

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON  
ENFOQUE DIFERENCIAL DE GÉNERO A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO  
ARMADO COLOMBIANO POR PARTE DEL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI**

**VIVIANA PABON SIERRA<sup>1</sup>**

**UNIVERSIDAD ICESI  
FACULTAD DE DERECHO y CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE POSGRADOS  
MAESTRIA EN DERECHO  
SANTIAGO DE CALI  
2015**

---

<sup>1</sup> Abogada egresada de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Candidata a Magíster en Derecho de la Universidad Icesi. Se desempeña actualmente como Abogada en el área de Contratación Estatal de la Secretaria de Cultura y Turismo del Municipio de Santiago de Cali.

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON  
ENFOQUE DIFERENCIAL DE GÉNERO A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO  
ARMADO COLOMBIANO POR PARTE DEL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI**

**VIVIANA PABON SIERRA**  
*Autora*

**TRABAJO DE GRADO**

**LINA FERNANDA BUCHELY IBARRA**  
**DOCENTE UNIVERSIDAD ICESI**  
**ABOGADA Y POLITOLOGA**  
**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**  
**MAGISTER EN DERECHO**  
**DOCTORA EN DERECHO**  
**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**  
*Asesora*

**UNIVERSIDAD ICESI**  
**FACULTAD DE DERECHO y CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE POSGRADOS**  
**MAESTRIA EN DERECHO**  
**SANTIAGO DE CALI**  
**2015**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I – ANÁLISIS NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO	
1.1 CONTEXTO Y EVOLUCIÓN LEGISLATIVA FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA .....	7
CAPITULO II – ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE GÉNERO EN LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN SANTIAGO DE CALI	
2.1 LA MUJER, LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO.....	15
2.2 ANTECEDENTES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN SANTIAGO DE CALI.....	17
2.3 IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN SANTIAGO DE CALI HOY.....	20
2.4 DIAGNOSTICO MUJERES VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA POR EL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN LA CIUDAD DE SANTIAGO DE CALI.....	21
2.5 GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI.....	23
2.6 SITUACIÓN DE LAS MUJERES LÍDERES EN SANTIAGO DE CALI, EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011.....	26
2.7 GESTIÓN DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL – VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN SANTIAGO DE CALI 2013-2014.....	28

## CAPITULO III – PLANEACIÓN Y POLÍTICAS DE GÉNERO

3.1	PERSPECTIVA DE GÉNERO.....	33
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.....	35
3.3	IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.....	36
3.4	IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO DESDE EL ESTADO.....	38
	RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES.....	40
	BIBLIOGRAFÍA.....	47

## INTRODUCCION

La presente investigación permitirá hacer una profunda reflexión en torno a los límites existentes en la ciudad de Santiago de Cali en cuanto a la implementación de la perspectiva de género desde la institucionalidad, en un contexto de conflicto armado, donde la vulnerabilidad femenina trasciende identidades políticas y jurídicas distintas, como la de: víctima, desplazada, beneficiaria de políticas sociales, aunado a las falencias existentes en la planeación de políticas públicas con enfoque diferencial de género, causando mayores niveles de discriminación y dejando sobre el papel, una teoría de principios y buenas intenciones por parte del Estado respecto a su alcance, implementación y materialización.

Teniendo en cuenta la existencia de una brecha considerable entre el reconocimiento de derechos y el ejercicio de estos para la mayoría de mujeres, es importante dimensionar la presencia en nuestro país de un grupo específico más vulnerable aun, sometido a una afectación y relación inequitativa desproporcionada: las mujeres desplazadas en medio del conflicto armado.

El presente trabajo de investigación, pretende establecer hasta donde la entidad territorial Municipio Santiago de Cali, ha dado aplicación y observancia a los lineamientos y obligaciones que la Ley 1448 de 2011 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*, ha dispuesto y ordenado a nivel nacional, regional y local, enfocado especialmente en el análisis de la materialización del enfoque diferencial con perspectiva de género en los programas, planes y proyectos que lleva a cabo el Municipio Santiago de Cali, con destinación específica a las víctimas del conflicto armado interno, en tanto que, a pesar de haber sido creada la Ley para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas, estas últimas no deben entenderse como un gran conjunto que representa la homogeneidad de un grupo poblacional con el común denominador del conflicto armado interno, pues es este contexto precisamente, el conflicto armado interno, el único factor en el que coinciden un sinnúmero de grupos poblacionales de alta vulnerabilidad, con características sociales, culturales e históricas totalmente disímiles la una de la otra.

La materialización del enfoque diferencial en la aplicabilidad de políticas públicas, es fundamental para un efectivo restablecimiento de derechos y garantías de no repetición, en un tema tan sensible en la sociedad colombiana como es la asistencia y reparación integral de víctimas, puesto que cada grupo étnico, cada

mujer, hombre, niño, adulto mayor o persona en situación de discapacidad, vive, enfrenta, siente y padece de manera diferente, las causas y consecuencias de la guerra.

Este enfoque diferencial, que tuvo sus primeros pronunciamientos en la Asamblea Nacional Constituyente, se puede ver inicialmente fundamentado en los artículos 7, 13 y 28 de la Carta Superior, que contemplan los derechos y el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural, a la igualdad y a la libertad, como máximas constitucionales que deberían acompañar las acciones, planes y proyectos del Estado.

Lo anterior, en el escenario del conflicto, se articula con la Sentencia de Tutela 603 de 2003, que al respecto manifiesta: *“Para contrarrestar los efectos nocivos del reasentamiento involuntario producto del desplazamiento, y siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas que garanticen (i) el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, (ii) la promoción de la igualdad, y (iii) la atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados. La atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los adultos mayores o las personas discapacitadas”*.

Desde el propósito que busca el presente trabajo, el concepto de Enfoque diferencial, será concebido desde la definición de Castells, (1997) citada por Blanca Inés Arteaga Morales, en su escrito EL ENFOQUE DIFERENCIAL ¿UNA APUESTA PARA LA CONSTRUCCION DE PAZ? a saber: *“el enfoque diferencial en las políticas públicas contemporáneas es un imperativo ético en razón a que grupos históricamente excluidos ya sea por su participación o por modo de vida, en razón a su etnia, sexo, identidad de género, ciclo vital y discapacidad, reivindican hoy el ejercicio de una ciudadanía desde el reconocimiento y la redistribución, desde la libre escogencia de llevar el tipo de vida de acuerdo a sus preferencias y capacidades; lo que ha gestado procesos de autoafirmación frente a la opción de ser distinto, de ser diferente, sin perder la capacidad de disfrutar y participar de las demás opciones humanas. Es decir, el derecho a ejercer una ciudadanía desde la diferencia en escenarios de una democracia participativa, de inclusión igualitaria de ciudadanos y ciudadanas en la escena política y en la toma de decisiones en la esfera íntima, privada y pública”*, concepción que se articula

con los fundamentos jurídicos y el contexto histórico en el que ha surgido la Ley 1448 de 2011.

Es imperativo resaltar desde el inicio, que no solo basta con tener una plataforma de libertades y garantías, es necesario y preponderante para la efectividad de los derechos, que éstos trasciendan la esencia normativa y textual hacia la apropiación y transformación de la cultura y la conciencia pública en general, partiendo desde la promoción de espacios que inciten procesos de planificación de políticas públicas aterrizadas y consecuentes con la realidad de las mujeres víctimas donde estas jueguen un rol activo y protagónico.

Los espacios de participación incluyentes y democráticos, permiten concebir desde una mayor aproximación, la condición de la mujer desplazada que es de especial vulnerabilidad debido a la precariedad en la que llega a los lugares de recepción. Educación, hijos, salud, trabajo, los distintos escenarios a los que debe enfrentarse diariamente en la búsqueda de atender sus necesidades específicas y un entorno generalmente agreste en el que debe defender su integridad personal mientras trata de reconstruir su identidad, son los temas que más les generan desigualdad de género y re victimización.

Lo anterior conlleva a pensar que existe una feminización del desplazamiento dada la alta incidencia y presencia de las mujeres en este problema crucial; así también lo refiere el Antropólogo Mg. S. P. Rubén Darío Guevara Corral en su artículo “MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO, situaciones de género en Cali, Popayán. Colombia” publicado por la Organización Panamericana de la Salud, en el que plantea: “La mayoría de desplazados huye con su familia, pero la mujer lo hace en forma individual o como cabeza de familia ante la desaparición o muerte de su compañero (...) muchas de ellas, viudas y con hij@s pequeños, analfabetas o con muy poca escolaridad, tienen que asumir la responsabilidad de la crianza de los niños y niñas, de conservar el núcleo familiar, frente a esto la mujer se olvida de sí misma e intenta por todos los medios responder a la demanda de la familia así sea a costa de su propia dignidad. (...) las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, en un primer momento deben enfrentar la destrucción de vidas, de bienes y lazos sociales. Este desplazamiento trae consigo implicaciones visibles como la de ser viudas, ser pobres, mostrar el deterioro físico, los cambios en las dinámicas familiares y en el entorno ciudadano, o invisibles como la manera del impacto del medio ambiente, el chantaje a que son sometidas, el abuso y acoso sexual que influye en la vida psíquica y afectiva de las mujeres...”.

El contexto es preocupante, por un lado, se encuentran las mujeres en medio de un conflicto armado que aún no supera el país, y de otro lado, está la ausencia del Estado para dar respuesta oportuna y pertinente a dicha situación de riesgo con un enfoque diferencial y psicosocial que garantice: la protección de su vida e integridad, condiciones necesarias para el legítimo ejercicio del derecho a la participación política, reconocimiento e inclusión de una participación efectiva sobre asuntos que las afectan, sobre todo respecto a medidas de protección y mitigación, de impactos individuales y colectivos de dichas medidas y las debidas, diligentes y efectivas investigaciones y judicializaciones a los responsables materiales e intelectuales de dichas violaciones ejercidas.

La ciudad de Santiago de Cali, debido a su estratégica ubicación geográfica, ha sido una de las principales receptoras de la población víctima del conflicto armado en el país, con presencia de víctimas que confluyen desde distintos territorios del sur y de la zona pacífica colombiana. Estudios adelantados por la *Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas*, en el año 2013, arrojaron que el 53% de las víctimas del conflicto armado que llegan a la ciudad de Santiago de Cali, son mujeres que se han visto enfrentadas al desplazamiento (77.7%), homicidios (12.8%), amenazas (3.2%), desaparición forzada (2.8%), y en su gran mayoría se encuentran en edad productiva y acompañadas de sus hijos, dejando atrás sus bienes y forma de vida.

Aunado a lo anterior, existe a nivel general en el país, una gran falencia y ausencia de las mujeres en los procesos de planeación de políticas públicas dirigidas especialmente a su grupo poblacional. Ni las mujeres como grupo, ni el tema de género, han sido adecuadamente incorporadas por los gobiernos, las agencias internacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la planeación y el diseño de políticas. Caroline Moser así lo argumenta en su artículo publicado en la revista *World Development*, "Gender Planning in the third world: Meeting Women's Practical and strategic Needs", donde expone que no se lograran cambios reales, mientras se continúe *adicionando* la palabra mujer a las formas tradicionales de formular los planes y políticas de desarrollo, y no se adopte la planeación para el desarrollo con perspectiva de género como un enfoque generalizado.

Finalmente, este trabajo pretende instar a los diferentes actores de la sociedad, en la estructuración de un compromiso institucional y de voluntad política que dé lugar a una reforma social que incluya medidas efectivas para el acceso a la justicia de mujeres víctimas, pues se requieren verdaderas políticas públicas que incluyan a las mujeres en las decisiones de planeación y estructuración de las



mismas, en la administración de justicia de la mano de campañas educativas y de concientización de los funcionarios públicos, en la planeación y priorización al interior del sistema judicial de la investigación, sanción y prevención de los casos de violencia de género en medio del conflicto armado y en el monitoreo y seguimiento de los procesos y proyectos que materializan las políticas y así obtener resultados de impacto.

El presente trabajo de investigación se circunscribe dentro del contexto del conflicto armado colombiano, especialmente su afectación a las mujeres que como consecuencia de la guerra se han visto obligadas abandonar sus familias y sus tierras, para desplazarse al interior de las ciudades, enfrentándose a un panorama lleno de dificultades para su condición.

La investigación se aborda desde la evolución normativa y jurisprudencial que ha suscitado el escenario del conflicto, analizando específicamente los antecedentes de la Ley 1448 de 2011, incluyendo documentos CONPES, Autos de la Corte Constitucional e informes elaborados por distintos Organismos no gubernamentales que han priorizado el trato y protección a las mujeres víctimas del conflicto armado.

Este principio diferencial de Género se desarrolla a lo largo del documento, mediante teorías de diferentes autores que han hecho importantes aportes a la literatura de género y desarrollo.

Se enfoca en la ciudad de Santiago de Cali, recogiendo informes y estudios adelantados recientemente por la Personería Municipal, que han arrojado datos que permiten hacer un diagnóstico de la implementación de las políticas públicas a nivel territorial frente a las estadísticas que aún siguen siendo alarmantes.

La metodología para tener acceso a la información se basó en la participación en Audiencias Públicas convocadas por la Personería Municipal de Santiago de Cali durante el primer semestre del año 2014 y en las que participaron mujeres víctimas narrando sus testimonios, Alcaldía a través de la Secretaría territorial y de Bienestar Social, La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Fiscalía, Organizaciones no gubernamentales y comunidad, presentando sus respectivos informes de gestión desde cada uno de sus roles y responsabilidades.

Así mismo, para la consolidación de las conclusiones y recomendaciones del presente trabajo, se gestionó la tarea de lograr espacios de interlocución con entidades que han sido determinantes en el proceso de evolución y consecución de espacios para la Mujer colombiana víctima del conflicto interno armado. De

esta manera se logra en el mes de Octubre de 2014, programar una serie de encuentros no formales en la ciudad de Bogotá, con diferentes actores que implementan y realizan seguimiento a la Ley 1448 de 2011 entre ellos: la coordinadora del Grupo de Mujeres y Genero de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con la Directora de la Unidad de Reparación Integral a las víctimas, y con representantes de organizaciones no gubernamentales reconocidas a nivel nacional por su trabajo en pro de las mujeres como CASA DE LA MUJER y SISMA MUJER.

En el presente trabajo de investigación, el lector se encontrará con un primer capítulo que pretende enseñar una breve radiografía de lo que ha sido la evolución legislativa y jurisprudencial a partir de la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, respecto al tema del desplazamiento interno como efecto y consecuencia del conflicto armado colombiano. En él se podrán visualizar importantes pronunciamientos de la Corte Constitucional mediante fallos y autos que marcan directrices a realizar por parte del Estado donde predomina el enfoque diferencial con perspectiva de género. El capítulo segundo, realiza un análisis a partir de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y lo establecido por la Ley 1448 de 2011, acerca de la manera en que han sido observados e implementados sus mandatos en la población víctima con enfoque de género, por parte del ente territorial Municipio Santiago de Cali y las distintas entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento -SNAIPD. Finalmente el capítulo tercero hace un recorrido teórico acerca de lo que es la perspectiva de género, su inclusión en los procesos de planeación y su implementación por parte del Estado a través de políticas públicas enfocadas al bienestar de las mujeres dentro de un país marcado por el conflicto interno. En el último acápite del trabajo se plantean de forma sistematizada, una serie de conclusiones y recomendaciones que podrían ser utilizadas por los distintos actores gubernamentales y sociales en pro de una verdadera materialización de los derechos y garantías que deben gozar las mujeres y en especial aquellas doblemente victimizadas a causa de la guerra.

## **CAPITULO I**

### **ANÁLISIS NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO**

#### **1.1 Contexto y evolución legislativa frente al desplazamiento forzado en Colombia.**

Los desplazados internos son personas atrapadas en un círculo interminable de violencia que, como una reacción natural ante las amenazas, huyen de las zonas de conflictos o persecuciones civiles, como los refugiados. Su número es alto, aproximadamente 26.4 millones alrededor del mundo. La diferencia con los refugiados radica en que cuando un civil que huye cruza la frontera internacional de su país, él o ella se convierte en un refugiado y como tal recibe protección internacional y ayuda, pero si una persona en circunstancias similares es desplazada dentro del país, se convierte en desplazado interno. (ACNUR. La Agencia de la ONU para los Refugiados. <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>)

El desplazamiento forzado en Colombia se produce fundamentalmente en territorios donde confluyen bajos niveles de desarrollo económico, escasa participación política, poca presencia institucional del Estado y altos niveles de impunidad, en lugares donde existen recursos estratégicos que ante posibles valoraciones de la tierra se convierten en objeto de disputa por parte de los actores armados. (REYES POSADA ALEJANDRO. "Territorios, regiones y sociedades" IEPRI. Bogotá 1994)

Aunque el desplazamiento forzado no es un fenómeno nuevo en el contexto del conflicto armado colombiano, solamente hasta mediados de los años noventa el gobierno asumiría la gravedad y magnitud de este problema que solía atribuir a razones exclusivamente económicas o a desastres naturales sin reconocer que este fenómeno estaba estrechamente ligado al conflicto armado. Lo anterior se

evidencia en el documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social – Organismo asesor del gobierno en aspectos relacionados con desarrollo económico y social del país) 2804 dado el 13 de septiembre de 1995 con la participación del Departamento Nacional de Planeación, el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y el Ministerio del Interior-Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Dicho documento que hacía parte de una estrategia social del Gobierno, manifiesta tras hacer una caracterización del desplazamiento en Colombia en la que resultan siendo los grupos poblacionales más afectados: las mujeres y los jóvenes, representando ellas el 58.2% del total de la población desplazada, que frente a dicho panorama el Estado ha actuado de manera coyuntural, deficiente y dispersa. De esta manera, el Documento CONPES 2804 de 1995, aprueba el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. A pesar de las buenas intenciones y de haberse formulado una estructura institucional imprescindible para la atención a los desplazados, dicho programa no pudo ejecutarse por un sinnúmero de inconvenientes, que iban desde la falta de recursos para su financiación hasta la falta de compromiso por parte de las entidades para la implementación de la política; factores que llevaron al replanteamiento del programa a través de un nuevo documento CONPES el 2924 de 1997 titulado “*Sobre el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada*”, mediante el cual el Gobierno busca renovar su compromiso con los desplazados por causas asociadas a la violencia, modificando la estructura institucional existente por una nueva que abarca desde el nivel presidencial hasta el nivel local, involucrando a todas las organizaciones públicas y privadas en torno al propósito de atender integralmente y razonablemente al desplazado por la violencia.

Tanto el documento CONPES 2804 de 1995 como el 2924 de 1997, sentaron las bases de la política pública en la materia referida, pero fue finalmente con la Ley 387 de 1997 por la cual en el marco jurídico se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Esta ley que en su artículo primero define al desplazado como: “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 o alteren drásticamente el orden público”; y plantea en los artículos subsiguientes los principios, responsabilidad del Estado, la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y la adopción del Plan Nacional de Atención Integral para la concreción de estrategias entre otros.

Pero como suele suceder, el texto de la norma jurídica se quedó en letra muerta y esta ley al igual que los documentos CONPES, tampoco fue eficiente en la consecución de su fin. Ante estas circunstancias, entra la Corte Constitucional a jugar un papel preponderante a través de la Sentencia de Tutela 025 de 2004, un fallo sin precedentes y de gran envergadura, al declarar “un estado de cosas inconstitucional”, ante la dramática situación de más de tres millones de desplazados en el país para ese entonces; sentencia motivada por la situación de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no solo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución, tales como mujeres cabezas de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad; en este orden de ideas procede la Corte a resolver 108 acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos familiares, todos pertenecientes a la población desplazada, con un promedio de 4 personas por núcleo, y compuestas principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores. Demandas interpuestas contra las entidades públicas responsables de satisfacer los derechos económicos y sociales de la población desplazada, por considerar que éstas no estaban cumpliendo con su misión de protección a la población desplazada y por la falta de respuesta efectiva a sus solicitudes en materia de vivienda y acceso a proyectos productivos, atención de salud, educación y ayuda humanitaria. (RODRIGUEZ GARAVITO, CESAR. (Coord.) MÁS ALLA DEL DESPLAZAMIENTO, Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Primera Parte: La situación: El desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional 1995-2009).

Se convierte la Sentencia de Tutela 025 de 2004, en el fallo más ambicioso de la Corte Constitucional, tal como lo plantea CESAR RODRIGUEZ GARAVITO, quien se refiere así de la Corte Constitucional “...Al aplicar esta figura jurisprudencial, estableció que existe una violación masiva y reiterada de los derechos humanos de la población desplazada, y que las fallas estructurales de las políticas del Estado colombiano son un factor central que contribuye a ella. (...) la T-025 es tal vez el intento judicial latinoamericano más explícito y sistemático por asegurar la

implementación de una macro sentencia (...) la Corte Constitucional mantuvo jurisdicción sobre el caso para impulsar el cumplimiento de sus órdenes a través de 84 decisiones de seguimiento (autos) y 14 audiencias públicas de discusión que hicieron balances del trabajo de Gobierno y ha dictado nuevas órdenes para impulsar la protección de los derechos de la población desplazada” (CORTES Y CAMBIO SOCIAL – abril de 2010)

Una de las principales problemáticas que evidenció la Corte en esta sentencia, fue la insuficiencia en la apropiación de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada y frente a este punto manifestó: *El gobierno central ha destinado recursos financieros inferiores a las necesidades de la política y muchas de las entidades territoriales no han destinado recursos propios para atender los distintos programas, a pesar de que los documentos CONPES determinaron un volumen de recursos necesarios para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento (...). Es por ello que el nivel de ejecución de las políticas es insuficiente frente a las necesidades de la población desplazada y que los índices de cobertura de sus distintos componentes son tan bajos (...).*

De esta manera, procedió la Corte a declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada, debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado. Dicho estado de inconstitucionalidad la Corte lo comunica a las autoridades con responsabilidad en el tema, para que adopten, dentro de la órbita de sus competencias, y en un tiempo razonable, los correctivos que sean necesarios. Ordenes dirigidas a que se adopten decisiones que permitan superar tanto la insuficiencia de recursos como las falencias en la capacidad institucional.

Tras la realización de severos estudios y detallado seguimiento a las medidas y resultados obtenidos a partir de la Sentencia de Tutela 025 de 2004, la Corte señaló la persistencia del estado de cosas institucional a través del Auto 218 de 2006 en el que manifiesta: “ ...como resultado de las fallas en la caracterización de la población desplazada y la insensibilidad que se presentó en la formulación de la política frente a los sujetos de especial protección constitucional titulares de derechos constitucionales, entre otras causas señaladas desde la sentencia T-025 de 2004, ante la Corte no se ha demostrado que la política pública de atención al

*desplazamiento se haya formulado o aplicado con observancia del criterio de especificidad que se deriva del mandato de garantizar los derechos de los sujetos especialmente vulnerables (...) en los informes no se muestra que los programas de atención adelantados por las distintas autoridades que conforman el sistema presten especial atención a las necesidades particulares de los ancianos, los niños y las mujeres cabeza de familia que conforman la población a atender. En efecto, estos sujetos de especial protección constitucional resultan afectados en forma aguda por la condición de desplazamiento, dada la magnitud de los riesgos a los que están expuestos (...) Si bien la totalidad de individuos desplazados comparten, en términos generales, la violación de sus derechos constitucionales, estos tres grupos poblacionales se diferencian del resto en cuanto a la especificidad de sus vulnerabilidades, sus necesidades de protección y de atención, y las posibilidades que tienen de reconstruir sus proyectos de vida digna. De ahí se deriva la necesidad de adoptar un enfoque diferencial, específico, que reconozca que el desplazamiento surte efectos distintos dependiendo de la edad y del género.”*

En el marco de esta evolución legislativa y jurisprudencial que plasma una hermosa normatividad con la firme intención de reivindicar a la mujer colombiana, quien se desenvuelve en medio de una sociedad patriarcal, conflictiva e idealista, no se puede dejar de lado el avance legislativo alcanzado mediante la Ley 1257 de 2008, que tiene por objeto atender una problemática específica: la violencia contra la mujer, por el hecho de ser mujer, creando una serie de acciones afirmativas en materia de salud, educación, trabajo y justicia con la finalidad de garantizar igualdad, reconociendo la existencia histórica de discriminación. La expedición de esta ley ha sido un gran avance para la protección de este grupo poblacional, sin embargo, cabe señalar que ésta a través de sus artículos, toma el grupo de las mujeres de manera generalizada sin enfoques diferenciales de edad, etnia, condición de desplazamiento, entre otros, abarcando con toda la diversidad de mujeres presentes en Colombia, que demandan legislaciones específicas para atender sus necesidades diferenciales.

Consecuente con el contexto del país, el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y de Justicia, pone a consideración del congreso de la República, un proyecto de ley cuyo articulado, es el resultado de un amplio consenso entre el Gobierno Nacional, diversos sectores políticos y la sociedad civil, en aras de lograr un amparo integral de las víctimas que abarque mecanismos de asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral con enfoque diferencial, acceso a la justicia y conocimiento de la verdad, ofreciendo herramientas para que aquéllas reivindiquen su dignidad y desarrollen

su modelo de vida. Sólo con la materialización de este objetivo es posible lograr la finalidad última de la justicia transicional en Colombia, como recuperación de los traumas de la violencia sistemática y generalizada: la reconciliación nacional. De allí nace la Ley 1448 de 2011 que incluye dentro de su clausulado una serie de principios y derechos que deben ser garantizados a cada una de las víctimas del conflicto armado.

La Ley 1448 de 2011, *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”*, rescata entre sus principios generales el *Enfoque Diferencial*, que reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad y resaltando que las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral contarán con ese enfoque y que entre los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas por la ley, se encuentran las mujeres.

Posteriormente y como respuesta articulada por parte del Gobierno al Auto 092 de 2008 donde la Corte hace alusión al contexto del conflicto armado, el desplazamiento, y como estos factores afectan de manera desproporcionada a las mujeres, estableciendo riesgos y responsabilidades al Estado, con enfoque de género, se desarrolla el documento CONPES 3784, que establece los *“Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”*, en Noviembre de 2013.

Este CONPES 3784 de 2013, entiende que las mujeres pueden ser víctimas directas o colaterales del conflicto armado, por el solo hecho de ser mujeres y como resultado de sus relaciones afectivas como: hijas, madres, esposas, compañeras, hermanas o por el ejercicio de su liderazgo. Así mismo hace referencia al incremento de situaciones de vulnerabilidad y riesgo en las zonas de conflicto, situaciones tales como: desplazamiento forzado y despojo de tierras y patrimonio, persecución, amenaza, tortura, desaparición forzada y asesinato, riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres líderes, reclutamiento forzado de ellas o sus hijos, violencia sexual que incluye riesgos de explotación o esclavización.

Este documento CONPES da lineamientos de política pública para las mujeres víctimas del conflicto armado, que surgen principalmente de: (i) el compromiso del Gobierno Nacional por materializar lo establecido en el artículo 177 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), en el cual se ordenaba



entre otros, la formulación de un plan específico que garantice los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento; (ii) el desarrollo de la política pública determinada en la Ley 1448 de 2011 “Ley de víctimas y restitución de tierras”, en lo que concierne al enfoque de género y al enfoque diferencial y; (iii) la articulación con los compromisos consignados en materia de protección integral de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias establecidos en la Ley 1257 de 2008.

Además de los pronunciamientos e intentos del Gobierno por hacer frente a esta situación, el conflicto armado colombiano y sus consecuencias para la condición de mujer desplazada, ha suscitado también, pronunciamientos de organizaciones internacionales como el de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos en documento publicado el 18 de Octubre de 2006 a saber: “... *tanto los hombres como las mujeres colombianas que hacen parte de la población civil, ven sus derechos menoscabados dentro del conflicto armado colombiano y sufren sus peores consecuencias. Sin embargo, a pesar que los dos sufren violaciones de sus derechos humanos y cargan con las consecuencias del conflicto, los efectos son diferentes para cada uno. La fuente de esta diferencia es que las mujeres colombianas han sufrido situaciones de discriminación y violencia por el hecho de ser mujeres desde su nacimiento y el conflicto armado se suma a esta historia ya vivida. Para las mujeres, el conflicto armado es un elemento que agrava y perpetúa esta historia. La violencia y discriminación contra las mujeres no surge sólo del conflicto armado; es un elemento fijo en la vida de las mujeres durante tiempos de paz que empeora y degenera durante el enfrentamiento interno...*”. (Naciones Unidas, Informe presentado por la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: Misión a Colombia)

La CEDAW, Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, en informe compilado de recomendaciones presentadas por organizaciones de mujeres del país en el año 2013, “*Una mirada a los derechos de las mujeres en Colombia*”, Informe alternativo presentado al Comité de la CEDAW -2013, expone que existe una deficiencia en el *PAPSIVI: PROGRAMA DE ATENCION PSICOSOCIAL Y SALUD INTEGRAL A VICTIMAS*, en cuanto a la falta de distinción de los conceptos de daño, afectación e impacto psicosocial, dificultando las posibilidades de hacer seguimiento y de determinar el alcance de las medidas emprendidas por el Ministerio de Salud para dar respuesta a los derechos de las víctimas en lo concerniente a sus derechos a la salud y rehabilitación. En este sentido, el documento referido recomienda ampliar el marco de comprensión de la perspectiva de género en el acercamiento al análisis de los

daños e impactos ocasionados a las mujeres en el marco del conflicto armado, disponiendo tanto de instrumentos como de escenarios y personal calificado para abordar estas situaciones e involucrando una valoración tanto individual como colectiva de las afectaciones causadas a las mujeres. De otro lado, dentro de las recomendaciones compiladas en el informe de la CEDAW, se plantea que La unidad para la atención y reparación integral de las víctimas (UARIV), en el marco de la ley 1448 tiene la responsabilidad de contar con un protocolo de participación efectiva, para garantizar la participación de las víctimas en la elaboración de las políticas y programas que las atañen. Se resalta en el informe que según las auditorias hechas por los organismos de control, dicho protocolo no se ha llevado a cabo de forma eficiente generando como consecuencia el rechazo de las víctimas a las mesas de participación planteadas por el Estado y en su defecto, insistiendo en que sean reconocidas las mesas que las mismas víctimas han construido para incidir en las políticas y exigencia de sus derechos. El informe también hace una importante referencia a las mujeres líderes, defensoras de derechos humanos que están inmersas en el escenario del conflicto armado, anteponiendo que: *“... existe un incremento del número de mujeres víctimas de actos de violencia, en tanto la violencia es ejercida con intención ejemplificante contra mujeres defensoras de derechos humanos, por su condición femenina, su labor y participación política, quienes se han visto afectadas física y emocionalmente en el ejercicio de su liderazgo y participación, debido al efecto debilitante que conlleva la sistematicidad de las agresiones de las que son objeto.(...) esta persecución y disuasión violenta que pone a las líderes comunitarias y defensoras de derechos humanos en situación de vulnerabilidad y amenaza sistemática a su seguridad e integridad tiene un trasfondo político: la desarticulación de procesos organizativos y políticos, reedificación de modelos discriminatorios en su condición de mujeres e imposición de modelos de desarrollo en sus territorios”*.

## **CAPITULO II**

### **ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACION DE POLITICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE GÉNERO EN LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN SANTIAGO DE CALI.**

#### **2.1 La mujer, los procesos de planificación y desarrollo**

Desde 1984 la UNESCO ha emprendido esfuerzos para el desarrollo de metodologías de planificación con el fin de integrar los problemas de las mujeres a la formulación de políticas nacionales y a los planes de desarrollo. <sup>2</sup> ¿Son realmente las necesidades y prioridades de la mujer tenidas en cuenta durante la planificación para el desarrollo de un país?

En San Marino, República de San Marino, del 01 al 04 de julio de 1985, se llevó a cabo una reunión informal organizada por la UNESCO, la cual tuvo como referencia “*La identificación de problemas relacionados con la mujer y su consideración en la planificación para el desarrollo*”; temática que fue desarrollada con base a cinco documentos de trabajo presentados por China, Egipto, Italia, Togo y Ecuador. Los tres objetivos principales de la reunión fueron: a) compartir experiencias y conocimientos acerca de cómo instar a la mujer a participar en la vida pública y en la toma de decisiones; b) sugerir metodologías de investigación orientadas a la formulación de políticas, identificando problemas de la mujer; c)

---

<sup>2</sup> División de análisis socioeconómico, Secretaria de la UNESCO, Segundo plan a mediano plazo (1984-1989)

sugerir métodos y enfoques para la integración de los problemas de la mujer en la formulación de políticas nacionales y planes de desarrollo.

Esta reunión planteó la necesidad de alentar más a la mujer a ingresar a las organizaciones políticas desde la base de su trabajo, a través de cooperativas, sindicatos u otras organizaciones, instarlas a tomar parte activa en el proceso político como votantes y como planificadoras. Se plantea la recomendación de organizarse en grupos de presión dentro de los partidos políticos y presentarse como líderes en este ámbito. Concluyen, que solo siendo activas masivamente desde el punto de vista político las mujeres podrán empezar a conformar las estructuras de la sociedad.<sup>3</sup>

¿Cuál es la razón que lleva a que las mujeres en la segunda mitad del siglo XX deban luchar para conservar el terreno ganado a comienzos de siglo? <sup>4</sup> Hasta el momento esta discusión se ha centrado en las necesidades de la mujer como actora de roles predeterminados, como responsable de ciertas cargas y obligaciones sociales preestablecidas, destinadas en gran medida a la supervivencia de la familia inmediata y de la comunidad local. Estos intereses en contraste con las necesidades prácticas y reales de la mujer, derivan no de los intentos de la mujer para el cumplimiento de dichas obligaciones tradicionales o hasta modernas impuestas por la división sexual del trabajo, sino que obedecen a la creciente toma de conciencia de la mujer acerca de que esas estructuras antiguas de dominación y privilegio masculino no son sacrosantas, ni tampoco derivadas de la herencia genética, siendo realmente imposiciones sociales y como hechos sociales, son susceptibles de cambio. “Este reconocimiento ha sido resaltado en los últimos años gracias a las presiones ejercidas sobre los gobiernos nacionales por los organismos internacionales y han sido impulsados en muchos países por cambios en el sistema tradicional económico y político, ya sea por medios relativamente pacíficos o por luchas revolucionarias o nacionalistas”. (Kate

---

3 Problemas que se refieren a la mujer y su incorporación al desarrollo. El caso de Ecuador. Centro Ecuatoriano de investigaciones sociales, capítulo II “La mujer en la planificación y el Desarrollo” UNESCO Ed. Nueva Sociedad.

4 La mujer y la planificación para el desarrollo. El caso de Egipto. Sonia Abadir Ramzi y Centro de investigación y documentación en Ciencias Sociales para la Región Árabe. Problemas identificados: acoso sexual en el trabajo, dificultades para ser elegidas en altos cargos, dificultades financieras, falta de conciencia social: dedicar energía y creatividad a programas de opinión pública y a campañas dirigidas a la mujer para que aumente su toma de conciencia acerca de posibles alternativas a su situación.

Young – Departamento de estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, Reino Unido).

La década de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985) desempeñó un rol importante al destacar a las mujeres como un grupo de ciudadanas con necesidades y demandas particulares. Esto trajo como resultado, entre otros, el que investigadores y expertos en diseño de políticas y planes se concentraran en los asuntos de la mujer, especialmente de las mujeres con bajos ingresos del tercer mundo. Sin embargo, a pesar de las investigaciones y de la retórica, ni las mujeres como grupo, ni el tema de género, han sido adecuadamente incorporadas por los gobiernos, las agencias internacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la planeación y el diseño de políticas.

Los intereses estratégicos de la mujer que pueden desarrollarse desde la perspectiva de género, obedecen a criterios éticos y teóricos que ayudan a formular objetivos específicos que permitan superar la subordinación de la mujer, tales como la división sexual del trabajo, el alivio de la carga de las tareas domésticas y la atención a los niños, la eliminación de formas institucionalizadas de discriminación, el establecimiento de igualdades políticas, la libertad de escogencia en cuanto a la educación de los niños, la adopción de las medidas adecuadas contra la violencia masculina y el control sobre la mujer. Es así como Maxine Molyneux, propone esta distinción entre necesidades prácticas e intereses estratégicos de género.<sup>5</sup>

Conforme a lo anterior, podría hablarse de una creciente toma de conciencia en cuanto a que la planificación para el desarrollo dejó de ser un asunto meramente económico y que debe además satisfacer las necesidades de la gente, esto significa, tomar en cuenta las necesidades de los diferentes grupos poblacionales existentes en el país, los cuales no coinciden precisamente con problemas u objetivos comunes, lo que fundamenta que el proceso de planificación requiera una descentralización que permita un mayor acercamiento a las necesidades de todos los grupos sociales a nivel, nacional, regional y local y que esto se vea reflejado en una participación activa y democrática desde los niveles más bajos.

Se reitera entonces, la sensibilización de los expertos de la planificación, no siendo esta la única tarea por emprender, pues igual o más importante es aun, la sensibilización de toda la sociedad en cuanto a los problemas de género la cual puede alcanzarse desde los medios de comunicación, en diferentes espacios de

---

5 Citado por Kate Young, La mujer en la planificación del desarrollo, UNESCO/Nueva Sociedad, 1988

debate entre investigadores, juristas, académicos y abogados y por su puesto una representación de la mujer, a través de talleres, seminarios, capacitaciones tanto en el sector público como privado, en el campo como en la ciudad, visibilizando sus problemas, necesidades, prioridades y derechos; conociéndolos, se facilita su materialización.

## **2.2 Antecedentes en la implementación de políticas públicas en Santiago de Cali**

Cali ha sido una de las ciudades pioneras del país desde antes de la década del 90, en adelantar acciones de políticas públicas para las mujeres. Entre los principales avances históricos del Municipio en cuanto a perspectiva de género, se encuentran: la creación de la primera Comisaria de familia en 1988, la primera Oficina de la Mujer a nivel municipal en 1990, cuyo modelo fue replicado posteriormente en otras ciudades de Colombia; en 1995 se promulga la Política de Equidad y Participación para la mujer caleña. Avances que han obedecido en gran medida a la presión ejercida por grupos del movimiento social de mujeres y grupos feministas de la ciudad, que desde 1975 han liderado la lucha por los derechos de las mujeres y por darle nuevo contenido a la democracia, convencidas de que la construcción de relaciones de género más igualitarias solo puede ser producto de la propuesta y de la presión de las propias organizaciones de mujeres. Es así como representantes de las Redes, feministas independientes, grupos autónomos, académicos y ONGs, adelantaron negociaciones con el Gobierno Municipal, a fin de que los asuntos de las mujeres, estuvieran contemplados en la agenda política, como asunto fundamental para la democracia, el desarrollo y la paz. Participación que fue fundamental para la formulación e implementación de la Política de Equidad y Participación para la Mujer Caleña, promulgada el 08 de marzo de 1995 por el gobierno municipal.

El proceso de acciones enfocadas a políticas públicas y el devenir del feminismo en Cali, puede visualizarse a través de una periodización que a manera de hipótesis plantea Martha Cecilia Londoño López, en su publicación "*Hacia un nuevo milenio para mujeres y hombres del Valle del Cauca: Cómo acercarse a la equidad social y de género en los planes, programas y proyectos de desarrollo municipales.*" (Gobernación del Valle, octubre de 1997), periodización que comprende principalmente los años de 1975 a 1995, dividido en tres periodos a saber: Entre 1975 y 1981, denuncia y oposición al Estado patriarcal y opresor en

el que se conforman grupos para la autoafirmación feminista y la solidaridad, se piensan nuevas formas de ejercer el poder y la política. En este periodo se encuentra a la orden del día los debates sobre la doble militancia y el feminismo autónomo; entre 1982 y 1989, periodo del proyecto político autónomo, se conforman redes de mujeres según intereses, se buscan alianzas entre los grupos para impulsar propuestas de cambio social y nacen la mayoría de los centros de atención a la mujer y ONGs que existen actualmente en la ciudad; y un tercer periodo que comprende entre 1989 y 1995, de participación e interlocución con el Estado. Este tiempo puede verse en dos niveles: el primero en el que se dan grandes convocatorias y movilizaciones de las mujeres a nivel nacional en las que grupos y redes de Cali participan activamente, y el segundo, en el que grupos y redes de Cali adelantan a nivel local y regional iniciativas de interlocución con el Estado a fin de colocar en la agenda política local sus intereses y ampliar la Democracia.

En este contexto de interlocución entre el movimiento de mujeres con el Estado a nivel local durante el periodo reseñado, se presentaron grandes obstáculos y dificultades del gobierno local para incorporar de manera coherente y transversal en la agenda municipal y en sus instancias, las políticas para las mujeres, entre los cuales se destacan: lugar secundario que ocupó la Oficina de la Mujer dentro de la estructura administrativa, dificultando su autonomía en la toma de decisiones, una insuficiente asignación presupuestal, recortes a sus programas y políticas para mujeres; desconocimiento de los funcionarios/as de la Administración Municipal acerca de los lineamientos de políticas de mujer y género a nivel, municipal, nacional e internacional lo que impide la articulación de acciones para impulsar la política para las mujeres a nivel de la Alcaldía e implementación de la misma desde planeación y las Secretarías; cambios permanentes de los funcionarios/as de las Secretarías, direcciones y gerencias de la Administración Municipal que inciden en la no continuidad de tareas emprendidas por funcionarios/as que han recibido capacitación en los temas de mujer y género; delegación a funcionarios/as sin poder para la toma de decisiones para asistencia a reuniones y eventos de sensibilización y capacitación en planeación con perspectiva de género; resistencia de funcionarios/as al tema, por considerarlo “feminista” y/o porque asumen que solo le interesa a las mujeres.

Así mismo, durante la época reseñada, se presentaron dificultades para los grupos organizados de mujeres, destacando: la posición de los grupos frente a las relaciones con el Estado no es unificada, resistencia a participar en instancias de la política formal, el Estado aun no es visto como un espacio posible de permear, temor a perder la autonomía como movimiento frente al Estado; los eventos

realizados conjuntamente con la Administración, fueron institucionalizados, pasando a ser una fecha más, dentro de las celebraciones comerciales perdiendo su carácter de denuncia y su carácter subversivo al orden patriarcal; plantean que aunque se han abierto espacios de participación para las mujeres, muchas de sus recomendaciones y sugerencias no son tenidas en cuenta ni incluidas dentro de los planes de desarrollo; desarticulación entre las diferentes políticas municipales y las instancias creadas para implementarlas, con como ruedas sueltas que no logran articularse dentro de la agenda política global.

Aunque el periodo que abarca la investigación fue desde 1975 a 1995, muchos de los problemas planteados a nivel de interlocución movimiento de mujeres – Gobierno local, persisten. Lo anterior nos invita hacerle frente a los desafíos del presente siglo.

### **2.3 Implementación de políticas públicas en Santiago de Cali Hoy**

De la participación dentro del auditorio de la Audiencia Pública: “*Situación de violencia contra la mujer y barreras de acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en la ciudad de Santiago de Cali*” que se llevó a cabo el día 29 de mayo de 2014 en el Centro Cultural de Cali, así como de la revisión de informes presentados durante el último año por parte de los diferentes actores gubernamentales y sociales con responsabilidad frente a las mujeres víctimas del conflicto armado, rescato los siguientes datos a saber:

En la generalidad y devenir de los Estados en cuanto a la expedición de normas y leyes, se puede evidenciar que estas son producto de la influencia de los grupos dominantes que detentan el poder; es así como en materia de derechos de las mujeres, sus normas y reglamentaciones han sido ejercidas y formuladas por el género masculino. Frente a esta situación y conforme a los procesos históricos de reivindicación, desde el sistema universal de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas se ha desarrollado un proceso que permita la adopción y consolidación de medidas suficientes y necesarias que garanticen la materialización de los derechos de las mujeres desde una perspectiva incluyente, partiendo del reconocimiento de sus condiciones y contextos sociales, culturales,



políticos y físicos, asegurando así una concepción de los derechos humanos desde la perspectiva de género.

A pesar de los avances que en materia normativa se han logrado a nivel nacional, todavía persiste la brecha entre el contenido normativo y las realidades a las que se enfrentan las mujeres colombianas.

La Dirección del Ministerio Público, defensa y promoción de Derechos Humanos de la Personería de Cali en un análisis adelantado que busca visualizar las vulneraciones de las que son víctimas las mujeres en el municipio de Santiago de Cali, señala las debilidades en la ciudad para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer; y dan una serie de solicitudes y recomendaciones a las diferentes autoridades con el objeto de lograr un avance en políticas públicas favorables para las mujeres de nuestra ciudad y de manera particular en lo que respecta al acceso a la justicia.

De otro lado, el análisis concluye como las cifras y los hechos de violencia manifestados en inequidad salarial, exclusión laboral o de carácter social, la falta de coherencia en las políticas públicas que integren e interpreten los principios fundamentales que han venido orientando el impulso normativo a nivel nacional e internacional para la protección de los derechos de las mujeres, así como la falta de iniciativa por parte de las autoridades que no generan políticas públicas ni medidas suficientes para atender las demandas de justicia que reclaman este grupo vulnerable y victimizado, evidencian el abismo y discrepancia existente entre realidad fáctica y avances alcanzados formalmente en materia normativa.

#### **2.4 Diagnostico mujeres víctimas de la violencia por el conflicto armado interno en la ciudad de Santiago de Cali**

En el conflicto armado interno que vive el país, las mujeres representan uno de los grupos más vulnerados por su condición; sus impactos están relacionados con su rol como cuidadoras y sostén efectivo del hogar que como víctimas directas o indirectas del conflicto armado, ha dejado huellas y pérdidas que han transformado sus proyectos de vida y el de sus familias. Por esta razón y dentro de un enfoque diferencial, la ley 1448 de 2011 reconoce a las mujeres como uno de los grupos de mayor vulnerabilidad, por lo cual las políticas en beneficio de las víctimas debe adoptar medidas que respondan a las particularidades y el grado de vulnerabilidad de cada uno de sus grupos.

Dentro del proceso de Caracterización de las mujeres víctimas del conflicto armado interno, que residen en la ciudad de Santiago de Cali, se han tomado los siguientes datos desde la Red Nacional de Información para la atención y reparación a las víctimas y los registros de las declaraciones realizadas por la Personería Municipal para el análisis de la situación de las mujeres víctimas del conflicto armado en la ciudad. De acuerdo al Registro Único de Víctimas “RUV” en Colombia hay un total de 7.124.829 víctimas del conflicto armado interno, identificada de manera única ya sea por un número de identificación, su nombre completo o por una combinación de ellos, de las cuales el 49.5% son mujeres. De estas cifras, en correspondencia con la ciudad de Santiago de Cali, existe al día de hoy, un total de 164.606 víctimas de las cuales el 50.7% (83.489) son mujeres que se encuentran desagregadas en los rangos de edad, que se muestran en el siguiente cuadro comparativo con enfoque de Género, en el Valle del Cauca, Cali:

Edad	Mujer	Hombre	LGBTI	No Informa
Entre 6 y 12	9.304	9.751	2	37
Entre 13 y 17	8.146	8.410		29
ND	6.926	10.597	1	339
Entre 0 y 5	4.652	4.757		19
Entre 27 y 60	33.249	27.464	8	398
Entre 18 y 26	14.011	13.603	2	80
Entre 61 y 100	7.201	5.555		65
<b>TOTAL</b>	<b>83.489</b>	<b>80.137</b>	<b>13</b>	<b>967</b>

Fuente: Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. A corte del 01 de Abril de 2015. Datos correspondientes al periodo 1985-2015.

Conforme al cuadro anterior, las cifras son verdaderamente alarmantes, más aún si tenemos en cuenta aquellas mujeres que por miedo, ignorancia o diversos factores sociales, no se encuentran incluidas ni reflejadas en el cuadro anterior, que hace una caracterización por el lugar y fecha en que se declararon los hechos.

Año	Víctimas registradas	Mujeres Víctimas	Desplazamiento forzado
2013	10.334	5477	77.7%
2014	12.164	6589	85%

Fuente: Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas (<http://rni.unidadvictimas.gov.co/>)

El cuadro anterior, organizado a partir de los datos registrados por la Unidad de Víctimas, ilustra como en los últimos dos años, el panorama de la ciudad no ha tenido variaciones considerables en cuanto al número de víctimas declaradas año a año, la participación de la mujer en esta cifra y los principales hechos

victimizantes a saber: Para el año 2013 se registraron 10.334 personas víctimas del conflicto armado en Cali, de las cuales el 53% son mujeres. De los hechos victimizantes registrados que corresponden a un total de 11.341, los que más se registraron fueron: desplazamiento forzado (77.7%), constituyendo el hecho victimizante más declarado por la población víctima presente en la ciudad, seguido de los Homicidios (12.8%), las amenazas (3.2%) y la desaparición forzada con un porcentaje de (2.8%).

Para el año 2014 se registraron 12.164 personas víctimas del conflicto armado en Cali, de las cuales el (54.1%) son mujeres. De los hechos victimizantes registrados por las mujeres, que corresponden a un total de 7.203, los que más se registraron fueron: desplazamiento forzado (85%), siendo aún el hecho victimizante más declarado por la población víctima de la ciudad, seguido de la Amenaza (5.4%) y el Homicidio con un porcentaje de (5.19%).

LA UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, ha identificado que según la información reportada, el mayor número de personas expulsadas que llegan a la ciudad, provienen de diferentes municipios del Valle del Cauca y de los departamentos del Cauca y Nariño con factores motivacionales muy recurrentes para el caso de las mujeres: el temor, pérdida de seres queridos, agresiones y amenazas directas. De conformidad con las caracterizaciones presentadas en la Cartilla Pedagógica CONPES 3784 elaborada por La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas durante la vigencia 2014, el desplazamiento con ocasión del conflicto armado implica para las mujeres víctimas, traumas, causados por el hecho violento, pérdida de sus bienes muebles e inmuebles, cambios y consecuencias en la estructura familiar (pérdida de sus familiares), violencia intrafamiliar y explotación doméstica.

Ejemplo de lo anteriormente mencionado, se puede corroborar en informe realizado por la Ruta Pacífica de las Mujeres<sup>6</sup>, donde se recopilan relatos entre los cuales se plasman voces y narraciones que así se expresan:

*“Nosotros teníamos ganado, marrano, gallina, todo eso quedó tirado, una raíz de maíz, una roza de arroz, colino, todo eso quedo botado por allá, imagínese”. “Después del entierro que fue el domingo 25, yo salí de mi pueblo dejando mis cosas, dejando mi casa. Lo que más me extraño a mí es que esa gente atacó mi casa, me robaron, prácticamente sacaron mis cosas, muchas cosas, me atacaron mi casa, la puerta me la tumbaron a patadas”. “Mataron mujeres, mataron niños, una cosa muy impactante que me dejó muy marcada a mí era que... había*

---

<sup>6</sup> Comisión de Verdad y Memoria de mujeres colombianas, la verdad de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia. Ruta Pacífica de las Mujeres. Bogotá, Noviembre 2013. Pág. 48

*mujeres que trabajaban lo que era vender chance y decían: a ellas las matamos porque son mujeres de la calle, porque son prostitutas y les hacían muchos oprobios, mataban las mujeres, les dañaban los senos, las encontraban violadas, o sea, paso muchas cosas que no se denunciaba, no salía a la luz pública, sino que se quedaba en el anonimato (sic)”.*

## **2.5 Gestión de la Administración Municipal de Santiago de Cali**

Desde el año 2001 y a partir del Decreto 0203 de la misma vigencia, existe en Santiago de Cali, la Asesoría de Paz adscrita a la Secretaria General de la Alcaldía, la cual ha sido el enlace local con el Gobierno Nacional para la ejecución de los programas: Familias en Acción y La Red UNIDOS con el fin de atender y reducir de manera coordinada, la desigualdad y la pobreza extrema en Colombia y brindar la orientación de la población en situación de desplazamiento por la presión de actores armados de cualquier índole o por desastre naturales.

La Asesoría de Paz, cuenta con la Unidad de Atención y Orientación a la población en situación de desplazamiento (UAO), un espacio físico en el que entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento -SNAIPD- están ubicadas para coadyuvar al restablecimiento de los derechos vulnerados mediante una atención de calidad, personalizada y humanizada donde se le facilita el acceso a la población en situación de desplazamiento a los servicios estatales locales con una información integral, clara y oportuna, brindándoles mayor oportunidad y efectividad en la atención, disminuyendo los trámites y optimizando el tiempo de los usuarios.

Dentro del SNAIPD, en Cali, encontramos las siguientes instituciones y dependencias: Secretaria de Salud Municipal, Secretaria de Educación Municipal, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, Unidad de Víctimas, Defensoría del Pueblo del Valle, Procuraduría Provincial y Regional, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Unidad de Restitución de Tierras, entre otras. La “Unidad de Atención y Orientación” – UAO, propende por una eficiente y adecuada atención integral desde cada una de las instituciones mencionadas, de conformidad con sus competencias y funciones.

La Personería Municipal de Cali, quien recibe las declaraciones de la población afectada por la violencia en el marco del conflicto armado interno, a través de la Unidad de Atención y Orientación –UAO, presenta en el consolidado del año 2013, la recepción de 4.111 declaraciones, las cuales representan el 90% del total

tomada por todas las entidades que integran el Ministerio Público. De estas 4.111 declaraciones, el 66.9% es decir, 2751 declaraciones, fueron realizadas por mujeres, pues son ellas quienes generalmente se encargan de realizar este tipo de trámites ante las entidades y buscar las ayudas y beneficios que puedan aportar al sostenimiento de su núcleo familiar.

Las mujeres que son víctimas, al interior de la ciudad, desempeñan el rol de proveedoras hacia sus familias, lo que les exige tener un conocimiento previo sobre las rutas de atención y los servicios institucionales a los que tienen derecho por su condición de víctimas. Sin embargo, y de conformidad con el Informe que presenta la Personería Municipal en Audiencia Pública del 29 de mayo de 2014, se han identificado barreras de acceso a las mujeres víctimas, entre las cuales se encuentran la falta de una orientación adecuada sobre sus derechos y deberes, y en especial sobre los procedimientos de carácter administrativo, interposición de recursos sobre decisiones de inclusión al Registro único de Víctimas (RUV), entrega de ayudas, entre otras. De otro lado, se encuentra una falta de cultura jurídica entre los funcionarios y la población usuaria de los servicios de la UAO, lo que ocasiona un desgaste de carácter administrativo que no garantiza la oportuna atención a las víctimas, ni la protección de sus derechos, teniendo en cuenta que éstas, son sujetos de protección especial por parte del Estado debido a su condiciones de vulnerabilidad.

Como se puede evidenciar, las mujeres víctimas del conflicto armado se enfrentan a un sinnúmero de barreras de acceso a la reparación y reivindicación de sus derechos, haciendo más gravosa su condición de víctimas. Según datos suministrados por la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las víctimas<sup>7</sup>, el conflicto armado interno afecta particularmente a las mujeres, ya sea como víctimas directas o indirectas, y afecta radicalmente sus proyectos de vida y el de sus familias.

*“En la ciudad de Santiago de Cali como municipio receptor y para efectos de exponer la situación de las mujeres en la ciudad, encontramos como uno de los casos recepcionados en la Personería Municipal es el de la señora PATRICIA desplazada de la vereda Chilbi que pertenece al municipio El Charco (Nariño) quien tuvo que huir con sus dos hijos de 5 y 7 años a la ciudad de Cali, debido a los enfrentamientos entre la guerrilla y paramilitares y luego del asesinato de su esposo. En Cali, como víctima del desplazamiento forzado, la señora Patricia tuvo que asumir la jefatura de su hogar lo que significó la búsqueda de recursos*

---

<sup>7</sup> Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. A corte del 21 de enero de 2014. Datos correspondientes al periodo 1985-2014.

*económicos y dejar a otras personas el cuidado de sus hijos*”. La anterior, es una declaración rendida en la Unidad de Atención y Orientación a las víctimas – UAO, el 15 de Junio de 2013.

Un caso sobre las consecuencias físicas y psicológicas del conflicto armado interno, en las mujeres, es el caso de NAURI<sup>8</sup>, quien a raíz del asesinato de su esposo en el Municipio de Tumaco, sufrió durante el embarazo una complicación que tuvo efectos sobre su hijo quien tiene una discapacidad de tipo neurológica: *“... yo tenía cuatro meses de embarazo, aparentemente el embarazo estaba bien. Dice el neurólogo que por la impresión que yo recibí, porque yo estaba presente, eso hizo que el niño hiciera una hipoxia cerebral porque no le subió suficiente oxígeno al cerebro en ese momento porque mi cuerpo se comprimió. El nació aparentemente bien, ya a los cuatro meses de nacido empezó a convulsionar...”*. Después de la muerte de su esposo y a raíz del miedo por la situación de violencia, la impunidad por el asesinato de su esposo y las condiciones de salud de su hijo, Nauri, en compañía de sus cuatro hijos, se desplazó a la ciudad de Cali: *“... lo más difícil ha sido no poder contar con el apoyo de mi esposo, por más que uno haga algo nunca alcanza nada, cuando el niño se enferma y lo tienen que hospitalizar yo tengo que estar con él y dejo a mis otros hijos solos...”*. Respecto a los cuidados y atenciones para su hijo enfermo, Nauri comenta que es complicado encontrar quien lo cuide mientras ella trabaja, además de quien lo acompañe a las terapias que por su condición requiere. Si bien Bienestar Familiar la remitió a una institución de educación especial, a su hijo no lo recibieron por su edad, un año y siete meses, ya que en la institución solo ingresan niños de siete años de edad en adelante y las guarderías y jardines no cuentan con las condiciones especiales y necesarias para la atención de su hijo.

La situación que se evidencia en el testimonio anterior (NAURI), da cuenta de los fuertes impactos que los hechos de violencia generan en las mujeres y sus familias, en el devenir de su futuro y proyecto de vida, donde terminan siendo víctimas aisladas de una sociedad que no es totalmente consciente de sus problemas, y enfrentando solas, las consecuencias de la guerra, ante la inoperancia de las medidas estatales que pretenden restablecer sus derechos y que por el contrario terminan sumándose a las barreras económicas, sociales y culturales.

---

<sup>8</sup> Informe: Barreras de Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de la Violencia en Santiago de Cali. Personería Municipal. Entrevista realizada por Laura Andrea Valderrama, Socióloga-contratista. Acta de visita del 18 de febrero de 2014.

## 2.6 Situación de las mujeres líderes en Santiago de Cali, en el marco de la ley 1448 de 2011

En el nuevo rol que desempeñan las mujeres, y las posibilidades con las que en mayor medida cuentan el día de hoy, de participar en los espacios e instancias de decisión y seguimiento de políticas públicas a su favor, surge el empoderamiento en ellas, dando lugar a organizaciones dirigidas por mujeres, como es el caso del “Colectivo de Mujeres”<sup>9</sup>, el cual trabaja a través de ocho organizaciones en Cali, con presencia en ocho municipios del departamento del Valle y en seis regiones a nivel nacional. Este colectivo, busca el restablecimiento y goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas que llegan a la ciudad; así mismo, busca la inclusión y participación de las mujeres en la formulación de políticas públicas a su favor, para así asegurar a través de rubros específicos, el acceso a un mínimo vital, a la reparación y garantías de no repetición.

El conflicto armado en Colombia, ha traído consecuencias negativas en lo que se refiere a la participación de las mujeres en el ámbito público y político, esto es, su participación en los movimientos y organizaciones sociales. Innumerables mujeres líderes comunitarias han sufrido diversas formas de violencia en todos los rincones del país de parte de los actores armados ilegales tales como: persecuciones, hostigamientos y amenazas que afectan e intimidan su capacidad de participación en los espacios de toma de decisiones y esferas de poder, restándoles la posibilidad de acceder a la agenda pública nacional y territorial. Al respecto la situación ha sido documentada por el sistema de Naciones Unidas e Interamericano en sus diversos informes sobre Colombia, además de la Mesa de Mujer y Conflicto Armado, que también ha documentado la situación.

Así que, a pesar de los espacios ganados por las mujeres en materia de liderazgo en los espacios de seguimiento y decisión de políticas públicas a su favor, persiste una afectación preocupante que ha sido expuesta por la Corte Constitucional a través del Auto 098 de 2013, donde se pone de manifiesto la problemática de las mujeres que reivindican derechos y/o que ejercen liderazgo o pertenecen alguna asociación, quienes han reportado amenazas y ataques. Ante la gravedad e

---

<sup>9</sup> <http://www.insightonconflict.org/conflicts/colombia/peacebuilding-organisations/colectivo-de-mujeres-pazificas-de-cali/?lang=es>. El Colectivo de Mujeres Pazíficas de Cali fue fundado en 2000 y es una red de mujeres pacifistas de Cali, una de las ciudades más violentas de Colombia. La meta de la organización es —desde una perspectiva de género—alcanzar una solución alternativa para las enormes diferencias sociales, económicas y políticas en el país. A pesar de ser las mayores afectadas por los tipos de agresión presentes en el conflicto armado en Colombia, las mujeres cuentan con poca representación en la toma de decisiones políticas, y han sido excluidas de los procesos de negociación.

incremento de las amenazas y riesgos hacia ellas, la Corte Constitucional, hace constatar a través del Auto, que el riesgo derivado del liderazgo y el trabajo cívico, comunitario y social impulsado por mujeres desplazadas y mujeres integrantes de organizaciones que trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado interno se ha agravado de forma alarmante a partir del año 2009. Debido a este agravamiento, el derecho a la defensa de los derechos humanos, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal, a las libertades de conciencia, opinión, expresión, reunión, asociación, participación, circulación, el derecho a la honra y el buen nombre, la protección de la familia y el interés superior del menor, la intimidad e inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio, los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición en cabeza de las mujeres defensoras de derechos humanos han sido vulnerados de forma reiterada, manifestándose en afectaciones graves en los ámbitos individual, familiar, colectivo y comunitario del goce efectivo de sus derechos fundamentales. En razón de la vulneración grave de estos derechos fundamentales, la Corte conminó de manera urgente a las entidades competentes a redoblar sus esfuerzos para evitar la perpetuidad de esta situación de cara a contener la continuidad del impacto desproporcionado, agravado y desproporcionado del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres defensoras de derechos humanos.

En Santiago de Cali, La Unidad Nacional de Protección<sup>10</sup> con apoyo de la Personería Municipal, se encargan de brindar amparo y protección individual, mediante la implementación de protocolos y el acompañamiento de funcionarios de la personería, toda vez que, a pesar de ser líderes de distintas organizaciones que velan por la protección de la mujer, ellas mismas desconocen las rutas de protección y la priorización de trámites para casos que impliquen riesgos exponenciales con relación a sus derechos fundamentales.

## **2.7 Gestión de la Personería Municipal – Víctimas del conflicto armado en Santiago de Cali 2013-2014**

Según información analizada por la Personería Municipal de Santiago de Cali, contenida en el *Informe Sobre la Situación de la Población Víctima del Conflicto Armado en Santiago de Cali 2013-2014*, la población víctima del conflicto armado

---

<sup>10</sup> <http://www.unp.gov.co/quienessomos>. La Unidad Nacional de Protección es un organismo de seguridad del Orden Nacional adscrita al Ministerio del Interior, encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo.



presente en la ciudad está asentada en el oriente y la zona de ladera, en algunos casos ubicándose en asentamientos de desarrollo urbano incompleto entre los cuales se encuentran Brisas de Comuneros, La colonia Nariñense, El Jarillón del Rio Cauca. De acuerdo a esto, la mayoría de la población víctima del conflicto armado presente en la ciudad, está ubicada en las comunas 13, 14, 15, 18, 20 y 21, comunas donde se presentan los índices de violencia más altos con presencia de diversas agrupaciones ilegales que se disputan el control del tráfico y expendio de estupefacientes, lo que representa un peligro para la integridad de las personas que habitan estos sectores.

El *Informe Sobre la Situación de la Población Víctima del Conflicto Armado en Santiago de Cali 2013-2014*, presentado por la personería municipal, presenta un balance de la implementación de la Ley 1448 de 2011 en Santiago de Cali, con relación a las acciones ejecutadas por parte de la Administración Municipal para el periodo 2012-2015 y el avance en el goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado teniendo en cuenta el *Enfoque Diferencial* y los principios de progresividad, gradualidad y corresponsabilidad que se contemplan en la Ley. De acuerdo a esto, la Personería Municipal, hace un balance del presupuesto asignado y ejecutado por parte del Municipio de Santiago de Cali, para la implementación de la Ley para los años 2012-2014, el cual debe estar contemplado en el Plan de Desarrollo Municipal, adicional al presupuesto destinado para la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, que se fija en el Plan Único de Atención 2011-2013 – PIU. Dentro de este análisis se incluye el Plan de Acción Territorial, que es el instrumento para la implementación de programas, planes y estrategias de los departamentos, municipios y distritos de las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral que debe contar con un enfoque diferencial en concordancia con el Plan Nacional de Atención a Víctimas y los Planes de Desarrollo Territorial.

La formulación de política pública para la atención a las víctimas del conflicto armado en Santiago de Cali, esta consignada en el Acuerdo 0326 de 2012, por medio del cual se aprueba el Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2012-2015 “CalIDA UNA CIUDAD PARA TODOS”, dentro de la línea estratégica II denominada “Bienestar para todos” y en el componente 2.6 el cual se refiere específicamente a la Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno, Derechos Humanos y Reintegración de Desmovilizados.

En el año 2013 se aprobó el Plan de Acción Territorial para la Atención a Víctimas del conflicto armado en Santiago de Cali 2012-2015, el cual contempla las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas

del conflicto armado que incluyen a su vez, el Plan de Prevención, Protección y Garantías de no repetición de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y el Plan de Contingencia para la Atención de Emergencias Humanitarias.

La Ley 1448 de 2011 a través de su artículo 174, impone responsabilidades a las entidades territoriales, en los componentes de atención, asistencia, reparación integral, prevención y protección para las víctimas del conflicto armado en la ciudad, en el siguiente sentido:

*“... 1. Con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, con sujeción a las directrices fijadas en sus respectivos Planes de Desarrollo Departamental, Distrital y Municipal y en concordancia con el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, deberán prestarles asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios, complementar las medidas de atención y reparación integral y gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.*

*2. Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.*

*3. Con sujeción a las órdenes y directrices que imparta el Presidente de la República para el mantenimiento, conservación y restablecimiento del orden público, garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional de la cual deben disponer a través de los Gobernadores y Alcaldes como primeras autoridades de policía administrativa en los órdenes departamental, distrital y municipal. Para tal efecto, el Ministerio del Interior y de Justicia coordinará con las autoridades territoriales la implementación de estas medidas.*

*4. Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios, que respondan a los distintos*

*hechos victimizantes generados por las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley.*

*Parágrafo 1°. Los planes y programas que adopten las entidades territoriales deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial.*

*Parágrafo 2°. La actuación de los departamentos, distritos y municipios corresponde a la que en cumplimiento de los mandatos constitucional y legal deben prestar a favor de la población, sin perjuicio de la actuación que deban cumplir esas y las demás autoridades públicas con sujeción a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.*

*Parágrafo 3°. Los alcaldes y los Consejos Distritales y Municipales respectivamente garantizarán a las Personerías Distritales y Municipales los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la presente Ley”.*

La materialización de estas responsabilidades por parte de los entes territoriales se puede ver reflejado en los montos presupuestales asignados exclusivamente para víctimas, cuyas fuentes de financiación pueden ser con recursos propios, a través del Sistema General de Regalías, recursos de cofinanciación, recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, recursos de crédito, cooperación internacional o del Sistema General de Participaciones.

<b>Presupuesto asignado para la implementación de la Ley 1448 de 2011 por componentes, 2012-2014</b>				
<b>Año</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total</b>
Componente de asistencia y atención	3.505.805.368	7.319.525.171	4.432.833.904	15.258.164.443
Componente de reparación integral	1.240.000.000	2.116.000.000	1590.000.000	4.946.000.000
Componente de prevención y protección	100.000.000	100.000.000	173.500.000	373.500.000
Componente de verdad y justicia	0	0	0	-

Fortalecimiento institucional	0	0	60.900.000	60.900.000
TOTAL	4.845.807.380	9.535.527.184	6.257.235.918	-

Fuente: Plan de Inversiones del Plan de Acción Territorial para la atención a Víctimas del conflicto armado en Santiago de Cali 2012-2015. Noviembre 2013.

Como se puede observar en la tabla anterior, el presupuesto general asignado para la atención a la población víctima del conflicto armado interno en la ciudad de Santiago de Cali, según lo señalado en el Plan de Inversiones del Plan de Acción Territorial, entre el año 2012 y 2013, aumentó un 97% pasando de \$4.845.807.380 a \$9.535.527.184, sin embargo entre el 2013 y 2014 disminuyó significativamente en un 35% cayendo a un presupuesto de \$6.257.235.918.

Lo anterior refleja que el presupuesto general asignado por la Administración Municipal de Santiago de Cali para la atención a la población víctima del conflicto armado, no corresponde al principio de gradualidad que implica la responsabilidad del Estado de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación a una población que porcentualmente año tras año engrosa las cifras, pues en el último año el número de víctimas que han declarado en la ciudad ha aumentado en 4.541 declaraciones.

En el marco del seguimiento y evaluación de los recursos asignados en la Administración Municipal para el cumplimiento de las responsabilidades establecidas en la Ley 1448 de 2011, la Personería Municipal en Audiencia Pública que tuvo lugar el día miércoles 10 de septiembre de 2014 en el salón Madera del Edificio Centro Cultural de Cali, abrió un espacio de dialogo entre las diferentes entidades responsables, las víctimas y comunidad en general, donde se escucharon las voces de mujeres víctimas del conflicto armado interno, residentes en la ciudad de Cali, quienes manifestaron: *“María Tirsa Paz levantó la voz y advirtió que las víctimas no deben ser tratadas como mendigos, ‘No estamos pidiendo limosna, solo estamos exigiendo nuestros derechos’, dijo en un tono fuerte la mujer afrodescendiente. Sus palabras, tan francas y tajantes, provocaron aplausos de todos los asistentes (...). María Tirsa fue en representación del grupo de 27 mujeres afrodescendientes que fueron desplazadas de El Charco (Nariño) en el 2007 y desde esa fecha llegaron a Cali en busca de nuevas oportunidades. La vida en la ciudad, sin embargo, ha sido muy difícil, pues –según lo contó María Tirsa- la mayoría vive en sectores de invasión y no ha logrado conseguir trabajos estables. “Yo tengo un puesto de arepas, pero con eso no me alcanza ni para*

*pagar el arriendo”. La mujer denunció que ninguna entidad les ha cumplido con la asignación de viviendas y las ayudas que entrega la Unidad de Atención al Desplazado (UAO) no son permanentes. “Desde el 2013 solo he recibido \$570 mil”. (...) La mayoría de estas personas vive en condiciones de mucha pobreza e incluso están siendo revictimizadas, pues han huido de sus sitios de origen por la violencia, pero han llegado a comunas de la ciudad donde hay presencia de bandas criminales al servicio del narcotráfico, denunció el personero Andrés Santamaría”.<sup>11</sup>*

## **CAPITULO III PLANEACIÓN Y POLÍTICAS DE GÉNERO**

### **3.1 Perspectiva de género**

Si vamos hablar de la implementación de políticas públicas desde la perspectiva de género, es pertinente hacer una aproximación acertada del término “género” dentro del lenguaje cotidiano y común de la sociedad, mediante la distinción conceptual y analítica entre sexo y género que recientemente ha desarrollado la profesora del Departamento de Planeación Urbana del University College, Universidad de Londres y Directora de Educación y Sociedad del British Council,

---

<sup>11</sup> <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/victimas-conflicto-asentadas-cali-piden-apoyo-estado>. El Pais.com.co Jueves, Septiembre 11, 2014 “Victimas del conflicto asentadas en Cali piden más apoyo del Estado, En una audiencia pública, grupos afectados por el conflicto criticaron fallas en la atención.

JO BEALL: *“El sexo es determinado por la biología. El hombre y la mujer son físicamente distintos en virtud de diferentes atributos internos y externos y características sexuales secundarias tales como vello facial y corporal. Estas características vienen con funciones físicas diferentes, especialmente las asociadas a los procesos de reproducción. Esta diferencia es universal, en tiempo y en espacio. De otra parte, el género es determinado social, psicológica y culturalmente, independientemente de la biología. Las diferencias de género se aprenden a través de un proceso de socialización que es peculiar a una sociedad en particular o a un periodo histórico, y varía con el tiempo y el espacio”*. El punto importante a rescatar del concepto que nos trae la Directora de Educación y Sociedad, es que, mientras la distinción sexual está basada en la diferencia física absoluta, las diferencias de género son producto de la forma como se construyen las relaciones en determinada sociedad y contexto histórico.

El ideal de una sociedad estaría en incluir dentro de sus políticas públicas y su Plan de Desarrollo, una perspectiva de género que incluyera tanto las experiencias, como los intereses y necesidades del hombre y la mujer generando la promoción de unas garantías y derechos que cambiarían radicalmente y de forma positiva, la realidad social, de lo contrario, y de no tener en cuenta esta perspectiva de género, el desarrollo de la sociedad está destinada al fracaso.

Un claro ejemplo de lo anterior, lo presenta JO BEALL, a quien su trabajo, la ha llevado por extensos periodos de tiempo a realizar investigaciones en África, Asia y Latinoamérica, acerca del gobierno, la sociedad, la mujer y el desarrollo. Dentro de sus investigaciones explica respecto a las políticas implementadas en África, que notoriamente, son las mujeres las encargadas en su mayoría de la agricultura con un aporte entre el 60% y 80% del trabajo agrícola, sin embargo y de manera desacertada, los gobiernos han destinado el apoyo a proyectos en materia de agricultura a iniciativas lideradas por hombres, arrojando, como era de esperarse, resultados poco exitosos, generando un desperdicio trágico e innecesario de recursos al pasar por alto los roles y aportes que las mujeres en esta materia han desarrollado. Todo esto se traduce en fallas en la caracterización durante el desarrollo y creación de las políticas públicas.

El ejemplo de África reseña como la planeación cobra gran importancia; no es solo un ejercicio técnico, es un proceso en el que debe hacerse una elección, definir que grupos y que demandas deben ser cubiertas con unos determinados recursos, se debe establecer necesidades y prioridades desde una esfera que incluya la experiencia, los roles y los gastos que se encuentran ya determinados en una sociedad.

Retomando las concepciones de Caroline Moser, antropóloga social especialista en política social y urbana, quien dirigió entre 1978 y 1986 el primer programa mundial de capacitación sobre planificación de género y quien ha tenido oportunidad de adelantar investigaciones en nuestro país, sobre el papel de las organizaciones de mujeres en los procesos de paz y sobre género, Desarrollo y sectores informales en países como Colombia; resalto la necesidad que ésta expone acerca de la planeación con perspectiva de género con base en el hecho de que mujeres y hombres realizan diferentes funciones y tienen diferentes necesidades dentro de la sociedad. Por lo tanto, en lugar de planear para los hogares o para las comunidades como un todo, es necesario desagregarlos según el género y diseñar las políticas y planes en consecuencia. Ella aisló dos factores claves que *proporcionan* el marco racional para la planeación con perspectiva de género: *El triple papel de la Mujer*: como reproductoras, productoras y administradoras comunitarias, lo cual es un concepto fundamental para la defensa de la planeación con perspectiva de género, pues la mujer soporta diferentes cargas y restricciones y tiene recursos y atributos diferentes a los hombres; y *Hogares con jefatura femenina*: que se encuentran con más frecuencia entre los más pobres, donde las mujeres jefes de hogar enfrentan de forma más acentuada, todas las desventajas que generalmente enfrentan las mujeres, como la dificultad de encontrar un empleo permanente o bien remunerado, la falta de servicios de atención al menor que le apoyen cuando ella realiza labores productivas, el gran número de personas a su cargo. Las políticas diseñadas para los hogares de bajos ingresos que no los desagregan según el género, pueden pasar por alto a estas mujeres o pueden empeorar su situación.

La implementación de políticas públicas con perspectiva de género, desde la iniciativa y presión que estas como grupo de interés deben ejercer, se ve truncado en muchas ocasiones por razones tales como que: la mujer no siempre reconoce sus necesidades como necesidades de género y no siempre las considera prioridad lo que la lleva a ser renuente a actuar políticamente al respecto. En la mayoría de las veces sus luchas son más feroces cuando se trata de mejorar las condiciones de su familia o de sus hijos que por las suyas propias, ignorando allí una importante interrelación. Las mujeres también se resisten generalmente, o huyen de los compromisos políticos concertados y sostenidos más aún si estos se extienden fuera de su localidad hacia el gobierno central, lo anterior puede obedecer a razones de tiempo o al temor por el control masculino de sus actividades. Otro de los obstáculos que se presentan, es que las mujeres no representan una categoría social homogénea y por tal sus intereses y prioridades no son los mismos; las mujeres de una clase particular podrían ver sus intereses

más acordes con hombres de su misma clase que con mujeres de un nivel distinto o las mujeres campesinas por ejemplo seguramente tendrán necesidades y prioridades distintas a las de las mujeres ciudadinas. Lo anterior conduce a una ambigüedad y falta de claridad en cuales son realmente las necesidades de la mujer a ser garantizadas por el Estado dentro de los planes de desarrollo; es allí donde los encargados de la planeación y del diseño de políticas públicas sensibles al género deben estar principalmente enfocados al cambio de las estructuras para que la subordinación de la mujer llegue a su fin y así promover la igualdad de géneros.

### **3.2 Políticas públicas con perspectiva de género**

Aunque el país ha diseñado en las tres últimas décadas, diferentes políticas públicas para las Mujeres, los procesos de implementación han sido discontinuos y fragmentados, lo que nos lleva a concluir que, en materia de derechos de las mujeres, Colombia ha avanzado mucho más en normativas que los reconocen, que en acciones que permitan su ejercicio real.

La incorporación del análisis de género en las políticas públicas que ayuden a intervenir y transformar las realidades sociales actuales, los procesos culturales de construcción de las identidades de género y la división social y sexual del trabajo, es a lo que se le ha denominado transversalización del enfoque de género en el accionar del Estado. Ésta, como estrategia de inclusión debe atender las necesidades de las mujeres asociadas a sus roles de género y a la satisfacción de sus necesidades básicas, mejorando sus condiciones de existencia. Al mismo tiempo, debe atender los intereses de las mujeres, vinculados con la superación de la desigualdad, el acceso al poder y a la eliminación de las diversas formas de discriminación y subordinación, transformando y empoderando su posición en la sociedad.

Al reconocer la diversidad y las diferencias de los sujetos sociales, el enfoque diferencial de derechos reconoce a las mujeres como un grupo social heterogéneo configurado por pluralidades internas, en razón de su identidad étnica, de clase, de edad, de orientación sexual, de región cultural y de otras características.

Este enfoque se traduce en la utilización de procedimientos diferenciales para corregir desigualdades de partida; medidas no necesariamente iguales, pero conducentes a la igualdad de acceso en términos de derechos, beneficios,



servicios y activos conocidas como acciones positivas o afirmativas. Éstas facilitan a los grupos de personas consideradas en desventaja, en este caso mujeres y grupos específicos de mujeres, el acceso a oportunidades y resultados que buscan superar las brechas de desigualdad.

La superación de todas las formas de discriminación contribuye de manera decisiva al desarrollo del país. En 1995, lo afirmó el Informe sobre Desarrollo Humano, *“sólo es posible hablar de verdadero desarrollo cuando todos los seres humanos, mujeres y hombres, tienen la posibilidad de disfrutar de los mismos derechos y opciones”*. Para ello, se requiere no sólo de acciones afirmativas para las mujeres que permitan un trato diferencial, sino principalmente de una transformación de las estructuras, las prácticas y las jerarquías de la sociedad en su conjunto, situación que permitirá que las colombianas y los colombianos ejerzan sus derechos a plenitud, bajo las mismas oportunidades. Y, al mismo tiempo, contribuirá a la construcción de la democracia y de la paz social, al promover una mayor inclusión social.

### **3.3 Implementación de políticas públicas con perspectiva de género**

La planeación con perspectiva de género puede ser promovida desde diferentes ámbitos: como función del Gobierno Nacional, a través de instituciones internacionales para el desarrollo, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, organizaciones de mujeres y finalmente promovida desde el sector privado.

La planeación con perspectiva de género implica una política social redistributiva que tenga en cuenta el contexto histórico y la trayectoria en la cual se han desenvuelto generalmente las mujeres, es decir, un escenario de subordinación femenina frente a un ámbito más privilegiado y garantista de los hombres en casi todos sus espacios. Un enfoque diferencial en equidad, requiere de la redistribución de recursos beneficiando a la mujer para su re dignificación.

La experiencia ha demostrado que los procesos de planeación son determinantes para el desarrollo de un país. *“La mayoría de los estados, especialmente los del tercer mundo, al momento de implementar políticas de género, no muestran coherencia como consecuencia de la falta de comunicación y de participación activa por parte de la mujer a través de grupos de presión al momento de diseñar*

*las políticas, impactando negativamente el género o haciéndole exigencias contradictorias, como sucedió en china: Se siguió la política de un solo hijo, al tiempo que se incentivaba una mayor productividad agrícola que exigía a los campesinos aumentar el trabajo familiar”<sup>12</sup>.*

Analizando las políticas públicas con perspectiva de género desde una visión de economía de mercado, Diane Rosemary Elson<sup>13</sup>, socióloga y profesora emérita de la Universidad de Essex, con una trayectoria enfocada especialmente en género y desarrollo; hace alusión al interrogante sobre si recurrir al mercado es la respuesta política correcta a los problemas de género: *“La relación entre la mujer, el mercado y el Estado es compleja. El Estado no siempre opera a favor de la mujer y el mercado no siempre opera en contra de los intereses de la mujer. Con frecuencia, el Estado desempeña un rol importante en la perpetuación de los procesos sociales, económicos e ideológicos que subordinan a la mujer. Generalmente, trata a la mujer como dependiente del hombre en los procedimientos legales y administrativos y no como personas con derecho propio. El Estado generalmente defiende la familia patriarcal en la que la mujer no tiene el mismo acceso que los hombres a los recursos (...). El mercado parece tratar a la mujer como individuo con derecho propio. Si la mujer puede vender su trabajo o sus productos y obtener un ingreso efectivo propio, esto disminuye su dependencia económica del hombre, aumenta su valor económico y puede aumentar su poder de negociación en el hogar”.*

Sin embargo como afirma Elson, la mujer no podrá competir con el hombre en el mercado en igualdad de condiciones mientras siga soportando una doble carga de trabajo: por un lado el trabajo doméstico no remunerado, y al mismo tiempo un aumento en sus responsabilidades frente al trabajo remunerado. Lo que se traduce en que, para igualar las condiciones de la mujer, es necesario garantizar un mayor acceso a los servicios públicos que reduzcan la carga de su trabajo no remunerado (atención a los hijos, transporte público, servicios domiciliarios). Servicios que no está en manos del mercado proporcionarlos sino del Estado; es allí donde el Estado y las políticas públicas entran a jugar un papel fundamental para la mujer, incluso en la economía de mercado.

---

<sup>12</sup> PLANEACION CON PERSPECTIVA DE GENERO, Universidad Externado de Colombia – Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia – El Consejo Británico. Compilado por Ana Lucia Muñoz y Lucy Wartenberg

<sup>13</sup> Elson, D. “The Impact of structural Adjustment on Women: Concepts and Issues”, mimeo, LSE, Londres, 1989. Diane Elson, ha trabajado para UNIFEM y pertenece al grupo de dirección del presupuesto general de mujeres de Inglaterra “WBG Management Committee”.

### **3.4 Implementación de políticas públicas con perspectiva de género desde el Estado**

Establecer la efectividad o la falta de esta en la implementación de las políticas públicas enfocadas al género, ya sea desde la iniciativa promovida por el órgano legislativo o su efectivo cumplimiento por parte del ejecutivo, no es tarea fácil, más aun cuando se ha evidenciado en innumerables ocasiones que aparentes victorias políticas son generalmente falsas y terminan enredándose en marañas burocráticas de inactividad o evasión, debido al trasfondo de la política de redistribución con perspectiva de género; entendiendo esta política de redistribución desde el enfoque que explica Theodore J. Lowi, profesor de enseñanza de Instituciones Americanas en el departamento de Gobierno de la Universidad de Cornell e investigador de políticas públicas. Una de las cuatro categorías o tipos de políticas públicas explicadas por Theodore Lowi<sup>14</sup>, consiste en aquellas que buscan conferir beneficios a algunos grupos mediante la imposición de una carga a otros grupos, en Colombia las hemos visto materializadas en programas como: familias en acción, hogares comunitarios, programa Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, Ley Mujer cabeza de familia; son algunos para mencionar.

Se trata de políticas que distribuyen recursos ya existentes, por esta razón, presentan un nivel alto de conflicto durante su existencia, en especial durante su aprobación, pues el grupo que se ve afectado intentará por todos los medios evitar el gravamen. Por lo anterior, en las distintas sociedades, esta política pública redistributiva con perspectiva de género es vista como peligrosa. Los temores surgen no solamente del poder masculino colectivo, sino también por el potencial riesgo de redistribución del poder al interior de los hogares individuales que han sostenido a lo largo de la historia, estructuras patriarcales.

El tema de la mujer en el desarrollo de un país, entra a formar parte de las agendas públicas, fundamentando su inclusión con el objetivo de alcanzar la igualdad, el progreso y la paz, a través del acceso equitativo al empleo, a la salud y a la educación; lo que presupone la capacitación de los recursos humanos, el reconocimiento por parte de la sociedad de la necesidad de mejorar la condición

---

<sup>14</sup> Tipología de T.J. Lowi, "Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política", en L.F.. Aguilar Villanueva, (ed.) *La hechura de las políticas*, colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología, Madrid, 1992, pp 89-117.

de la mujer y la participación de todos los actores sociales en su reestructuración. Lo anterior debería alcanzarse mediante la valoración consciente de las capacidades de la mujer y la promoción de su desempeño como actor central en la formulación de políticas públicas y adopción de decisiones como parte activa en los procesos de planificación, como agente promotora del desarrollo y beneficiaria del mismo.

## **RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES**

Considero que un país como Colombia, debe partir del reconocimiento de una guerra que en gran medida a re victimizado a la mujer colombiana, que además de representar la mayor población victima en términos de género, debe enfrentarse a barreras socio económicas y condiciones de riesgo al tener que abandonar sus tierras, su familia y su contexto cultural para desplazarse a la ciudad y asentarse por su condición, en zonas altamente afectadas por la inseguridad y la violencia,

violencia directa, intrafamiliar y estructural. Lo anterior, aunado a un escenario de desempleo o discriminación para ejercer cierto tipo de labores, teniendo en cuenta además que en su mayoría son cabeza de hogar con responsabilidades económicas para el sustento de sus hijos, lo que finalmente genera un incremento a su vulnerabilidad ante un Estado poco eficiente para garantizar sus necesidades más básicas: servicios públicos, educación y salud entre otros.

#### Sistematización y Modernización:

Para iniciar este proceso garantista y prestacional que requieren con urgencia las mujeres víctimas, considero que las entidades encargadas de generar los registros deben implementar un verdadero enfoque diferencial que permita sistematizar e intercambiar la información, de esta manera, poder evidenciar con mayor precisión la vulneración de sus derechos, los vacíos institucionales y en especial, poder avanzar en una protección efectiva e integral de las víctimas. Dicha sistematización permite igualmente, ver la evolución de los presupuestos asignados, ejecutados y los logros de las metas propuestas, para la atención a las víctimas con enfoque diferencial de género, lo que facilitaría adelantar actividades de seguimiento y monitoreo de los recursos destinados. Para esto, sería necesario:

- Establecer protocolos y criterios con enfoque diferencial en las casas de justicia de la ciudad que permitan la sistematización de casos, usuarios y víctimas.
- Incrementar el número de funcionarios designados para los casos de violencia de género, así mismo entregar mejores insumos y equipos de tecnología moderna, que faciliten: la recepción de las declaraciones, la investigación, judicialización de los agresores, disminuyendo de esta manera el índice de impunidad y vulneración y garantizando de forma efectiva del derecho fundamental al acceso de la justicia.
- Fortalecer el trabajo de las comisarías de familia tanto en recurso físico como en la dotación de personal capacitado en enfoque diferencial y perspectiva de género para que brinden una atención integral y efectiva a las víctimas, incluyendo el seguimiento a las medidas de protección para su aplicación real y efectiva.
- Ambientar espacios adecuados dentro de las instituciones, donde las víctimas tengan la tranquilidad y seguridad efectiva para narrar los hechos sucedidos.

- Procurar contar con un personal de planta que les brinde a las víctimas no solo una capacidad instalada al interior de las instituciones que deben brindarles su atención, sino además garantizar la continuidad de sus procesos de atención y justicia, que actualmente se ven perjudicados por la rotación del personal contratista que en su gran mayoría conforman la Administración Municipal.

### Participación:

Es importante destacar que el Estado debe ser garante de la satisfacción de las necesidades identificadas de la mujer, pero las mismas mujeres deben empoderarse aún más, tomando la iniciativa para suplir no solo sus necesidades, sino también, satisfacer sus interés y preferencias, teniendo en cuenta que en muchas ocasiones el Estado ha demostrado ser no eficaz y no eficiente en la gestión de aquello que les genera bienestar.

Este proceso de empoderamiento debe iniciar en las democracias políticas que brindan espacios de opinión pública y que promueven la creación de grupos de presión bien organizados y eficaces para la implementación de políticas públicas y programas que atiendan los principios y derechos de la Constitución Política de Colombia. Lo anterior puede verse implementado a través de:

- Los gobiernos deben trazar, en consulta con organizaciones de mujeres, criterios de políticas que fijen claramente las prioridades y los objetivos relacionados con la participación de la mujer en el desarrollo y los medios para mejorarla.
- Se deben estructurar escenarios adecuados para la participación de las víctimas, a través de procesos de acompañamiento, orientación e incentivos para hablar y sentirse escuchadas.
- Programar desde la institucionalidad, jornadas pedagógicas y encuentros a nivel local, regional y nacional en los que se impartan guías de conocimiento jurídico y de promoción de los derechos humanos con colectivos de mujeres y organizaciones de población desplazada.
- Replicar de manera contundente e incluyente dentro de los planes, programas y proyectos, las declaraciones y afirmaciones que expongan en

las distintas mesas de participación. Que las mujeres se sientan escuchadas y tenidas en cuenta.

### Procesos de Planeación de Políticas Públicas:

Los procesos de planificación que son desarrollados por agentes estatales expertos en cubrir metas a corto plazo impuestas por sus gobiernos de turno y compromisos establecidos por otros gobiernos anteriores, contemplan metas enfocadas a cubrir en principio, toda la población en general. Para hacer que estos expertos planificadores incluyan dentro de sus programas, políticas desde la perspectiva de género, es necesario que las mujeres se organicen, se vuelvan más estratégicas, expresen y pongan de presente sus necesidades inmediatas de modo que se muestren como un problema político acuciante que requiere solución de planificación.

Para que dicha formulación de políticas públicas desde la perspectiva de género sea tangible, es imprescindible materializar algunas de las recomendaciones consignadas en las actas de la reunión de la UNESCO en la República de San Marino, entre las cuales se encuentran: a) Que un mayor número de mujeres planificadoras, participe en los centros significativos de toma de decisiones y elaboración de políticas; b) Que los miembros de grupos de mujeres obtengan una comprensión básica de la planificación a nivel nacional, local y regional, de tal manera que puedan evaluar las proposiciones de planificación y sugerir alternativas viables; c) Que más mujeres escojan la planificación como carrera profesional. Solo a través de estos medios, las necesidades y prioridades de las mujeres, sus puntos de vista y contribuciones, tendrán mayor oportunidad de ser tomadas en cuenta seriamente.

- Se debe garantizar, dentro de los planes de Desarrollo a nivel territorial, la inclusión de proyectos y programas destinados exclusivamente y de manera diferenciada a mujeres, niñas, adolescentes, adultas mayores y mujeres trans, que responda a las necesidades y especificidades de estos grupos poblacionales con enfoque étnico, orientación sexual, identidad de género, con el común denominador de ser víctimas del conflicto armado interno.
- Se le debe exigir al Estado que tenga en cuenta al momento de la planificación, que la economía no está constituida únicamente por trabajos formales (empresas, fabricas, instituciones) dejando por fuera actividades

que en principio no son valorizadas a través de los diferentes mecanismos de mercado, como lo son las actividades informales y domésticas que generalmente desarrollan las mujeres y que son esenciales para la reproducción, evolución y fortalecimiento de las unidades familiares, las comunidades y la sociedad.

- Para la real implementación de las políticas de género, la mujer debe ser el actor principal y ser instadas a participar activamente, ser capacitadas para ello, son ellas las indicadas para señalar la identificación de sus necesidades y ser consultadas antes de la definición de las políticas, luego al momento de su instrumentación y finalmente en la etapa de evaluación y monitoreo de las mismas. Lo anterior implica la capacitación de las mujeres para formar parte activa en los procesos de planeación y a su vez que se organicen como autoridad para tener cada día mayor representatividad.
- La descentralización de la planificación en donde tengan cabida a nivel local diferentes grupos y actores sociales, debe comportar un mayor grado de democratización de lo dictado por la costumbre y esto puede ser en sí mismo una estrategia para involucrar a la mujer más de cerca a la misma planificación. Este ejercicio debe obedecer a un plano de igualdad en la participación de todos los grupos sociales y no continuar siendo un reflejo de las decisiones impartidas por los grupos mayoritarios o poderosos de determinada comunidad.
- Sería pertinente la creación de una comisión coordinadora compuesta de instituciones que trabajan con mujeres para coordinar todos estos esfuerzos que realicen mediante ejercicios de planificación y verificar el progreso de políticas públicas dirigidas en la instrumentación de los planes de desarrollo.
- Adelantar acciones de valoración consciente de las capacidades de la mujer y la promoción de su desempeño como actor central en la formulación de políticas públicas y adopción de decisiones como parte activa en los procesos de planificación, como agente promotora del desarrollo y beneficiaria del mismo.
- Fortalecer los canales de comunicación y articulación entre la Administración Municipal y las organizaciones de mujeres, para avanzar en



el seguimiento y medición de impactos de la implementación de políticas públicas, con el fin de robustecerlas, mejorarlas y hacerlas más eficaces.

### Sensibilización:

La sensibilización en los temas de género y de enfoque diferencial por parte de los encargados de las rutas de atención a mujeres víctimas y de brindarles una debida atención y orientación, es un punto estratégico y coyuntural, que debe estar presente en todas las instancias, garantizando así el acceso a la justicia y procurando el restablecimiento de sus derechos y las garantías de no repetición.

- Es importante llevar a cabo un proceso de sensibilización de quienes desarrollan la planificación en los gobiernos de turno, para la incorporación de los problemas y necesidades de la mujer en la planificación nacional y territorial, teniendo en cuenta que esta obedece a diferentes directrices políticas así como a las presiones de diferentes grupos organizados en la sociedad. Es aquí donde las organizaciones femeninas entran a jugar un papel fundamental como defensoras de las causas de la mujer ejerciendo presión para quedar incluidas dentro de la formulación de políticas públicas.
- El municipio Santiago de Cali, debería propender por acciones dirigidas a impulsar la inclusión de la perspectiva de género en el análisis de la violencia para medir el impacto diferenciado sobre las mujeres, capacitando a sus funcionarias/os públicas/os y líderes comunitarias/os en lo relacionado con el tema y la defensa de los derechos humanos de las mujeres.
- Generar programas de capacitación continuos en enfoque diferencial y perspectiva de género para todos aquellos funcionarios que en algún momento debe brindar atención o tener contacto con mujeres víctimas, desde el vigilante de la entrada hasta los funcionarios que en sitios propicios y adecuados, atienden las declaraciones de las mismas, evitando así la desestimulación de las denuncias.
- Se debería constituir la Mesa Mujer, Paz y Seguridad, con el objeto de facilitar la aplicación de normas y el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones en relación con la paz y realizar la difusión de los derechos humanos de las mujeres.

- Diseñar y ejecutar campañas de socialización de rutas de atención y acceso a la justicia sobre los derechos para las mujeres en el Municipio de Santiago de Cali, dando cumplimiento al eje de prevención contenido en la Ley 1257 de 2008 y a la reivindicación y reparación de sus derechos en el marco de la ley 1448 de 2011.
- Igualmente en el marco de la Ley 1257 de 2008, establecer el “hogar de acogida” para mujeres víctimas de violencia que sirva como estrategia para combatir delitos como la desaparición, trata de personas, entre otros, y como medida de protección para las mujeres víctimas de algún tipo de violencia al interior de sus hogares.
- Sensibilización y mejoramiento de la capacidad de los funcionarios de la Administración Pública, quienes deben brindar una oportuna y adecuada atención a las mujeres víctimas que acuden a estas instancias en busca de ayuda y orientación, aplicando en toda su extensión, el principio de enfoque diferencial de género; ya que como pudo evidenciarse a lo largo del trabajo, existen en la actualidad, estereotipos y barreras sociales de funcionarios públicos dedicados atender los casos de vulneración de los derechos de las mujeres, lo que representa una de las mayores limitaciones y dificultades a las que éstas deben enfrentarse.

Finalmente y como lo estableció la Personería Municipal en Audiencia Pública sobre la situación de la población víctima del conflicto armado 2013-2014, sería recomendable y conveniente la integración de una Secretaria en la Administración Municipal, para la planeación e implementación de la política pública para la atención de las víctimas del conflicto armado, debido a la magnitud que está tomando esta problemática en la ciudad.

El hecho de que no se desvanezca la preocupación de la sociedad en relación con los problemas de la mujer, es la mejor garantía de que se hará algo frente a estos.

La gestación de lazos de solidaridad entre las mujeres es un paso necesario en cualquier estrategia que está destinada a romper el legado de siglos de discriminación y marginalidad.

## **BIBLIOGRAFIA**

GENERO Y SEXUALIDAD EN COLOMBIA Y BRASIL, Gabriela Castellanos – Simone Accorsi. Manzana de la discordia Editores en coedición con Centro de Estudios de Género, Mujer y Sociedad. Universidad del Valle.

PLANEACION CON PERSPECTIVA DE GENERO, Universidad Externado de Colombia – Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia – El Consejo Británico. Compilado por Ana Lucia Muñoz y Lucy Wartenberg

REYES POSADA ALEJANDRO. “Territorios, regiones y sociedades” IEPRI. Bogotá 1994.

RODRIGUEZ GARAVITO, CESAR. (Coord.) MÁS ALLA DEL DESPLAZAMIENTO, Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Primera Parte: La situación: El desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009).

CENTRO LEGAL PARA DERECHOS REPRODUCTIVOS. Derechos Reproductivos de la Mujer en Colombia: un reporte Sombra. New York. 1998

RAMÍREZ, MARÍA EUGENIA. Informe de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres en Colombia. ILSA, 3de Octubre de 2007

CORTES Y CAMBIO SOCIAL, como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia, Cesar Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco, Abril de 2010

CORTE CONSTITUCIONAL, AUTO 092 DE 2008. M.P. Manuel José Cepeda – Protección de los derechos fundamentales de las mujeres afectadas por el desplazamiento forzado por causa del Conflicto Armado.

CRISTINA CHURRUCA, DONNY MEERTENS; Desplazamiento en Colombia, prevenir, asistir, transformar cooperación internacional e iniciativas locales. La Carreta Editores, noviembre de 2010. El empoderamiento de las mujeres como elemento estratégico en la prevención del desplazamiento: políticas y prácticas en Montes de María.

Tipología de T.J. Lowi, “POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTUDIOS DE CASO Y TEORÍA POLÍTICA”, en L.F. Aguilar Villanueva, (ed.) *La hechura de las políticas*, colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología, Madrid, 1992, pp 89-117.

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER, Directriz de atención integral a la población desplazada con Enfoque diferencial de Género

INFORME DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2008.

INFORME DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006

INFORME PRESENTADO POR LA CORPORACION REINICIAR AL CEDAW Septiembre de 2013 – Derechos a la salud, la rehabilitación y la protección de mujeres víctimas de violaciones a los derechos humanos, Situación de los derechos de las mujeres. Organización no gubernamental con Estatus Consultivo ante la ONU y ante la OEA.

NACIONES UNIDAS, Informe presentado por la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: Misión a Colombia (1-7 de noviembre de 2001), E/CN.4/2002/83/Add. 3, 11 de marzo de 2002, párr. 42.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. Proceso Nacional de verificación de los derechos de la población desplazada – V informe a la Corte Constitucional, Bogotá Junio 4 de 2008.

INFORME DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, 2006

BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES VICTIMAS DE LA VIOLENCIA EN SANTIAGO DE CALI, análisis realizado por la Dirección del Ministerio Público, defensa y promoción de Derechos Humanos de la Personería de Cali, 2014

INFORME SOBRE LA SITUACION DE LA POBLACION VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO EN SANTIAGO DE CALI 2013-2014, Personería Municipal de Santiago de Cali, 2014.

CARTILLA PEDAGOGICA CONPES 3784, lineamientos de Política Pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado. UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, 2014.

DOCUMENTO CONPES 2804 dado el 13 de septiembre de 1995

DOCUMENTO CONPES el 2924 de 1997 “*Sobre el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada*”.

DOCUMENTO CONPES SOCIAL 161 DE 2012 DE EQUIDAD DE GÉNERO  
DOCUMENTO CONPES ECONOMICO 3784 DE 2013 DE MUJERES VICTIMAS.  
DOCUMENTO CONPES 3726 DE LA LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCION DE TIERRAS  
LEY 387 de 1997  
LEY 100 de 1993  
CIRCULAR 42 de 2002 – Diario Oficial No. 45.013, 28 de noviembre de 2002  
AUTO 218 de 2006 de la Corte Constitucional  
SENTENCIA DE TUTELA 025 DE 2004

### **Referencias Páginas WEB**

<http://www.semana.com/nacion/articulo/la-constitucion-del-91-derechos-mujer/241871-3>

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7269>

<http://www.defensoria.org.co/ojc/pdf.php/3>

<http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1953>

[www.mesamujeryconflictoarmado.org](http://www.mesamujeryconflictoarmado.org)

ACNUR. La Agencia de la ONU para los Refugiados. <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>

<http://staffprofiles.humanities.manchester.ac.uk/Profile.aspx?Id=Caroline.Moser>

<http://www.insightonconflict.org/conflicts/colombia/peacebuilding-organisations/colectivo-de-mujeres-pazificas-de-cali/?lang=es>

<http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107> Red Nacional de Información, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.