



Nota de Gobierno¹

Junio 2026
No. 012

Tres décadas de mecanismos de igualdad en Colombia
¿Hasta dónde ha llegado el país?
¿Qué caminos le falta recorrer?

¹ Documento elaborado por
Liza Yomara García Reyes



Nota de Gobierno

Junio
2026

Introducción. Avances institucionales y desafíos para la igualdad real

1. La transformación de la estructura institucional

- 1.1. Cambios en la estructura institucional
- 1.2. El camino recorrido

2. Una mirada a la inversión

- 2.1 Comportamiento general del presupuesto 2019–2025
- 2.2 Análisis por ejes estratégicos

Recomendaciones

Reflexiones finales

Referencias

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Jorge Iván Bula Escobar
Director General Nacional

Mario Moises Juvinao Daza
Director Escuela de Alto Gobierno

Equipo de gestión del conocimiento
Escuela de Alto Gobierno - ESAP
Carolina Wilches Cortés
Estefany Giiseth Ladino Tellez
Henry David Cardozo Vesga
Óscar Alfredo Tibaduiza Rodríguez
Valentina Jiménez Mora
Mariajosé Cepeda Pérez

Corrección, diseño y diagramación
Escuela de Alto Gobierno - ESAP
Luisa María Navas Camacho
Julián Parrado Triana

Junio 2026

Nota de responsabilidad autorial: Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva de su autor(a), deben entenderse como una propuesta de valor al debate público y como una contribución a la reflexión para la alta dirección del Estado, la alta gerencia y el alto gobierno. En este sentido, el contenido constituye una creación intelectual protegida por el derecho de autor, en la cual el mismo, conserva los derechos morales que le reconoce la Ley 23 de 1982, así como lo dispuesto en la Decisión Andina 351 de 1993 y la Ley 1915 de 2018. En consecuencia, tales opiniones se entienden emitidas a título personal y no comprometen institucionalmente a la Entidad.



**LIZA YOMARA
GARCÍA REYES**
liza.garcia@esap.edu.co

Doctora Cum Laude en Ciencias Sociales y Jurídicas, magíster en Género, Identidad y Ciudadanía y psicóloga, con más de veinte años de experiencia liderando políticas públicas de igualdad de género, derechos de las mujeres y diversidad sexual en Colombia. Ha ocupado cargos directivos en entidades del orden distrital y departamental, incluyendo la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género de Cundinamarca y la Dirección de Diversidad Sexual de Bogotá. Ha asesorado a organismos internacionales como ONU Mujeres, UNFPA y la United Nations Foundation, y actualmente contribuye a la formación de altos directivos del Estado desde la ESAP. Su trayectoria integra investigación académica, gestión pública y cooperación internacional, con un reconocido aporte al fortalecimiento de las políticas de igualdad e inclusión en Colombia.

En las últimas tres décadas, Colombia ha construido una arquitectura normativa e institucional significativa orientada a garantizar los derechos de las mujeres. Sin embargo, persisten brechas estructurales y eso indica que la *igualdad real* exige ir más allá del reconocimiento jurídico: para alcanzarla se requiere que existan ministerios, viceministerios, secretarías departamentales, con altas capacidades técnicas, presupuesto sostenido, presencia territorial, sistemas de seguimiento y monitoreo y una interlocución efectiva con las organizaciones de mujeres y los movimientos feministas.

Introducción:

Avances institucionales y desafíos en materia de igualdad real

Superar las condiciones históricas de discriminación que afectan a las mujeres en Colombia supone tener un análisis, en perspectiva, de los avances y las limitaciones de la acción institucional. Para comenzar, el país dispone de una de las arquitecturas normativas más robustas de Latinoamérica en materia de garantía, protección, promoción y restablecimiento de derechos. La Constitución Política de Colombia, consagrada en 1991, impulsó muchos de esos logros cuando dio cabida a la lucha histórica de las mujeres y de las feministas del país, quienes, sin tregua, propugnan por remontar las desigualdades que persisten.

Los avances en la *arquitectura institucional* inician en 1990, momento en el que se abre una nueva vía en la consolidación institucional, que empieza a trazar respuestas para las mujeres en la sociedad colombiana. Eso se hace desde la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia que, aunque tenía un enfoque *familista*, puso, por primera vez, las políticas de las mujeres en la arquitectura institucional. En 2023, con la creación del Ministerio de la Igualdad, se creó el Viceministerio de las Mujeres, el más alto nivel logrado hasta ahora en la jerarquía institucional; este entramado institucional muestra los intentos institucionales por cerrar las brechas de género en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana y sectores de la administración pública.

Suele asumirse que la consolidación de mecanismos de género es un asunto técnico que requiere, a la vez, la voluntad política y esto puede traducirse o no en la disposición de recursos, capacidades institucionales, presupuesto y articulación con el movimiento de mujeres y feminista. Sin embargo, en la actualidad, este aspecto tiene asimetrías importantes tanto en el ámbito nacional, como en el departamental y en el municipal y, en diversos casos, su adopción ha respondido a enfoques de carácter populista, sin una asignación adecuada de recursos que permita materializar transformaciones estructurales y sostenibles.

1.1. Cambios en la estructura institucional

La transformación de la estructura institucional no es un proceso que obedezca, tan solo, a la intención política de una persona que toma decisiones. Se enmarca en un entramado mayor que consolida lo que Virginia Guzmán (2001) denomina la *densidad organizativa* y la *trama institucional de género*.

En lo referente a la *densidad organizativa*, la autora la conceptualiza como un entramado de relaciones que integra al menos tres factores:

- Una *red de relaciones y de organizaciones sociales*: el movimiento feminista, Organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos de mujeres que permiten movilizar demandas hacia el espacio público.
- Un entorno en el que actores colectivos tienen mejores condiciones para *influir en los procesos de toma de decisiones* políticas.
- Una sociedad cada vez más organizada que genera *espacios de debate* donde participan, simultáneamente, diversos actores.

Por su parte, la *trama institucional de género* hace referencia a lo siguiente:

- *Múltiples instancias y niveles*: esto quiere decir la coexistencia de mecanismos institucionales de género, nacionales y regionales, con otros organismos del ministerio público, con comisiones parlamentarias de mujeres y con foros de mujeres que actúan en el escenario político y otros espacios.
- *Redes informales*: esto es, de una parte, la existencia de contactos y de coordinaciones a lo largo de la administración pública y de los poderes del Estado. De otro, la interlocución de las entidades de cooperación internacional y de otros actores con el Gobierno nacional y que resultan trascendentales en el momento de la ejecución o el impulso de iniciativas.
- *Redundancia positiva*: significa que hay funciones similares en distintas instituciones, lo que permite acumular fuerzas en varios puntos de la institucionalidad pública.

La importancia de contar con esta trama institucional radica en que esta trama actúa como base de poder al proporcionar varios puntos de interlocución para nuevas ideas y propuestas de gestión pública. Además, permite que las demandas de los derechos de las mujeres se mantengan en la agenda de gobierno cuando hay presiones de otros sectores que podrían intentar excluirlas.

Dicha trama facilita, a su vez, que haya interlocución con los elementos que conforman la densidad organizativa. Interlocución, en particular, con las mujeres, sobre todo, las que tienen menos recursos. También, posibilita e impulsa que se organicen para discutir el sentido de las políticas y para hacer un seguimiento de los acuerdos asumidos por el Estado.

En Colombia, se pueden ver dos situaciones:

- Que la *trama institucional de género* se ha ido consolidando a lo largo de 33 años.

- Que la *densidad organizativa* ha sido clave para impulsar el logro de cada una de estas transformaciones, para mantenerlas y para hacerlas visibles en la sociedad¹.

1.2. El camino recorrido

Los esfuerzos del país por adelantar políticas públicas específicas para las mujeres se remontan a los pasados años ochenta. En 1984, se publicó la *Política para la Mujer Rural*, mediante el Documento Conpes 2109 de ese año. Luego, a comienzos de los años noventa², durante el gobierno de César Gaviria Trujillo, se modificó la Consejería Presidencial para el Desarrollo Social y se creó la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, con el Decreto 1878 de 1990.

El objetivo definido para dicha Consejería fue asesorar y acompañar al presidente de la República en la elaboración, formulación, definición y evaluación de las políticas en materia de derechos humanos de las mujeres. Aunque fuera, en ese momento, un avance, es importante señalar que la acción en política pública se encontraba estrechamente relacionada con la idea de *la familia* y carecía de autonomía administrativa.

El siguiente paso se dio bajo el mandato de Ernesto Samper Pizano (1994-1998): mediante el Decreto 1440 de 1995, se creó, como Unidad Administrativa Especial, la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer. Esta instancia se adscribió al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y a ella se le dieron autonomía administrativa y régimen presupuestal propios.

Por primera vez, las mujeres contaban con una entidad con personería jurídica y recursos propios; su función era promover un cambio cultural que permitiera construir relaciones de equidad entre los géneros e impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación y gestión de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo por parte de todas las entidades públicas.

En junio de 1999, bajo el mandato de Andrés Pastrana (1998-2002), el Decreto Presidencial 1182 transformó la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres, en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). Esta estructura permaneció sin mayores modificaciones durante 24 años como el referente institucional de la nación para impulsar los derechos de las mujeres en nuestro país. Con esta reforma, la entidad perdió su personería jurídica y volvió a insertarse en el sector central de la Rama Ejecutiva, bajo la tutela del Dapre.

¹ Un ejemplo claro de la importancia de hacer visibles los hechos es que en el mes en que se estaba preparando esta nota de gobierno -marzo de 2026 - se salieron al debate público casos de acoso sexual en el ambiente laboral, en particular, en el clúster de medios de comunicación. Hacer patentes esos asuntos es fundamental para que se conviertan en un hecho de relevancia nacional, aunque, en Colombia, ya se tuvieran vigentes, por lo menos, tres leyes que tienen relación directa con esos hechos:

- La Ley 1010 de 2006, "por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo".

- La Ley 1257 de 2008, "por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones".

- La Ley 2365 del 2024, "por la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en las instituciones de educación superior en Colombia y se dictan otras disposiciones".

² En toda la región de América Latina, la del noventa fue una década clave para el surgimiento de cambios importantes en los marcos jurídicos que dan estabilidad a la demanda de la equidad de género y a canales para enfrentar la discriminación (Guzmán, 2001).

Brechas de género en Colombia

BRECHA SALARIAL

63% ingreso laboral mensual promedio superior de hombres vs mujeres en 2021 (DANE, 2022)

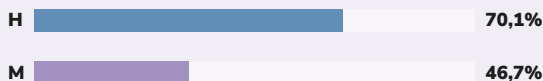
39.3%

Brecha en mujeres con educación básica

28,4%

Brecha en mujeres rurales

INGRESOS PROPIOS

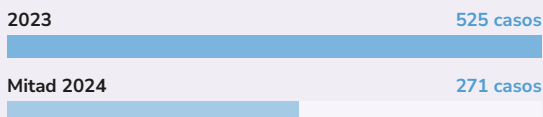


Solo el 46,7% de las mujeres tienen ingresos propios, frente al 70,1% de los hombres. En grupos étnicos la brecha se profundiza por el racismo estructural.

VIOLENCIA FEMINICIDA

1.844

víctimas del delito de feminicidio entre 2020 y 2023; (Fiscalía General de la Nación)



En 2023 se registraron 525 casos; a mitad de 2024 ya se contabilizaban 271

CUIDADO NO REMUNERADO

7h 44m

Mujeres (promedio diario)

3h 6m

Hombres (promedio diario)

● **8h 33m**
Las mujeres rurales asumen la mayor carga: 8 horas y 33 minutos diarios (DANE, 2020-2021)

MERCADO LABORAL

24,0 pp

Brecha TGP en 2023



Reducción promedio en brecha TGP de 1,6 pp y en Tasa de Desempleo de 0,8 entre 2021-2023 (DANE; cálculos DGPM-MHCP, 2024)

Fuente: Viceministerio de las Mujeres / Ministerio de Igualdad y Equidad. Informe Nacional Beijing+30 (2024). DANE (2020-2021, 2022). Fiscalía General de la Nación (2024). DGPM-MHCP (2024)

Elaboración propia.

El mandato de la CPEM se ratificó en varios gobiernos con algunos cambios: en 2014, mediante el Decreto 1649; en 2017, con el Decreto 672, bajo la coordinación de Dapre, y en 2019, mediante los Decretos 179 y 1784, con la coordinación del Despacho de la vicepresidenta de la República (véase, en particular, el artículo 9 del Decreto 1784 de 2019: *apoyo para las funciones asignadas a la Vicepresidencia*). La sucesión de modificaciones —de dirección autónoma, a consejería presidencial y, de esta, a la órbita de la Vicepresidencia— muestra variaciones entre modelos de mayor o menor jerarquía institucional, lo que limitó la capacidad transversalizadora y transformadora del mecanismo de género.

Después de casi 25 años sin cambios trascendentales en este mecanismo, durante el mandato del presidente Gustavo Petro (2022-2026) y con el protagonismo de la vicepresidenta Francia Márquez nació el Ministerio de Igualdad y Equidad. El 4 de enero de 2023, la Ley 2281 ordenó la creación de este Ministerio —la primera cartera constituida desde cero en los últimos cien años del Estado colombiano, una que no derivó de la transformación, de la fusión, ni de la escisión de otra entidad—.

El Decreto 1075 del 29 de junio de 2023 dio estructura al Ministerio y en ella surgió el Viceministerio de las Mujeres, que se constituyó como “el ente de mayor nivel jerárquico que el Estado colombiano ha establecido como mecanismo para el avance de los derechos de las mujeres en Colombia” (Ministerio de Igualdad y Equidad / Viceministerio de las Mujeres, 2024). Entonces, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer funcionó hasta el 31 de diciembre de 2023, con el fin de evitar duplicidad de funciones con el nuevo mecanismo.

En la actualidad, la creación de este trascendental avance en la trama institucional de género se encuentra en vilo dado el fallo de la Sala Plena de la Corte Constitucional, Sentencia C-161/24, que dejó sin efectos la Ley 2281 de 2023. Esta situación configura uno de los riesgos más inmediatos para la sostenibilidad del mecanismo de género: si el Congreso no retoma y aprueba la ley en el plazo señalado (20 de julio de 2026), el Ministerio de Igualdad y Equidad —y, con ello, el Viceministerio de las Mujeres— perderá su base legal. Este escenario hace evidente la *vulnerabilidad estructural de las agencias de género con respecto a los ciclos políticos y a las contingencias del proceso legislativo*. También, refuerza la necesidad de construir una política de Estado —no de gobierno— en materia de igualdad de género, en particular, para garantizar los derechos de las mujeres.

En el desarrollo de la trama institucional de género, también ha cobrado importancia la promulgación de documentos Conpes nacionales que han atendido el hecho de la existencia de políticas que no contaban con el respaldo de instrumentos. Un antecedente es el Documento Conpes 161 de 2013 (sobre equidad de género para las mujeres) formulado durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), en cumplimiento de los artículos 177 y 179 de su Plan Nacional de Desarrollo.

En paralelo, las negociaciones de paz que impulsó el presidente Santos desde 2012 hasta 2016, entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP) representó un avance histórico en la incorporación del enfoque de género en la política de paz: ese hecho se dio gracias a la incidencia de las organizaciones de mujeres y feministas y a la de organizaciones sociales de lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales del país.

En esas negociaciones, se creó la *Subcomisión de Género*, se incorporaron acciones específicas en el plan marco de implementación y se conformó la *instancia especial de mujeres* para incluir el enfoque de género en el acuerdo de paz. Esas particularidades hicieron que el llamado *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, firmado entre el Estado colombiano y las FARC-EP, se reconociera en el escenario internacional por ser el primer acuerdo de paz del mundo que incorporó en forma explícita el enfoque de género y que aplicó las principales recomendaciones de la Resolución 1325 de 2000, del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Con ese antecedente y de manera directa, en 2025, el Decreto 1179 de ese año adoptó el *Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad en el marco de la Resolución 1325*, PAN1325, y se creó el Comité de Monitoreo y Seguimiento del Plan. Así, el PAN1325 se ha convertido en uno de los referentes internacionales en la adopción de estas políticas.

Como parte del camino recorrido, fueron fundamentales durante el último periodo los siguientes hechos:

- La adopción del Documento Conpes 4080 de 2022, “Política pública de equidad de género para las mujeres: hacia el desarrollo sostenible del país”. Este documento propone acciones en seis ejes estratégicos: autonomía económica, participación política, salud, vida libre de violencias, paz y seguridad y, por último, institucionalidad. Su principal innovación es el mandato explícito de *fortalecer la transversalización del enfoque de género en la arquitectura institucional del Estado*.

- La promulgación del Documento Conpes 4143 de 2025, “Política nacional del cuidado”. Su principal innovación es situar el cuidado como un derecho y generar acciones que permitan lo siguiente: restituir derechos a las mujeres que desarrollan trabajos del cuidado no remunerados e impulsar acciones para transformar la inequitativa distribución de las cargas de trabajo no remunerado, de manera que el Estado asuma un papel preponderante en esta redistribución. La emergencia de estas políticas promueve innovaciones que se encuentran a la vanguardia en el ámbito internacional, referidas al abordaje de los derechos de las mujeres en el país.

Otro avance significativo en materia de realización de los derechos de las mujeres en el país tiene que ver con que, por primera vez, en 2020, se incluyeron en todos los planes de desarrollo departamentales del país temáticas asociadas de manera directa con los derechos de las mujeres. El Documento Conpes 4080 de 2022 evidencia cómo en 2020, *los 32 departamentos del país incluyeron metas, presupuestos y objetivos medibles* en materia de equidad para las mujeres, con más de 600 metas específicas.

Actualmente, el 61 % de los departamentos del país (21 departamentos) cuenta con secretarías departamentales de la mujer y la igualdad de género (Ministerio de Igualdad-Viceministerio de las mujeres, 2024).

De acuerdo con el mapeo adelantado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023), en agosto de 2023, en Colombia, el 78 % de departamentos del país, 25 de los 32 departamentos, cuenta con políticas públicas de equidad de género vigentes.

Si bien estas cifras y avances no cubren todo el país, ni significan la materialización de la igualdad real, sí son un *avance sustancial en comparación con la situación de la década anterior* y sugieren cambios y transformaciones fundamentales que es indispensable mantener. Para sostener esa dinámica, se necesitan dos condiciones:

- Que haya un alto gobierno técnico para manejar los diferentes mecanismos de género.
- Aplicar las políticas con planes de acción contundentes, en el sentido de que permitan hacer un efectivo seguimiento del logro de sus objetivos, que obtengan valor público y que impacten en el mejoramiento de las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres.

2. Una mirada a la inversión

La inversión es un punto clave para hablar de la sostenibilidad de las políticas y de los desarrollos administrativos que se mencionaron antes. A continuación, se analizan los principales datos que ofrece el trazador presupuestal para la equidad de la mujer entre 2019 y 2025.

Este trazador se incorporó en Colombia con el artículo 221 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022), que lo define. Este recurso permite identificar qué proyectos y con qué asignación presupuestal contribuyen al logro de la equidad para las mujeres; es decir, cuáles de esos proyectos, desde la incorporación de la perspectiva de género, se orientan a cerrar las brechas de género y a garantizar los derechos de las mujeres.

El trazador tiene cinco categorías y una subcategoría. Las primeras corresponden a las líneas generales de acción planteadas por la *política de equidad de género para las mujeres*, que se había establecido con el Documento Conpes 161 de 2013 y que, aún, no se ha actualizado según los seis ejes del Documento Conpes 4080 de 2022. Así, los siguientes análisis indican la distribución presupuestal destinada a este hecho durante el período 2019–2025. Los datos se tomaron del tablero público del trazador presupuestal, cuyas fuentes son el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) del DNP y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (datos a 31 de diciembre de 2025).

2.1 Comportamiento general del presupuesto 2019–2025

Los datos muestran que el Estado colombiano ha tomado decisiones concordantes entre el crecimiento acumulado de la inversión –tanto en materia de presupuesto de funcionamiento, como de inversión– y el crecimiento de su compromiso en la eliminación de las brechas de género. En los seis años de análisis, la inversión pasó de ser 1,3 billones de pesos en 2019, a ser 13,8 billones en 2025; es decir, *hubo un crecimiento acumulado superior al 960 %*. (véase tabla 1)

Tabla 1. Colombia. Comportamiento del presupuesto dirigido al logro de la equidad para las mujeres. 2019–2025.

Año	Apropiación vigente (billones)	ANEXO PGN (billones)	Crecimiento en apropiación	Crecimiento Anexo PGN
2019	\$ 1,3	—	—	—
2020	\$ 7,2	—	+454 %	—
2021	\$ 7,3	\$ 1,8	+1,4 %	—
2022	\$ 8,7	\$ 2,7	+19,2 %	+50,0 %
2023	\$ 5,7	\$ 3,1	-34,5 %	+14,8 %
2024	\$ 7,3	\$ 4,6	+28,1 %	+48,4 %
2025	\$ 13,8	\$ 0,1	+89,0 %	-97,8 %

PGN: Presupuesto General de la Nación

Fuente: DNP — Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas | Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Datos a 31 de diciembre de 2025. Elaboración a partir de la información pública del trazador presupuestal.

Los datos plantean la necesidad de poner atención en la *gobernanza presupuestal* y revisar la brecha creciente entre la *apropiación vigente* y el anexo PGN (programación inicial): la razón es que el presupuesto ejecutado se ha incorporado mediante modificaciones extraordinarias durante la vigencia —adiciones, créditos y traslados— y no por medio del proceso ordinario de programación aprobado por el Congreso. Como señala la literatura sobre gobernanza presupuestal, un presupuesto bien gobernado debería mostrar correspondencia razonable entre lo planeado y lo ejecutado (DNP, 2025).

2.2 Análisis por ejes estratégicos

El análisis desagregado por ejes del trazador presupuestal muestra, en general, inversiones menores a 0,1 billones en la mayoría de los casos. Esto no indica, necesariamente, falta de inversión, sino posibles limitaciones de registro en la fuente de información. Los datos generales permiten evidenciar que en 2025 se dieron tres situaciones:

- Un incremento atípico en el eje de *educación y acceso a nuevas tecnologías*
- No se registra inversión en el eje *autonomía económica*.
- El eje *mujer libre de violencias* sufre una caída del 86%.

Tabla 2. Picos máximos de inversión entre 2019 y 2025 y en 2025, según eje del trazador presupuestal.

Eje estratégico	Pico máximo	2025	Tendencia
Eje 1: Autonomía económica y acceso a activos.	\$ 8,0 billones. (2022)	0 billones	No se registra en 2025.
Eje 2: Participación en escenarios de poder.	\$ 0 billones (todos los años)	0 billones	Sin recursos relevantes (2019 - 2025).
Eje 3: Salud y derechos sexuales y reproductivos.	\$ 0 billones	0 billones	Subregistro crítico permanente.
Eje 4: Educación y acceso a nuevas tecnologías.	\$ 13,6 billones (2025)	\$ 13,6 billones	Incremento atípico en 2025.
Eje 5: Mujer libre de violencias.	0,7 billones (2024)	0,1 billones	Caída severa 2025 (-86 %)

Fuente: DNP — Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas | Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Datos a 31 de diciembre de 2025. Elaboración a partir de la información pública del trazador presupuestal.

Una mirada a cada eje permite identificar varios comportamientos:

- En 2025, en el *Eje 1. Autonomía económica y acceso a activos*, no se registra inversión en el tablero público consultado. Este eje representó, históricamente, entre el 80 % y el 90 % del presupuesto total. Su caída a 0 billones en 2025 —mientras el presupuesto general alcanza su máximo histórico— puede sugerir una de las siguientes situaciones: se dio una reducción efectiva de recursos, ocurrió una modificación en la clasificación presupuestal o hubo una limitación en el sistema de registro. En cualquier caso, el hallazgo plantea una alerta sobre la trazabilidad de la inversión destinada a la autonomía económica de las mujeres.

- Durante todo el periodo, hay invisibilidad estructural de los ejes 2 y 3. *Los derechos a la participación política (Eje 2) y los derechos sexuales y reproductivos (Eje 3)* no registraron recursos significativos en ninguna de las siete vigencias. Este hecho permite plantear la pregunta sobre la definición de compromisos en las políticas públicas y acerca de la efectiva dotación presupuestal para sus logros. La insuficiente asignación de recursos en estos ejes constituye, adicionalmente, un mecanismo de reproducción de las desigualdades de poder, pues, con ello se limitan, tanto la participación en la vida pública, como la autonomía en la toma de decisiones sobre el propio cuerpo e identidad. Esto, a su vez, debilita la sostenibilidad de los resultados en los otros ejes.

- En 2025, ocurre un incremento atípico del Eje 4. El salto de \$ 0,3 billones en 2024, a 13,6 billones en 2025 en el *eje de educación y nuevas tecnologías* —sin programación previa en el Anexo del Presupuesto General de la Nación (PGN)— representa el 98,5 % del presupuesto total de la política ese año. Esto plantea interrogantes técnicos sobre los mecanismos de incorporación utilizados y sobre la capacidad institucional real de ejecutar y monitorear los recursos. Ese ha sido uno de los cuestionamientos que se hacen al gobierno actual. El hecho impacta, en forma notoria, la garantía de derechos de las mujeres, dado que puede alimentar lecturas según las cuales no sería necesaria la inversión en estos ejes, cuando lo que se ha observado es que el incremento del presupuesto es positivo. Sin embargo, deben analizarse la gobernanza presupuestal y el equilibrio de la inversión temática.

- Finalmente, es relevante señalar la volatilidad observada en el eje estratégico *Prevención, atención y eliminación de las violencias (Eje 5)*. La reducción del 86 % entre 2024 y 2025 en los recursos destinados al programa *Mujer Libre de Violencias*—en paralelo con una significativa reasignación para el Eje 4— sugiere decisiones asociadas a la gobernanza presupuestal, así como posibles limitaciones en la disponibilidad de información que permitan explicar los criterios que orientaron dichas asignaciones. La falta de una inversión constante y creciente de recursos en este eje puede debilitar las capacidades de prevención y protección ante riesgos extremos, incluidos los feminicidios.

El análisis integrado de los cinco ejes muestra que, en términos presupuestales, se requiere una mayor articulación en la gestión, para evitar que predominen las prioridades de corto plazo de cada administración.

Recomendaciones

Es necesario, tanto en el ámbito nacional, como en el departamental, mantener mecanismos de género con alto nivel jerárquico (ministerios, viceministerios, secretarías departamentales) y capacidad de incidencia en la toma de decisiones e impulso de la transversalización, pues, así son mucho más efectivos para producir cambios en las condiciones de vida de las mujeres (García, 2019). La decisión sobre si se mantiene o no un mecanismo *debe centrarse en la necesidad de invertir en políticas que se orienten a la transformación social en materia de desigualdad y de discriminación y no basadas en el análisis de la gestión de los gobiernos anteriores*. Allí es imprescindible identificar el comportamiento de las brechas y el equilibrio justo de la inversión.

- Es fundamental que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP actualicen el trazador presupuestal de la mujer en relación con los ejes del Documento Conpes 4080 de 2022. Esos ejes son: autonomía económica, participación y liderazgo, salud y bienestar, vida libre de violencias, paz y seguridad y fortalecimiento institucional. De esa manera, se crean estrategias que posibilitan el análisis histórico de la inversión con respecto a las apuestas de la política pública de 2022. Además, para fortalecer la gobernanza presupuestal, es necesario escalar esta medición al ámbito departamental, de modo que se pueda analizar la congruencia entre las acciones presentadas, las asignaciones presupuestales y la territorialización de la política pública.
- Si se disuelve el Ministerio de Igualdad y Equidad, es preciso que, a nivel nacional, se mantenga la estructura de Viceministerio de las Mujeres. Al igual que es necesario mantener las secretarías de La Mujer a nivel departamental. Estas estructuras son fundamentales para desarrollar las políticas públicas que impulsan el avance en los derechos de las mujeres. También, las estructuras, requieren contar, siempre, con presupuestos adecuados a las necesidades, pues, de esa manera pueden responder de manera efectiva a los retos contextuales que enfrentan y liderar la transversalización del enfoque de género en toda la administración pública.
- Tanto en el ámbito nacional, como en el departamental, es necesario que el alto gobierno cuente con la capacidad técnica para direccionar los mecanismos institucionales de género. Eso quiere decir que haya un justo equilibrio entre la toma de decisiones, las problemáticas más apremiantes que viven las mujeres en los territorios y la capacidad institucional para incidir y articularse con otras políticas públicas y otros espacios de interlocución.
- En cualquier ámbito de acción gubernamental, la implementación de las políticas destinadas a la garantía de derechos de las mujeres debe acompañarse de sólidos sistemas de seguimiento y monitoreo. Eso significa que los sistemas generen valor público y permitan desarrollar mejoras continuas en su ejecución, así como transparencia y confianza. De esa manera, pueden hacerse veeduría y control del avance logrado.

- Es preciso construir, sea en el ámbito nacional, o en el departamental, una base mínima de presupuesto para cada eje de las políticas públicas. También, construir reglas de distribución basadas en diagnósticos de brechas, de modo que se pueda configurar un esquema de efectividad del gasto que no dependa solo del valor general de la inversión, sino de su predictibilidad, su continuidad y su vinculación con sistemas de evaluación de resultados. Esto es un avance necesario en todos los sistemas de seguimiento y monitoreo. Un ejemplo de avance de esos sistemas es el trazador presupuestal, en el que no hay evidencia de que estas condiciones se hayan garantizado de manera sistemática.
- Las personas integrantes del alto gobierno, tanto en las instancias nacionales, como en las departamentales, deben asumir como propias las necesidades e intereses de las mujeres en cada territorio. Eso tiene relación con entender que el avance en el logro histórico de la igualdad no depende de manera exclusiva de los mecanismos de género y este hecho es trascendental para inaugurar un nuevo momento en la historia hasta ahora escrita.

Reflexiones finales

Apenas empieza a andarse el camino. Hasta ahora, se tiene menos de medio siglo de avances y eso representa el inicio de una transformación que exige trabajar en barreras estructurales y culturales que están profundamente entrelazadas y arraigadas. Para hacerlo, se necesita algo más que reformas legales o que arquitecturas institucionales, aunque ambas son necesarias: lo decisivo es un cambio social e institucional transformador, que conduzca a lograr la igualdad de género real.

En Colombia, *la densidad organizativa* (Guzmán, 2001) se reconfigura constantemente. En este momento, casi en todos los territorios del país, se puede ver, al mismo tiempo, un movimiento de mujeres cada vez más consolidado y un movimiento feminista que siempre va a la vanguardia en poner el ojo en las carencias que el Estado no puede resolver aún. También, un país en donde las violencias contra las mujeres, además de reconfigurarse en el cotidiano vivir, con expresiones nuevas como las violencias digitales, lo hacen en un contexto sociopolítico: ese contexto consiste en que la escalada del conflicto armado se entrecruza con las economías ilegales y en que los cuerpos de las mujeres siguen siendo un terreno en el que se disputa el control del territorio.

Ese hecho de la densidad organizativa es trascendente. Los mecanismos de género, ya sea por medio de normativas o de arquitecturas institucionales, no pueden estar de espaldas a dicha realidad y a las reivindicaciones sociales. Es necesario que cada vez existan mayores capacidades para generar interlocuciones de calidad, de impacto y de escucha. Es decir, que las acciones no se limiten a crear mecanismos formales de interlocución, sino que recuperen el valor de lo público y generen procesos de transparencia en torno a la ejecución de las políticas y a la calidad con la que estas se ejecutan y producen (o no) los resultados que se buscan.

Al respecto, la agencia de las organizaciones de mujeres y feministas es un motor crítico de la innovación legal y política, pero, su impacto suele estar limitado por vulnerabilidades interseccionales asociadas a la pertenencia étnica, la ruralidad, la orientación sexual, la identidad de género y las condiciones de discapacidad, entre otras.

Además, es fundamental poner de relieve ante el alto gobierno y ante quienes aspiran a integrarlo, el aprendizaje sobre el manejo del debate público acerca de los derechos de las mujeres. Un aprendizaje en el que no se tomen posiciones que vayan en detrimento de los logros conseguidos y cuya única guía sea la realización efectiva del principio de igualdad y no discriminación.

La creación y el fortalecimiento de mecanismos de género de alto nivel (como viceministerios y secretarías departamentales) no pueden estimarse como logros menores. En el ámbito territorial, este avance debe tener su correlato en la consolidación de secretarías, direcciones u oficinas con capacidades técnicas y presupuestales acordes con la autonomía y la realidad fiscal de cada entidad. La consolidación institucional constituye una responsabilidad histórica fundamental para que la eliminación total de las desigualdades que enfrentan las mujeres sea una realidad, así como para garantizar plenamente sus derechos, de modo que se evite que estos se conviertan en moneda de cambio en los vaivenes propios de las contiendas electorales.

Si bien los resultados son notables en términos de avances legales e institucionales, los desafíos prácticos —en especial, en la implementación territorial de las políticas, el abordaje de los vectores interseccionales de la desigualdad y la transición de políticas de gobierno a políticas de Estado— continúan limitando el impacto transformador de los mecanismos de género. La evidencia analítica acumulada en tres décadas muestra que la fragilidad no reside en la falta de herramientas normativas o institucionales, sino en la posibilidad de que estas se sostengan en medio de los ciclos políticos, las asignaciones presupuestales y las resistencias culturales que persisten.

Tres décadas de trayectoria institucional permiten concluir lo siguiente: para conseguir la igualdad de género, se requiere, además de voluntad política coyuntural, una política de Estado robusta, que tenga financiamiento sostenido, institucionalidad de alto nivel, equipos de trabajo con conocimiento técnico, articulación efectiva con el movimiento de mujeres, trabajo arduo en transformación cultural y evaluación sistemática de resultados. Solo así, el logro de la eliminación histórica de la desigualdad podrá superar el avance formal y convertirse en un impacto real y duradero en la vida de todas las personas.

Referencias

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016, 24 de noviembre).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79893>

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. (2022). *Documento Conpes 4080. Política pública nacional de equidad de género para las mujeres.* Departamento Nacional de Planeación.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4080.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. (2025, 14 de febrero). *Documento Conpes 4143. Política nacional del cuidado.* Departamento Nacional de Planeación.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4143.pdf>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2000). *Resolución 1325 de 2000: Mujeres, paz y seguridad.* Naciones Unidas.

[https://undocs.org/es/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/es/S/RES/1325(2000))

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2019). *Resultados Colombia. Total nacional: Censo nacional de población y vivienda 2018* [Infografía].

<https://www.dane.gov.co/files/censo2018/infografias/info-CNPC-2018total-nal-colombia.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2023). *Mapeo de las políticas públicas de equidad de género a nivel territorial: Documento final.* Dirección de Desarrollo Social.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Documentos/16195-mapeo-politicas-publicas-equidad-de-genero-nivel-territorial.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, DNP, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP. (2025). *Análisis presupuestal integral: Política de equidad de género e inclusión, vigencias 2019–2025.* Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas.

<https://www.pte.gov.co/trazadores-presupuestales>

García, V. (2019). *The Effectiveness of National Women's Mechanisms in Latin America: A Window of Opportunity or Merely Window-Dressing?* [Tesis doctoral, University of Exeter]. Exeter University Repository. <https://doras.dcu.ie/23612/>

Guzmán, V. (2001). *La institucionalidad de género en el Estado. Nuevas perspectivas de análisis* (Serie Mujer y Desarrollo, N.º 32). Cepal/Naciones Unidas.

<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5878>

Ministerio de Igualdad y Equidad - Viceministerio de las Mujeres. (2024). *Informe nacional del Estado colombiano para la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en su 30.º aniversario.*

https://www.unwomen.org/sites/default/files/2024-09/b30_report_colombia_es.pdf

Constitución y normas

Constitución Política de la República de Colombia. (1991, 6 de julio).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Decreto 1440 de 1995. (25 de agosto). Por el cual se define y organiza la estructura y funciones de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer.

Presidente de la República de Colombia.

<https://www1.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68978>

Decreto 179 de 2019. (8 de febrero). Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Presidente de la República de Colombia.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90564>

Decreto 1784 de 2019. (4 de octubre). Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Presidente de la República.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100590>

Decreto 1075 de 2023. (29 de junio). Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. Presidente de la República de Colombia.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213630>

Decreto 1179 de 2025. (7 de noviembre). Por el cual se adopta el Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad en el marco de la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas -PAN1325- y se crea el Comité de Monitoreo y Seguimiento del Plan. Presidente de la República de Colombia.

<https://www.suin-juriscal.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/30055748>

Ley 1257 de 2008. (4 de diciembre). Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República.

<https://suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1676263>

Ley 2281 de 2023. (4 de enero). Por la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200325>

Ley 2365 de 2024. (20 de junio). Por la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en las instituciones de educación superior en Colombia y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php>

