LA DEMOCRACIA COLOMBIANA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LOS EFECTOS EN LOS ESCENARIOS DE PARTICIPACION CIUDADANA PARA LA INCLUSIÓN DE LAS MUJERES^{*}

THE COLOMBIAN DEMOCRACY FROM THE CONSTITUTION GIVES 1991 AND THE EFFECTS IN THE SCENES OF CIVIL PARTICIPATION FOR THE INCORPORATION OF THE WOMEN

Shirley Johana Ciro Flórez**

Recibido: agosto 12 de 2014 Aceptado: octubre 21 de 2014

RESUMEN

Por medio de este escrito se aborda la participación de las mujeres en los escenarios establecidos en la Constitución de 1991, las principales características, resultados y transformaciones normativas desde el inicio de la Constitución Política hasta el 2012. El propósito fue identificar los escenarios en los cuales participan las organizaciones de mujeres y el alcance de su incidencia en los mismos, de lo cual se desprende que la principal conclusión es que estas organizaciones,

^{*} Este trabajo es resultado de la investigación realizada para optar al título de Magíster en Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela), el proyecto se titula "El influjo de las organizaciones de mujeres en la democracia en Colombia" y fue terminado en el año 2012.

^{**} Magíster en Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar, Caracas. Abogada de la Universidad de Antioquia, Medellín con experiencia en el ejercicio del derecho ante los diferentes tribunales, asesoría jurídica y acompañamiento a procesos formativos, sociales, comunitarios e investigativos, en ejes de fortalecimiento organizativo y empoderamiento, formulación, ejecución y desarrollo de proyectos sociales, con mujeres víctimas de violencias basadas en género, jóvenes, pueblos indígenas y población en situación de desplazamiento. Actualmente se desempeña como jefa del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Remington. Correo: Shirley.ciro @remington.edu.co

si bien hacen presencia en los escenarios de construcción colectiva o democracia participativa, pocas hacen parte de manera abierta a la dinámica electoral y por consiguiente es poco visible su presencia en escenarios representativos.

ABSTRACT

By means of this writing there is approached the participation of the women in the scenes established in the Constitution of 1991, the principal characteristics, results and normative transformations from the beginning of the Political Constitution until 2012. The intention was to identify the scenes in which they inform the women's organizations and the scope of his incident in the same ones, of which it is clear that the principal conclusion is that these organizations, though they do presence in the scenes of collective construction or participative democracy, few ones do part of way opened for the electoral dynamics and consequently his presence is slightly visible in representative scenes.

PALABRAS CLAVES

Organizaciones de mujeres, participación socio – política, democracia, derechos humanos de las mujeres, política pública de equidad de género.

KEY WORDS

Women's organizations, participation socio - politics, democracy, human rights of the women, public politics of equity of kind.

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones más significativas en la legislación colombiana referidas a las mujeres tienen sus antecedentes apenas en el siglo XX, pues, previamente, la Constitución de 1886 daba el reconocimiento de ciudadanía y de derechos civiles exclusivamente a los varones mayores de 21 años, lo cual fue reformado mediante el Acto Legislativo No. 03 en 1954, otorgándole a la mujer el derecho activo y pasivo al sufragio. Sin embargo, es la Constitución de 1991 la que incorpora

en su articulado las mayores transformaciones sobre cuestiones relacionadas con la mujer, por ejemplo introduce el reconocimiento de los derechos inalienables de la persona en el artículo 5, la igualdad ante la ley en el artículo 13, la prohibición a la trata de personas en el artículo 17, reconocimiento a la participación de la mujer en el artículo 40, la posibilidad de decidir sobre al número de hijos en el artículo 42, la no discriminación de la mujer en el artículo 43, entre otros.

Comprender esto permite dimensionar los escenarios de participación que se han establecido para las mujeres en el país, el reconocimiento a sus organizaciones, la posibilidad de hacer parte activa en los debates legislativos en el Congreso y la construcción conjunta de leyes, decretos reglamentarios y acciones afirmativas que incorporan la experiencia de las organizaciones a nivel local, departamental y nacional en temas como la salud de las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, la prevención y erradicación de todas las violencias contra las mujeres y la construcción de escenarios formales de igualdad.

Esto es claro para las mujeres pertenecientes al movimiento social de mujeres, quienes plantean que este es uno de los más importantes consensos que existen al interior del mismo, la promoción de la participación de las mujeres como un escenario de consolidación de la democracia en Colombia:

Si no hablamos de mujeres empoderadas, de mujeres con derechos es imposible pensar en que tengamos una democracia real, la democracia real o paritaria sería el otro sueño, pensar en que igualmente participamos, nos juntamos y nos proponemos también representar los intereses de la sociedad, es necesario que las mujeres estemos movilizándonos, organizándonos y dando una apuesta por la democracia, por el ejercicio de la ciudadanía y de la equidad. (2012)

1. LA DEMOCRACIA EN COLOMBIA

La Constitución Política de Colombia en su artículo primero, al definir la forma y características del Estado, establece que este es "un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista". Al referirse a los derechos del ciudadano se hace una diferenciación entre los derechos fundamentales, los derechos económicos, sociales, culturales, los derechos colectivos y del ambiente y establece los mecanismos constitucionales para su protección. En su artículo 40

establece la posibilidad de "participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" Por medio de algunas acciones como "1) elegir y ser elegido, 2) tomar parte en elecciones (...) y otras formas de participación democrática, 3) construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna".

Siguiendo estos postulados en la Constitución Política se establece que Colombia es un Estado Social de derecho, a lo cual se ha referido la Corte Constitucional en su jurisprudencia, al plantear que:

Una de las bases del Estado Social de Derecho es la consagración del principio de igualdad material, es decir, de igualdad real y efectiva, como expre ión del designio del poder público de eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de las personas o los grupos sociales y lograr unas condiciones de vida acordes con la dignidad del ser humano (Art. 1º de la Constitución) y un orden político, económico y social justo" (2004).

Este escenario Constitucional abre la posibilidad de incorporar una normativa que busque generar condiciones reales de equidad, por consiguiente, la creación de políticas públicas que logren la equidad de la mujer en los ámbitos tanto privados como los públicos, el reconocimiento de sus derechos, su inclusión en escenarios de participación y toma de decisiones. Esto se ha venido haciendo de manera paulatina, y hoy se cuenta con algunas leyes que buscan igualar la condición desigual de las mujeres ante los hombres. Este elemento hace parte de los consensos construidos al interior del movimiento social de mujeres que señala que:

La equidad tiene que ver con la igualdad de derechos políticos y públicos de hombres y mujeres, ese es un consenso y acabar con la violencia contra las mujeres dentro de este marco patriarcal, aunque sabemos que es muy difícil, desde siglos atrás las mujeres han luchado pero también hemos ganado.

2. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 EN COLOMBIA

La democracia representativa es desarrollada actualmente en la mayoría de los Estados occidentales y ha estado presente en diferentes países latinoamericanos, si bien esto no ha sido una constante histórica en la segunda mitad del siglo XX debido a las dictaduras que se presentaron en países como Chile, Brasil, Argentina, Cuba, entre otros, actualmente, se evidencia la presencia de representatividad en esas naciones.

Pero las crisis de legitimidad en los gobiernos constituidos (Sucre, 2005) en Colombia, bien sea en su totalidad o bien sea de algunos de los representantes electos, además de las diferentes manifestaciones de oposición a las decisiones tomadas, o por tomar, referidas a los asuntos del Estado, dan cuenta de la necesidad de transformar el esquema que predomina por uno que incluya, no solo legalmente, sino legítimamente a la totalidad de población, con base en la igualdad real y efectiva como plantea la Corte Constitucional Colombiana, teniendo en cuenta las particularidades de los diferentes grupos que integran la sociedad, entre estos las mujeres, los/las estudiantes, los/las campesinos/las, los/las indígenas, los/las afro descendientes, entre otros (Corte Constitucional Colombiana, 2004).

A partir de los criterios de la igualdad formal e igualdad material establecidos en algunos textos constitucionales, se podría afirmar que la democracia participativa es una de las opciones a tener en cuenta en escenarios de inclusión, ya que se han realizado propuestas en Latinoamérica, como por ejemplo en Colombia y Brasil, que han asumido los parámetros conceptuales de la misma para la asignación del presupuesto público de manera participativa en conjunto entre los gobiernos y las comunidades locales (Corte Constitucional Colombiana, 2004)

Actualmente en Colombia se combinan los criterios de ambos modelos de democracia, teniendo en cuenta que en algunas ocasiones se acude a la democracia participativa con el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato y a la democracia representativa con la elección popular de alcaldes, entre otros. Esto fue definido en 1991, periodo en el cual se consolida un proceso constituyente, a partir del cual es aprobada la Constitución vigente que recogió, o intentó recoger las diversas discusiones que se presentaban en el país en este periodo, por lo que en su articulado se evidencian tensiones políticas, obligando a un posterior desarrollo normativo o jurisprudencial sobre lo referido a la democracia, la participación y la representatividad.

En el artículo 103 de la Constitución Política, se enumeran los mecanismos de participación ciudadana y se establece que ellos son "el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato", y se delega a la ley su reglamentación, la cual se concreta en la Ley 134 de 1994 que reglamenta la disposición constitucional y permite el desarrollo de otras formas de participación sin realizar una lista taxativa de ellas. Algunas de las propuestas que se han realizado posteriormente han sido el Mandato Ciudadano por la Paz, en 1997; un referendo en el 2003; consultas populares como la arrocera, entre otras.

Dadas las discusiones que se han presentado a la luz de estos preceptos constitucionales, la Corte Constitucional colombiana ha tenido que pronunciarse en algunas ocasiones para ampliar su jurisprudencia, como lo realizó por medio de la Sentencia T 385/ (2002):

El concepto de democracia participativa envuelve y amplía el de democracia representativa. No hace desaparecer las características de esta última, sino que las reinterpreta con un criterio distinto de la relación entre Poder, Sociedad y Estado. Con esta nueva mirada, no puede entenderse que el derecho político a elegir a los miembros de las Corporaciones públicas de decisión se agote únicamente con el ejercicio al voto. En la democracia participativa, debe también asegurarse que la expresión ciudadana tenga materialmente efectividad. La representación efectiva es por lo tanto una característica irrescindible del derecho ciudadano al ejercicio del poder público a través de sus representantes.

También en la Sentencia C-585 de 1995 esta misma Corte precisó que la participación democrática no es solo un sistema de toma de decisiones sino que es:

Un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo y la tolerancia. El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida.

En la Constitución de 1991 se establece que Colombia es un Estado Social de derecho, dicha Corte se ha referido al tema afirmando que:

El Estado desarrolla estos mandatos mediante las llamadas "acciones positivas" o "acciones afirmativas", sobre las cuales ha expresado esta corporación son, en términos generales, acciones afirmativas. Con esta expresión se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo infra representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación. (2004).

En este proceso constituyente fue amplia la participación de las organizaciones de mujeres, quienes desde 1980 venían planteando la necesidad de reformar la Constitución Política, en 1988 presentaron un documento 17 organizaciones, en el cual realizaron una propuesta que contenía las modificaciones que se podrían incluir en la posible reforma constitucional, posteriormente se presenta la propuesta "Mujeres por la Constituyente", que incluía el reconocimiento a nivel constitucional de la convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Como resultado de esto se dio el reconocimiento de los derechos de las mujeres en la Constitución Política Colombiana que antes no existían, como el derecho a la igualdad, a la participación, a la no discriminación de la mujer, apoyo a mujeres cabeza de familia, entre otros (Quintero, 2005, p. 9-17)

En el informe de gestión 2002 – 2010, realizado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer da cuenta del avance institucional en materia de equidad a la luz de los postulados constitucionales y jurisprudenciales. Es así como se realiza el balance de la política afirmativa "Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo", la creación de la estrategia para la transversalidad de género, la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, la sanción de veintidós leyes que benefician a las mujeres y la creación del Observatorio de Asuntos de Género, cobertura de 400 municipios en 28 departamentos, la ciudad de Bogotá y el distrito de Barranquilla (Vásquez, 2010, p.5).

3. LEYES REFERIDAS AL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

En Colombia, además de lo señalado en la Constitución Nacional, existen algunas leyes derivadas de la transformaciones constitucionales introducidas en 1991, que se refieren específicamente a la mujer o que están relacionadas con ella, por ejemplo la Ley 248 del 1995, por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994, la ley 294 de 1996 "Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar" (Ley 294, 1996:1), y que fue reformada parcialmente por la ley 575 del año 2000, se refiere a las medidas de protección que se deben ordenan los comisarios de familia en estos casos, entre otras.

Posteriormente, se sanciona la ley 509 de 1999, "por la cual se disponen unos beneficios en favor de las Madres Comunitarias en materia de Seguridad Social y se otorga un Subsidio Pensional" (Ley 509, 1999) como la afiliación al régimen contributivo de seguridad social en salud y su reglamentación (Ley 509, 1999), la ley 581 del 2000 que "reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público... y se dictan otras disposiciones" (Ley 581,2000:1) en la cual se establece la participación de las mujeres en mínimo el 30 % de los cargos decisorios existentes, participación en procesos de selección en igual proporción a los hombres, su promoción en el sector privado y promoción y estimulo en el sector público (Ley 581,2000).

En 2001 se crea la ley 679, por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, desarrollando así el artículo 44 de la Constitución Nacional, ley que contempla la conformación de una comisión para la elaboración de un catálogo de actos abusivos, elaboración de propuestas para contrarrestarlos y apoyar al gobierno nacional con sus informes, para la adopción de medidas preventivas, administrativas y técnicas que impidan el desarrollo de estas actividades, además la realización de un código de conducta en el cual

se contemplen los elementos constitutivos de la autorregulación en el manejo y aprovechamiento de redes globales de información (Ley 679, 2001).

En la Ley 823 de 2003 se establece la "equidad y la igualdad de oportunidades para las mujeres"(p.1) originando un marco institucional que pretende orientar las políticas y acciones en los ámbitos público y privado, por medio de un plan de igualdad de oportunidades que garantice el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, como el derecho al trabajo igual, al salario igual, apovo a pequeñas y medianas empresas (PYME) de mujeres, difusión de derechos laborales y económicos, la formación en exigibilidad, el acceso a la propiedad o tenencia de la tierra, evaluación de las condiciones de trabajo de las mujeres, incrementación de acciones para garantizar el acceso a los servicios de salud integral de las mujeres, a la educación en igualdad de condiciones con los hombres, eliminación de estereotipos sexistas y de criterios discriminatorios, estimulación de investigaciones sobre el género e igualdad de oportunidades, vivienda digna, entre otros (Ley 823, 2003). Este cambio normativo se ha visto reflejado en la actitud de las mujeres, quienes evidencian una actitud diferente ante el Estado frente a la exigibilidad de sus derechos, así lo plantea una de las asesoras jurídicas de la secretaría de las mujeres de la Alcaldía de Medellín

"Yo creo que eso se ha visto reflejado en la medida que ellas han empezado a hacer más demandas, a la institucionalidad, el aumento en la denuncia y la misma actitud que ellas asumen ante las instituciones, ya una mujer no llega en una actitud de mendigar, ni a suplicar o a pedir, llega a exigir y eso obedece en alguna medida a un conocimiento de sus derechos, no solo desde las reivindicaciones que se hacen desde el movimiento en general sino también desde el lugar en el cual el Estado ha venido avanzando poco a poco en los mecanismos para informarles, donde, como y que exigir, si hacemos una mirada pesimista va a encontrar muchos obstáculos, pero se ha avanzado y hoy las mujeres hablan de las leves que se refieren a sus derechos, exigen con base en estas y en la constitución política, hay un empoderamiento que se ha ido difundiendo, ellas han empezado a entender que son y cuáles son los derechos humanos, aquí les da potestad tener esos derechos y eso ha generado en ellas una incidencia, una movilización social, una demanda de espacios y de derechos en general" (____, entrevista, 5 de Noviembre de 2012).

Según la Alta Consejería Presidencia para la Equidad de la Mujer, en Colombia ha existido un avance normativo mayor al mejoramiento de las condiciones efectivas de protección a los derechos de la mujer, así lo manifestó en la política pública construida en el 2012

Si bien los procesos de formulación de políticas para la mujer desde el inicio de la década del noventa han sido iniciativas de todos los gobiernos, los procesos de implementación han sido discontinuos, pues, en materia de derechos de las mujeres el país ha avanzado mucho más en normativas que los reconocen, que en políticas que permitan su ejercicio real. (Consejería Presidencial, 2012.P 8)

De igual manera, con el auto 092 de la Corte Constitucional Colombiana se ordena la creación de trece programas que protegen los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en Colombia y previene el impacto desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado en la vida de las mujeres. Este fue definido por la ley 387 de 1997 así:

"Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público" (Ley 387, 1997:2).

Programas que protegen los Derechos Fundamentales de las Mujeres Desplazadas (Corte Constitucional Colombiana, 2008):

- Programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado.
- 2. El programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas.

- 3. El programa de prevención de la violencia intrafamiliar y comunitaria contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas.
- 4. El programa de promoción de la salud de las mujeres desplazadas.
- 5. El programa de apoyo a las que son jefes de hogar, de facilitación del acceso a oportunidades laborales, productivas y de prevención de la explotación domestica y laboral.
- 6. El programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años.
- 7. El programa de facilitación del acceso a la propiedad de la tierra.
- 8. El programa de protección a los derechos de las mujeres indígenas.
- 9. El programa de protección de los derechos de las mujeres afro descendientes.
- 10. El programa de promoción de la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia contra las mujeres desplazadas lideres o que adquieren visibilidad publica por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.
- 11. El programa de garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición.
- 12 El programa de acompañamiento sicosocial.
- 13. El programa de eliminación de las barreras de acceso al sistema de protección por las mujeres desplazadas.

Según la Alta consejería presidencial para la equidad de la mujer, el informe publicado en Bogotá, Colombia en septiembre de 2012 no se ha avanzado efectivamente en la solución a los principales problemas que afectan a las mujeres debido a la debilidad en los presupuestos, estructuras inadecuadas y dificultades en la transversalización del enfoque

"Si se analizan los contenidos de los diferentes documentos de políticas que se han formulado, estos dan cuenta de las principales problemáticas que siguen afectando a las mujeres en Colombia, tales como dificultades para generación de ingresos y empleo decente, baja participación política, altos niveles de violencias basadas en

género, problemas para el acceso a la salud sexual y reproductiva y a la educación, o demoras injustificadas en la protección a sus derechos al interior de las instancias competentes; incluso, las líneas de política y acciones formuladas han sido similares... Los problemas en la implementación de estas políticas en el país se han debido, por un lado, a las dificultades para contar con presupuestos adecuados para lograr los objetivos propuestos, a la ausencia de una estructura de poder decisoria adecuada y a recursos humanos insuficientes; por otro lado, a la existencia de dificultades para la transversalización a nivel sectorial y territorial de las políticas, como también a la falta de un pacto social que comprometa a la sociedad en su conjunto en el cumplimiento de sus objetivos" (Consejería Presidencial, 2012.P 9)

El balance realizado por las organizaciones de mujeres que se articulan en torno al seguimiento del cumplimiento de estos programas ordenados por la Corte Constitucional en el auto 092, proferido en marzo de 2011, arroja que en 2009 no se había diseñado el programa de promoción de la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres líderes de población desplazada (2008, 2011) y de acuerdo con Acción Social, ente responsable de implementar estos programas, los diez primeros se están implementando, siendo los referidos a las mujeres indígenas, afro y el referido a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición a las mujeres aún se encuentran en proceso de concertación (Medellín, 2010).

1.4 La Política Pública en Equidad de Género en el País

Entre los antecedentes de políticas públicas que contemplan la equidad de género en Colombia se encuentran: la política nacional para la mujer campesina del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 2109:1984), la política de hogares y madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Familiar:1988), la política integral para mujeres en Colombia (CONPES 2626:1992), la política de salud para las mujeres (Resolución 1531 del Ministerio de Salud:1992), la política para el desarrollo de la mujer rural (CONPES SOCIAL 23:1993), la política de equidad y participación para las mujeres (CONPES 2726:1994) ajustada por el CONPES

2941:1997), las cuales contaron con presupuesto público y se desarrollaron conforme con el enfoque del mandatario de turno.

Por ejemplo en el periodo 2002 – 2010 se canalizaron y movilizaron

"Recursos de diversas fuentes en el período 2003-2010 con los que se lograron poner en marcha programas y estrategias por valor de \$70.000 millones de pesos; se trata de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; presupuestos sectoriales; recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional, de otras entidades públicas y de empresas del sector privado en desarrollo de alianzas público-privadas" (Observatorio de asuntos en género, 2010:11).

Y posteriormente se realiza un balance en la política pública del 2012 en el cual se establece que

"Se han logrado avances parciales en la institucionalización del enfoque de género en las diferentes entidades tanto en del nivel nacional como territorial, a través de diversos mecanismos, entre los que se encuentran la creación de oficinas dentro de los ministerios que atienden las problemáticas de mujer desde el enfoque diferencial; la inserción del enfoque de género en las normativas, decretos y resoluciones de las entidades públicas; la generación de iniciativas y proyectos, así como de presupuestos para atender las necesidades especificas de las mujeres en todos los niveles de la administración pública y la creación de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer en la presidencia de la Republica y de Secretarías de la Mujer o de Género en gobernaciones y municipios. Sin embargo, esos avances no reflejan el mismo nivel de desarrollo en todas las entidades sectoriales y territoriales (Consejería Presidencial, 2012.P 43)

1.4.1 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

Las instituciones de género en Colombia aparecen a partir de 1990 con el Consejero Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, por medio del decreto 1878 de este año. Sus principales funciones, entre otras, eran

"a) Aconsejar y asesorar al Presidente de la República en la elaboración, formulación, definición y evaluación de las políticas que el Gobierno Nacional impulse en materias relacionadas con la promoción de la Juventud, la Mujer y la Familia;

- b) Supervisar la ejecución y el desarrollo de planes, programas y proyectos que estén directamente relacionados con el objetivo de la consejería, diseñar las directrices y proponer las orientaciones necesarias para que éstos sean llevados a cabo a todos los niveles del Estado:
- c) Examinar las propuestas de planes, programas y proyectos con entidades gubernamentales y no gubernamentales, para impulsar la cabal ejecución de las políticas relativas a estas áreas;
- d) Coordinar y concertar con las entidades gubernamentales y no gubernamentales los mecanismos idóneos para el desarrollo de los planes de acción, así como la ejecución de las políticas a través de las entidades competentes" (Decreto 1878,1990:2)

Posteriormente surge la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer (DINEM) y ésta se transforma en la Dirección Nacional para la equidad de las mujeres en 1995 y en 1999 se crea la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (Montoya, 2009).

En la Consejería Presidencial de la Equidad para la Mujer, se encontraba la Política Pública "Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo" (Consejería de Equidad para la Mujer: 2006), la cual tuvo diversos componentes que fueron:

- 1. Empleo y desarrollo empresarial, la cual pretendió promocionar el acceso a empleo digno y remunerado a mujeres urbanas y rurales, a la vez que potenciar el desarrollo de sus actividades. Esto se realizaría por medio de algunas acciones como el Plan de mejoramiento del Programa de Apoyo Integral a Mujeres Microempresarias Cabeza de Familia Urbanas y Rurales, el Diseño y ejecución de la Feria de la Mujer Empresaria, el Plan Nacional de Capacitación Empresarial para Mujeres y el Concurso "Mejores Proyectos Productivos".
- 2 Educación y Cultura que buscó gestar un cambio cultural para contribuir al desarrollo integral, inducir al ejercicio de la convivencia pacífica hacia una sociedad más equitativa, diversa y pluralista para hombres y mujeres, promover la teoría y práctica de la equidad de género, ampliar la cobertura educativa, y fomentar

- una educación para la vida por medio de un programa nacional de educación en género y diversidad, capacitación a mujeres y funcionarios, elaboración de un Boletín sobre Pedagogía de Género, realización de encuentros con mujeres escritoras y la concertación de no publicación a textos que tengan sesgos sexistas.
- 3. Salud sexual y reproductiva promovió el eliminar las desigualdades para alcanzar una salud integral con acciones como difundir la política y los programas de salud que implementa el Gobierno Nacional, el lanzamiento y puesta en marcha de un programa piloto de prevención de cáncer de cuello uterino y de mama para mujeres desplazadas y apoyar procesos de orientación y formación en salud sexual y reproductiva, dirigidos a adolescentes.
- 4. Violencia contra las mujeres buscaba impulsar un marco jurídico nacional para las mujeres adultas, jóvenes y niñas, apoyar y promover programas para la defensa y difusión de los derechos humanos de las mujeres, las jóvenes y niñas, así como el Derecho Internacional Humanitario, fomentar la democracia familiar, proteger la libertad y autonomía sexual, promover el retorno de mujeres, niñas y niños desplazados a su lugar de origen y diseñar, promover y apoyar programas para prevenir la trata de personas. esto por medio de acciones como inclusión de la perspectiva de género en el análisis de la violencia, capacitación a funcionarios/ as públicos/as, construcción de la mesa Mujer, Paz y Seguridad, campañas de difusión de los Derechos Humanos de las mujeres, ejecución del proyecto "Rutas por la No Violencia", ejecución de la campaña "Urzula Iguaran- de Regreso a la Tierra", promoción de la aplicación de la ley de cuotas, recoger agendas de paz construidas por mujeres para unificarlas y elaborar una propuesta para el gobierno, incluir el tema de trata de personas en algunas agendas bilaterales y analizar esta problemática.
- 5. Participación política buscó incrementar la participación de las mujeres en los partidos y movimientos políticos, cargos de elección popular y cargos decisorios de la administración pública por medio de acciones como la creación de los Consejos Comunitarios de Mujeres a nivel departamental y municipal, propiciar encuentros de mujeres que participan en política, crear mecanismos para la promoción y el seguimiento a la Ley de Cuotas, entre otras.

6. Mujer Rural, se pretendió promover un manejo social del campo que permitiera a las mujeres adultas, jóvenes y niñas ganar autonomía y calidad de vida por medio de la articulación con el Ministerio de Agricultura, creación de empresas y diversificación de actividades agrarias, además promover la capacitación de la mujer empresarial. La séptima fue el área de comunicaciones encargada de promover programas y estrategias de comunicación que fomenten una imagen equilibrada de las mujeres con las herramientas y mecanismos audiovisuales y la octaba fue el área de fortalecimiento institucional que hizo referencia al funcionamiento interno de la consejería.

Las funciones asignadas a la Consejería por medio del decreto 519 de 2003, fueron las de asistir al Presidente y Gobierno Nacional en el diseño de las políticas gubernamentales destinadas a promover la equidad entre mujeres y hombres, sujeto a las orientaciones del presidente, impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, la gestión y el seguimiento de las políticas, los planes y los programas en las entidades públicas nacionales y territoriales, establecer mecanismos de seguimiento al cumplimiento de la legislación interna y de los tratados y convenciones internacionales que se relacionen con la equidad de la mujer y la perspectiva de género, establecer alianzas para estimular la investigación sobre la condición y situación de la mujer, apoyar las organizaciones de mujeres a nivel nacional, apoyar la formulación de programas y proyectos específicos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las mujeres, impulsar la reglamentación de leyes dirigidas a lograr la equidad para las mujeres, canalizar los recursos y acciones provenientes de la cooperación internacional, y las demás asignadas por el presidente(Decreto519,2003:1).

En un segundo momento de consulta acerca del rol desempeñado por la Consejería se encuentran algunos cambios en las áreas que forman parte de ésta en el 2009, pasando de ocho a cuatro áreas, en las cuales se desarrollarán acciones afirmativas para las mujeres, las cuales son: 1. Empleo y desarrollo empresarial, 2. Educación y cultura, 3. Participación política, 4. Prevención de las violencias contra la mujer, que tienen casi los mismos objetivos a los planteados inicialmente, solo se realiza un ajuste de redacción y extensión. Las demás áreas no aparecen incluidas ni como acciones y se incluye la

política social con igualdad de oportunidades que será desarrollada por el Observatorio de Asuntos de Genero por medio del seguimiento a los programas focalizados y la transversalidad de género que busca garantizar la incorporación de la dimensión de género en políticas, planes, programas, presupuestos, leyes, y en el sector privado, entre otras. (Consejeria Presidencial para la Mujer, 2009)

Durante el 2011 la Consejería focaliza su trabajo en seis ejes temáticos que son: "Prevención de violencia contra las Mujeres, Participación de la Mujer en el mercado laboral, Participación política de las Mujeres, Mecanismos de seguimiento e investigación, Fortalecimiento institucional, Salud sexual y reproductiva" (Mujer, 2011:3)

Al interior de esta funcionó el Observatorio de Asuntos de Genero, el cual es el responsable de "investigar, documentar, sistematizar, analizar y hacer visible la situación de las mujeres y de la equidad de género en Colombia" además formular recomendaciones para la definición de la política pública en género (Observatorio de Asuntos de Genero: 2009:8).

Otras instancias como el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no cuentan con información desagregada por sexo sobre las acciones encaminadas a garantizar específicamente los derechos de las mujeres, la población beneficiaria, los recursos asignados, o el impacto de las medidas tomadas (Casa de la Mujer, 2008).

Por ejemplo en el decreto 3039 de 2007 se adopta el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010 que es el instrumento jurídico por medio del cual se establecen los objetivos del gobierno en el periodo 2007 – 2010 en materia de salud y define:

"Sus competencias y obligaciones por parte de la Nación, las entidades departamentales, distritales y municipales de salud, las entidades promotoras de salud de los regímenes contributivo y subsidiado, las entidades obligadas a compensar, las entidades responsables de los regímenes especiales y de excepción y los prestadores de servicios de salud" (Decreto 3039,2009:12).

El Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010 en su objetivo dos hace referencia al mejoramiento de la salud sexual y reproductiva, y entre sus metas se encuentra la reducción de los índices de maternidad, la reducción de muertes por causa de cáncer de cuello uterino, aumentar la cobertura para VIH positivos, contemplando la promoción de la salud y la calidad de vida, la prevención de riesgos, recuperación y superación de daños en la salud, la vigilancia en salud y gestión del conocimiento (Decreto 3039,2009:7).

En la circular número 131, 18 de mayo de 2009 del Director seccional de Salud y Protección Social de Antioquia DSSA y la Secretaría de Equidad de Género para las Mujeres, basadas en el Plan Nacional y Departamental de Salud Pública, decreto 3039 de 2007 y resoluciones 412 y 425 de 2000 y 2008 respectivamente, en el marco del 28 de mayo, día de acción por la salud de las mujeres, realiza un llamado a la:

"Promoción del derecho a la salud integral de las mujeres, con especial énfasis en la salud mental y la salud sexual y reproductiva, la cual es claramente afectada por la prevalencia de prácticas que discriminan a las mujeres, marginándolas del ejercicio de sus derechos (....) Para ello se propone que en los municipios antioqueños se diseñen y ejecuten acciones que atendiendo a las necesidades particulares de las mujeres en cada zona permitan reivindicar y garantizar el derecho a la salud integral de las mujeres" (Director Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia, 2009).

Además propone realizar una serie de acciones contempladas en la ley 1257 como actualización de protocolos, prevención de la violencia contra las mujeres, inclusión de esta en el plan de desarrollo local, realización de foros, entre otras (Director Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia, 2009), como ente territorial responsable de la aplicación de la ley en el departamento.

Actualmente, no se cuenta con evaluaciones sobre el impacto de las acciones afirmativas realizadas por la Consejería Presidencia, se encuentra sólo la enumeración de las actividades elaboradas, lo cual impide realizar a profundidad un análisis del impacto de estas acciones en las mujeres colombianas. Respecto al avance de las políticas locales para la implementación de los lineamientos normativos no encontramos procesos investigativos que hagan un análisis sobre a éstas y su desarrollo o impacto en la vida de las mujeres. Es así como podemos hacer un análisis descriptivo de los lineamientos que existes, pero no su alcance o efectividad en las transformaciones sociales.

CONCLUSIONES

La normativa colombiana referida al reconocimiento expreso de los derechos de las mujeres se ha venido desarrollando paulatinamente en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. Si bien es cierto que algunas leyes favorables a los derechos de las mujeres existían previamente, es en el marco de esta Constitución que se abre la posibilidad de crear leyes que desarrollan los derechos consagrados constitucionalmente como el de la igualdad.

Los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Constitución de 1991 para hombres y mujeres brindan herramientas para el ejercicio y la exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres, por ejemplo la acción de tutela ha sido una herramienta fundamental para la garantía de los derechos de las mujeres, como resultado de ello se crea el Auto 092 de 2008 que obliga al Estado a crear nueve programas para la garantía de estos en las diferentes instancias del Estado responsables en cada componente.

Durante el periodo de investigación se evidencia una importante contribución legislativa tendiente al reconocimiento y protección de los Derechos Humanos de las mujeres, esto se evidencia en la creación de 22 leyes favorables a los derechos de las mujeres promovido por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en el periodo 2002 - 2010. La efectividad de estas normas es difícil de precisar por las entidades encargadas de hacer seguimiento a su implementación y efectividad.

La implementación de propuestas por medio de los mecanismos establecidos bajo los parámetros de la democracia participativa se ha visto entorpecida por los actores del conflicto armado colombiano que impiden el ejercicio cotidiano de la democracia directa.

Los avances normativos en torno al reconocimiento de los Derechos Humanos de las mujeres y sus particularidades es son evidentes tanto en el ámbito nacional como internacional, cada día hay más instrumentos que pueden usarse como elementos constitutivos de estrategias de exigibilidad permanentes, posibilitando un mejoramiento real en las condiciones de las mujeres, una muestra de ellos es lo planteado en la ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y dis-

criminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones (Colombia, 2008).

Frente a las violencias de género se ha dicho que éstas son la más importante forma de violación a los derechos humanos de las mujeres, en la cual se evidencia la desigualdad entre géneros, y hace énfasis en los actos violentos hacia las mujeres por el sólo hecho de serlo, las cuales se concretan en la violencia intrafamiliar, sexual, trata de personas, económica, patrimonial, sicológica. Estas violencias aumentan en el marco del conflicto social y armado que vive el país, en algunos casos usando los cuerpos de las mujeres para agredir al contrincante, para despojarlas de sus tierras, entre otras acciones violatorias del Derecho Internacional Humanitario. (Meertens, 2006: 25).

Queda claro con la elaboración de este proceso investigativo que los grandes acuerdos entre las organizaciones de mujeres en Colombia se realiza en el marco del proceso constituyente de 1991, proceso por medio del cual se crea la Constitución Política de Colombia de 1991, se da el carácter de fundamental a los derechos de libertad y se reconoce la igualdad entre las y los ciudadanos colombianos. Por medio de este proceso, también, se logra plasmar en la nueva Constitución los principales elementos concertados en la agenda de las mujeres, los cuales se fortalecen y enriquecen posteriormente en el proceso de implementación de la misma.

REFERENCIAS

Libros

Arenas, D. L. (2006). Análisis histórico del reconocimiento legal, en Colombia, a la protección de los derechos de la mujer . Colombia: Editorial Unión de Ciudadanas de Colombia.

Castillo, E. (2008). Feminicidio. Bogota: Torreblanca.

Colombia, Alcaldía de Medellín. (2010). Manual de atención de violencias sexuales para la ciudad de Medellín. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Colombia, Casa de la Mujer. (2008). *Informe violencia sexual y feminicidios en Colombia*. Bogotá: Casa de la Mujer Editoras.

- Colombia, Fiscalía General de la Nación. (2009). Violencia sexual en el marco del conflicto. Medellín: Universidad de antioquia.
- Colombia, Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. (2008). VIII Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia. Bogotá: Ántropos.
- Colombia, Corporación Sisma Mujer. (Abril de 2006). Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en colombia. Bogotá: Atlas E..U.
- Contreras, M. (2008). En ruta hacia la equidad de género 2. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Fernandez, S. J. (8 de Marzo de 2011). La participación de las mujeres en los procesos de cambio en América Latina. Medellín, Antioquia, Colombia. REDESEX.
- Hincapíe, M. T. (1995). El malestar con la representación política en la Colombia de hoy. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Meertens, D. (2006). Colombia: brechas, diversidad e iniciativas. Mujeres e igualdad de género en un país en conflicto. Bogotá: El Malpensante.
- Miguel, A. R. (1994). "Discriminación Inversa e Igualdad". En. Varcárcel, El Concepto de Igualdad (pp 77 93). Madrid: Pablo Iglesias.
- Montoya, A. M. (2009). Recorrido por las políticas públicas de equidad de género en Colombia y aproximación a la experiencia de participación femenina con miras a la construcción de escenarios locales . Cartagena, Colombia: Universidad de Antioquia.
- Rauber, I. (2003). *Movimientos sociales y representación política*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Sánchez G, O. (2004). Las rutas de los feminismos, pacifismos y resistencias. Bogotá: Over Print.
- Tarrow, S. (2004). El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción
- Torres, A. (2002). Movimientos sociales, organizaciones populares y constitución de sujetos colectivos. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales, Humanas y Educativas UNAD.
- Artículos de Revistas
- Gargallo, F. (2007). "Feminismo latinoamericano". En Revista venezolana de estudios de la mujer. Caracas: Revista venezolana de estudios de la mujer, 17 34

- Hincapíe, M. T. (1995). "El malestar con la representación política en la Colombia de hoy". *Estudios Políticos*. Medellín: Universidad de Antioquia, 9-26.
- Melucci, Alberto (1995). El conflicto y la regla: movimientos sociales y sistemas políticos. Sociológica, volumen 10, numero 28, mayo agosto. México: Departamento de sociología, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Sucre H, R. (2005). La democracia liberal como fundamento de la democracia radical. Caracas, Venezuela. Manuscrito no publicado.
- Tilly, C. (1995). El conflicto y la regla: movimientos sociales y sistemas políticos. Sociológica, volumen 10, numero 28, mayo agosto. México: Departamento de sociología, Universidad Autónoma Metropolitana.

Recursos electronicos

- Cano, G. (Octubre de 2011). *Debate Feminista*. Extraído el 26 de Enero, 2012, de http://www.debatefeminista.com/PDF/Articulos/mexico312.pdf
- Naciones Unidas. (Mayo de 2009). *Centro de información*. Extraído el 28 de Mayo,2009, de http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/daw.htm
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Febrero de 2005). Extraído el 10 de 05, 2012, de http://www.eclac.cl/mujer/reuniones/Bolivia/Beatriz Quintero.pdf
- Consejeria Presidencial para la Mujer. (Mayo de 2009). Extraído el 13 de Mayo, 2009, de http://equidad.presidencia.gov.co/portafolio/presentacion.asp
- Consejería Presidencial para la Mujer. (Mayo de 2009). Extraído el 28 de Mayo,2009, de http://www.presidencia.gov.co/equidad/lineamientos.htm
- Consejería Presidencial para la Mujer. (Mayo de 2012). Extraído el 10 de Mayo,2012, de http://www.equidadmujer.gov.co/Publicaciones/oag_eEspecial.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (Abril de 1958). Extraído el 21 de Mayo, 2009, de http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/tabid/55/Default.aspx
- Dignas, L. (Octubre de 2009). *Ciudad de mujeres*. Extraído el 26 de Enero, 2012, de http://www.ciudaddemujeres.com/Matriz/25Nov/25Nov.htm
- El Abedul. (junio de 2009). Extraído 04 de Junio,2009, de http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2008/Ley_1257.pdf
- Jara, P. (Agosto de 2006). Feministas Tramando. Extraído el 24 de Enero, 2012, de http://www.feministastramando.cl/index.php?option=com_cont ent&task=view&id=202&Itemid=75

- Masonero, S. (Febrero de 2011). *Igualdad y Género*. Extraído el 24 de Enero, 2012, de http://igualdadygeneroendebate.blogspot.com/2011/02/feminismo-liberal-vs-feminismo.html
- Medellín, M. d. (Junio de 2011). *Espacios de Mujer*. Extraído el 1 de Febrero, 2012, de http://espaciosdemujer.org/sitio/attachments/article/8/colombia/Agenda%20Ciudadana%20de%20las%20mujeres.pdf
- Naciones Unidas. (Junio de 2010). Extraído el 12 de Mayo, 2009, de http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23. Sp?OpenDocument
- Naciones Unidas. (Octubre de 2008). Extraído el 21 de Mayo, 2009, de http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.2000.4.Sp?OpenDocument
- Naciones Unidas. (Marzo de 2008). Extraído el 14 de Mayo, 2009, de http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.48.104. sp?opendocument
- Naciones Unidas. (Junio de 2008). Extraído el 12 de Mayo, 2009, de http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf
- Observatorio de Asuntos de Genero. (Junio de 2010). Extraído el 21 de mayo, 2009, de http://www.presidencia.gov.co/equidad/observatorio_genero.htm
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (Junio de 2004). Extraído el 28 de Mayo, 2009, de http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/2/cswomen_sp.htm
- Organización Mundial de la Salud. (Febrero de 2000). Extraído el 04 de 06, 2009, de http://www.who.int/about/governance/es/index.html
- Rachid, M., Youderkys, E., & Gonorasky, S. (Agosto de 2008). *Despertando a Lilith*. Extraído el 24 de Enero, 2012, de http://www.despertandoalilith.org/?p=156
- Restrepo, A., & Bustamante, X. (Marzo de 2009). 10 Encuentros feministas latinoamericanos y del caribe: apuntes para una historia en movimiento. Extraído el 30 de Enero, 2012, de: http://es.scribd.com/doc/19627857/10-ENCUENTROS-FEMINISTAS
- Touraine, A. (Abril de 1999). ¿Nuevos movimientos sociales?:. Extraídos el 23 de Enero de 2012, de http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Alain%20Touraine%20Nuevos%20Movimientos%20Sociales.pdf
- Worldwide, W. L. (Mayo de 2006). Extraido el 10 de Agosto, 2009, de http://www.womenslinkworldwide.org/pdf_programs/es_prog_rr_col_legal-docs_dec1.pdf

http://www.presidencia.gov.co/equidad/normatividad/Cuarta%20Conferencia%20Mundial%20sobre%20la%20Mujer-Beijing.pdf

Sentencias y leyes

Constitución Política de Colombia. (1991). Santa Fe de Bogota.

Auto 092 (Corte Costitucional Colombiana, 2008)

T 385 (Corte Constitucional Colombiana, 2002).

C-585 (Corte Constitucional Colombiana, 1995)

C 044 (Corte Constitucional Colombiana, 2004).

Ley 1257 (2008). Santa Fé de Bogota: Diario Oficial No. 47.193 de 4 de diciembre de 2008.

Ley 1098 (2006). Santa fe de Bogotá: Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006

Ley 1236 (2008). Santa Fe de Bogotá: Diario Oficial No. 47.059 de 23 de julio de 2008.

Ley 1326 (2009). Santa Fe de Bogotá: Diario Oficial No. 47.411 de 15 de julio de 2009.

Ley 599 (2000). Santa Fe de Bogotá: Diario Oficial No. 44.097 de 24 de julio del 2000.

Acuerdo 020 (2011). Medellín. Concejo de Medellín, 16 de mayo de 2011

Entrevistas