Iguales en Méritos, Desiguales en Oportunidades: Acceso de Mujeres a los Sistemas de Administración de Justicia. Diagnóstico de la situación de las mujeres al interior de los sistemas de administración de justicia, las nociones jurídicas y las percepciones culturales en seis países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, 2007.
8. León, Magdalena, Nadando contra la corriente - Mujeres y cuotas políticas en los Países Andinos, 2009.
9. Moreno, Denise y Rodríguez, Ivonne, Informe de Equidad Salarial y Condiciones Laborales de las Mujeres en Colombia, Internacional de Servicios Públicos, 2008.
10. Moreno, Zully, La ley de cuotas en Colombia, ¿Un logro político de las mujeres?, Tesis Magíster en Estudios de Género, Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Estudios de Género, 2004.
11. Ocampo de Herrán, María Cristina; Norma Villareal Méndez; y Helena Páez de Tavera, Protagonismo de mujer: organización y liderazgo femenino en Bogotá, 1989.
12. PNUD, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, 2011.
13. Constitución Política de Colombia, 1991.
14. Páez, H. y otros, Protagonismo de Mujer, Editorial Guadalupe, 1989.
15. Robledo Silva, Paula, Balance de la aplicación de la ley 581 de 2000, AECID, 2009.
16. Sánchez, Martha, Calidad de Vida de las Mujeres Colombianas, 2010.
17. Medición sobre acoso laboral, Observatorio de Culturas, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Bogotá, 2010.
18. Serres, François, Duelo de poder: javerianos vs. uniandinos dentro de la administración pública colombiana, 2005.
19. Universidad de Antioquia, Formas y consecuencias de la violencia en el trabajo, Universidad de Antioquia/Ministerio de Protección Social, 2004.
20. Wills, María Emma, "Mujeres y política en Colombia (1970-2000): los caminos (insospechados) hacia una gradual apertura", en Gutiérrez, Francisco (ed.), Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2002.

Sitios web consultados

1. http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/
2. http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf
3. www.dane.gov.co
4. http://www1.dafp.gov.co/CaracterizacionEmpleoPublico/
5. http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=Crk3ZivixSk% 3d&tabid=337
   http:// www.photius.com/rankings/economy/distribution_of_family_income_gini_index_2010_0.html
6. http://www.eclac.org/mujer/reuniones/Bolivia/Beatriz_Quintero.pdf
7. http://hdr.undp.org/es/countries/profiles/COL.html
8. http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/12033/101206_Primera_Encuesta_de_Prevalencia.pdf
9. http://www.medicinalegal.gov.co
10. http://mesanacionaldevictimas.blogspot.com/2011/03/asesinatos-de-lideres-de-poblacion.html.
11. http://www.movimientodevictimas.org/index.php?option=com_content&task=view&id=940&Ite mid=1
12. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2004/ley_0909_2004.html
13. http://www.serviciocivil.gov.co
14. http://www.transparenciacolombia.org.co/LACORRUPCION/Quehafallado/tabid/102/language/en-US/Default.aspx
15. http://www.transparenciacolombia.org.co/LACORRUPCION/tabid/62/language/es-ES/Default.aspx
16. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results
17. http://www.unifemandina.org/index.php?option=com_content&view=article&id=534:rechazo-total-a-la-violencia-sexual-contra-las-mujeres-en-el-marco-del-conflicto-armado-es- el-mensaje-que-este-ano-transmite-onu-mujeres-en-rock-al-parque&catid=25:bolivia&Ite mid=32
18. www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=126557

Bibliografía adicional sugerida

1. http://hdr.undp.org/es/countries/profiles/COL.html (indicadores internacionales de desarrollo humano, PNUD, perfil del país)
2. http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=1050&lt emid=289
3. http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/zibecchi-el_derecho_al_tra- bajo_una_revision_general.pdf
4. http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/derest/article/viewFile/714/676
5. http://www.humanas.org.co/BA/2/index_6.html
6. http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/
7. http://genderindex.org/country/colombia
8. http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/overview-of-trends-and-developments-in-public-administration---local-governance/

Nota: todos los sitios web se consultaron en 2011.

ANEXO 3: PRINCIPALES ENTREVISTAS Y PREGUNTAS FORMULADAS

Entrevistas

COMUNIDAD INTERNACIONAL
• AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo)
• NDI (National Democratic Institute)
• Embajada de los Países Bajos
• SIDA (Organismo Sueco de Desarrollo Internacional)
• PNUD
• ONU-Mujeres
• USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
ACADÉMICA FEMINISTA
• Lya Yaneth Fuentes
FEMINISTAS DE ORGANIZACIONES DE MUJERES
• Beatriz Quintero
• Claudia Mejía
• Cecilia Barraza
NIVEL INSTITUCIONAL
• Martha Lucía Vásquez – ex Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer
• Paola Buendía – Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer
• Monserrat Muñoz de García – Vicepresidencia de la República
• Julia Gutiérrez de Piñeres – Departamento Administrativo de la Función Pública
• Alexandra Piraquive – Senadora
• Ángela María Robledo – miembro de la Cámara de Representantes
• Orlando Anaya – Profesional de la Procuraduría General de la República

- Perla Olmos – Asesora de la Procuraduría General de la República

PERSONAS CLAVE

- Sandra Morelli – Contralora General de la República
- Cecilia López – Ex candidata presidencial, ex miembro del Congreso, ex ministra, actual directora del Departamento de Planeación Nacional
- Flor María Díaz – Ex secretaria de Mujeres de Medellín, Directora del programa integral contra las violencias de género

1. GOBIERNO LOCAL/BOGOTÁ

- Juanita Barreto – Ex Directora de Políticas de Mujer y Género
- Sandra Mojica – Gerenta de Políticas de Mujer y Género

2. ORGANIZACIONES DE MUJERES

- Marta Buriticá – Consejo Asesor de Bogotá
- Ivonne Rodríguez – Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

ANEXO 3

Preguntas de la investigación

1. ¿Cree que hay equidad de género en la administración pública en el país? ¿Considera que este ha sido y es un tema prioritario en la agenda pública?

2. ¿Cree que la Ley de cuotas ha tenido impacto en la igualdad de género en el país? ¿Cuáles considera han sido las principales restricciones para su aplicación?

3. ¿Cómo fue el proceso de formulación y aprobación de la Ley de cuotas? ¿Qué tanto se tomaron en cuenta los marcos normativos internacionales frente a los derechos de las mujeres?

4. ¿Qué seguimiento se ha hecho del cumplimiento de esta Ley? ¿Cuántas entidades o funcionarios se han investigado por el incumplimiento de esta Ley? ¿Cómo se hace el control del cumplimiento de la Ley?

5. ¿Considera que la Ley de cuotas dentro de la Administración Pública ha favorecido la toma de conciencia sobre la importancia de la igualdad de género? ¿Cuáles acciones considera usted que son importantes para que esta Ley se cumpla?

6. ¿Qué entidades considera deben desarrollar un trabajo conjunto con el mecanismo nacional de igualdad de género para que la Ley efectivamente se cumpla? ¿Conoce usted reglamentaciones posteriores que faciliten el cumplimiento de la Ley, por ejemplo, trabajo con el área de recursos humanos y reglamentos internos?

7. ¿Qué tanto se ha apropiado y aplicado esta Ley en los niveles nacionales y subnacionales?

8. ¿Cuál es el balance de la aplicación de esta Ley? ¿Cómo la percibe el movimiento de mujeres? ¿Los funcionarios públicos? ¿Los encargados de la formulación de políticas? ¿Quiénes de una u otra forma se han beneficiado de ella?

9. ¿Existe alguna sensibilidad al género en las políticas de recursos humanos de la administración pública? ¿Se conoce la existencia de la Ley? ¿Se promueve la participación equitativa de las mujeres? ¿Se contemplan decisiones conscientes para la participación de mujeres en paneles de entrevista, comisiones de promoción? ¿Existen mecanismos de incentivos o reconocimientos, por ejemplo premios dentro de la administración pública para fomentar la participación de las mujeres en rangos superiores?

10. ¿Conoce alguna experiencia en el país. como arreglos de trabajo flexible, permiso de paternidad, seguros médicos, concesiones para hijos o familia que faciliten la participación de las mujeres en los altos puestos de decisión?

11. ¿Qué explica el aumento de la participación de las mujeres en cargos altos de la administración pública? ¿Se han desarrollado iniciativas desde las políticas de género para que la Ley se cumpla (difusión de la Ley, sensibilización, capacitación)? ¿La cooperación internacional ha desarrollado proyectos sobre este aspecto? Sírvase indicar cuáles y cuándo.

12. ¿Ha existido alguna política específica para promover la ocupación de cargos gerenciales dentro de la administración pública de mujeres jóvenes? ¿Cuál es el perfil de las mujeres que han ocupado estos cargos? ¿El sector educativo ha favorecido el crecimiento profesional de las mujeres para que puedan desempeñar estos cargos? ¿Cuál es su balance?

13. ¿El código de conducta para servidores(as) públicos(as) incluye acciones específicas para asegurar la equidad de género? Si es así, ¿qué medidas existen para asegurar su cumplimiento? ¿Existen mecanismos de réplica que permitan a las mujeres cuestionar decisiones relacionadas con situaciones que consideren que vulneran sus derechos?

14. ¿Las medidas contra el acoso sexual, contribuyen a promover la representación de las mujeres en la administración pública? ¿Conoce campañas contra esta forma de violencia contra las mujeres? ¿Cree que en el país se está trabajando en torno a este tema?

15. ¿Cuáles son los principales obstáculos en la implementación a nivel nacional y subnacional, así como para las organizaciones de mujeres?

16. ¿Cuál es el nivel de coordinación entre los diversos organismos de las Naciones Unidas participantes para atender la igualdad de género en la administración pública basada en los mandatos y ventajas comparativas de las distintas entidades de la Organización?

17. ¿Cuáles son los puntos de entrada en esta problemática para el PNUD y otras organizaciones?

Información secundaria[82]

Comisión Nacional del Servicio Civil

Departamento Administrativo de la Función Pública

Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Departamento Nacional de Planeación

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

82 La bibliografía incluye más información sobre fuentes.

NOTES

Al servicio
de las personas
y las naciones

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Dirección de Políticas de Desarrollo
One United Nations Plaza
Nueva York, NY, 10017 Estados Unidos
Tel: +1 212 906 5081

Para más información, sírvase consultar
http://www.undp.org/content/undp/es/home

Copyright 2012, PNUD. Foto de tapa: PNUD.