

# El trasfondo de una política pública de género en Colombia: Análisis crítico de “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo” 2002-2010<sup>1</sup>



Angélica Bernal Olarte<sup>2</sup>, Kora Daniela Calderón<sup>3</sup>, Paula Andrea Gómez<sup>4</sup>,  
Lina Fernanda Pérez<sup>5</sup>, Derek Rojas Palacios<sup>6</sup>

## Resumen

Las políticas públicas de género han sido consideradas positivas ya que mediante programas y acciones concretas el Estado busca saldar su deuda histórica con los derechos de las mujeres, sin embargo, a más de tres décadas de su implementación se hace necesario un análisis que permita indagar acerca de las concepciones que reproducen sobre los asuntos de género, qué tanto buscan una transformación estructural de la desigualdad de género e incluso cómo sus énfasis temáticos se relacionan con la posición político-ideológica de los gobiernos de turno. Mediante un análisis crítico del discurso de la narrativa oficial expresada en balances e informes de gestión presentados en distintas instancias, además de las noticias publicadas en el periódico *El Tiempo* sobre la política de género del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010): “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo”, se investigó acerca de sus prioridades temáticas y los énfasis en su implementación, así como los principales temas que se posicionaron en la agenda pública, lo que evidenció un sesgo en tanto esta política se centró en la realización de actividades de apoyo a emprendimientos productivos individuales y bancarización, pero que obviaron múltiples y complejas formas de desigualdad que afectan a las mujeres colombianas.

**Palabras Clave:** política pública; género; mujeres constructoras de paz y desarrollo; derechos de las mujeres.

## The background of a gender public policy in Colombia: Critical Analysis of “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo” 2002-2010

### Abstract

Gender public policies have been considered positive because through programs and concrete actions the state seeks to close its historical debt with women's right, however, un more three decades of implementation it is necessary an analysis that allows inquire about the conceptions that are reproduced about the gender issues, how much it seek a structural transformation of gender inequality and even how its thematic emphases are related to the political-ideological position of governments in turn. As from a critical discourse analysis of official narrative expressed in balance sheets and management reports presented in different instances, besides the news published in the newspaper *El Tiempo* about the gender public policy of the government of Alvaro Uribe Vélez (2002-2010): “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo” was investigated about the thematic priorities and the implementation emphases, as well as the main topics positioned in the public agenda wich evidenced a bias because this policy focused on carrying out activities to support individual productive entrepreneurship and the bankarization, but that ignored multiple and complex forms of inequality that affect Colombian women.

**Key words:** Public Policy; Gender; women's rights

## O contexto de uma política pública de gênero na Colômbia: Análise crítica de “Mulheres Construtoras de Paz e Desenvolvimento” 2002-2010

### Resumo

As políticas públicas de gênero têm sido consideradas positivas já que através de programas e ações concretas o Estado procura pagar sua dívida histórica com os direitos das mulheres, porém, a mais de três décadas de sua implementação, é necessária uma análise que permita questionar sobre as concepções reproduzidas sobre os assuntos de gênero, que tanto buscam uma transformação estrutural da desigualdade de gênero, inclusive com suas ênfases temáticas se relacionam com a posição política-ideológica dos governos atuais. Através de uma análise crítica do discurso da narrativa oficial expressada em relatórios de gestão apresentados em diferentes órgãos, além das políticas publicadas no jornal *El Tiempo* sobre a política de gênero do governo de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010): “Mulheres Construtoras de Paz e Desenvolvimento”, foi feita uma pesquisa sobre suas prioridades temáticas e as ênfases na sua implementação, assim como os principais temas posicionados na agenda pública, o que evidenciou um viés já que esta política se centralizou na realização de atividades de apoio a empreendedores produtivos individuais e bancarização, mas que evidenciaram múltiplas e complexas formas de desigualdade que afetam as mulheres colombianas.

**Palavras-chave:** Política pública; gênero; Mulheres Construtoras de Paz e Desenvolvimento; direito das mulheres.

- 1 Artículo de investigación. Derivado del proyecto *Políticas públicas de igualdad de género en los gobiernos de Uribe: ¿es posible la igualdad de género en el marco de gobierno conservadores?* Desarrollado en el marco del Grupo de Investigación CERCID - línea Instituciones Políticas, Gobierno y Participación. Investigadora principal Angélica Bernal Olarte, coinvestigadores Daniela Calderón, Paula Gómez, Lina Pérez y Derek Rojas. Investigación financiada por la Universidad Jorge Tadeo Lozano que concluyó el 1 de julio de 2021.
- 2 Profesora titular Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia. Politóloga, Magister en Estudios Políticos y Doctora en Filosofía. Grupo de Investigación CERCID - línea Instituciones Políticas, Gobierno y Participación. [angelicaf.bernal@utadeo.edu.co](mailto:angelicaf.bernal@utadeo.edu.co)
- 3 Integrante del semillero teoría feminista: saberes y poderes. Estudiante del pregrado de Ciencia Política de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia. [korad.calderonrey@utadeo.edu.co](mailto:korad.calderonrey@utadeo.edu.co)
- 4 Integrante del semillero teoría feminista: saberes y poderes. Estudiante del pregrado de Ciencia Política de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia. [paulaa.gomezv@utadeo.edu.co](mailto:paulaa.gomezv@utadeo.edu.co)
- 5 Integrante del semillero teoría feminista: saberes y poderes. Politóloga y Magister en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia. [linaf.perezo@utadeo.edu.co](mailto:linaf.perezo@utadeo.edu.co)
- 6 Integrante del semillero teoría feminista: saberes y poderes. Estudiante del pregrado de Ciencia Política de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia. [dereks.rojas@utadeo.edu.co](mailto:dereks.rojas@utadeo.edu.co)

**Cómo citar este artículo:** Bernal Olarte, A., Calderón, K. D., Gómez, P. A., Pérez, L. y Rojas Palacios, D. (2022).

El trasfondo de una política pública de género en Colombia: Análisis crítico de “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo” 2002-2010. *Estudios de Derecho*, 79 (173), 191-216

**Doi:** 10.17533/udea.esde.v79n173a08

**Fecha de recepción:** 12/7/2021 **Fecha de aceptación:** 28/10/2021



## El trasfondo de una política pública de género en Colombia: Análisis crítico de “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo” 2002-2010

### Introducción

Desde los años noventa del siglo pasado las políticas públicas de género concentraron los esfuerzos de amplios sectores del movimiento social de mujeres que vieron en ese instrumento la posibilidad de avanzar en el reconocimiento de los intereses, demandas, necesidades y derechos que les habían sido históricamente negados. En Colombia, diversas expresiones de este movimiento han buscado posicionarse como interlocutor válido ante el Estado, de modo que su participación incida para que los gobiernos realicen diagnósticos sobre las condiciones de las mujeres y formulen medidas concretas denominadas de manera general como políticas públicas de mujer y/o género<sup>1</sup>.

Este esfuerzo tuvo rápidos éxitos en la medida en que confluyó con un contexto internacional favorable generado por la declaración de la Década de la Mujer (1975- 1985) cuando se adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 (ratificada en el país mediante la Ley 95 de 1980) que exhortó a los Estados parte a tomar medidas para asegurar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en condiciones de igualdad. La Plataforma de Acción de Beijing (1995) también contribuyó a este ambiente, ya que instó a los Estados a “crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales” (ONU Mujeres, 2014, p. 146) orientados a mejorar las condiciones de vida de las mujeres. Además, la Constitución de 1991 incluyó varias disposiciones relacionadas específicamente con la igualdad de oportunidades (arts. 5, 13 y 43) y la participación de las mujeres en los escenarios públicos (art. 40). Estos factores combinados permitieron

---

1 Hay una extensa bibliografía académica para diferenciar el enfoque mujer del enfoque género en políticas y proyectos (Boserup, 1993; León, 1977; Montoya, 2009; Moser, 1998; Peláez y Rodas, 2002) y aunque entre estas perspectivas hay diferencias importantes, en este artículo se usarán indistintamente en tanto se busca precisamente mostrar que parte de la dificultad de estas políticas es su incapacidad para distinguir entre enfoques políticos y teóricos al asumir que basta con la intención de diseñar una política de esta naturaleza y con aplicar ciertas fórmulas o recetas ya dadas.

que en la década de los noventa se materializara en Colombia el compromiso del Estado frente a las desigualdades de género a través de la formulación de diversos planes y políticas.

La cuestión central que pretende abordar este trabajo es si es posible afirmar que las políticas públicas de mujer y/o género son por sí mismas herramientas de avance para las mujeres, de reconocimiento de sus derechos o de transformación de las causas estructurales de la desigualdad. A lo largo de tres décadas de desarrollo estas han sido mayormente presentadas como instrumentos favorables y en sí mismos transformadores, sin embargo, hay muy pocos esfuerzos por comprender en qué medida estos instrumentos cambian de naturaleza, o en su alcance y compromiso de transformación en la medida en que corresponden a diferentes posiciones políticas e ideológicas de los gobernantes de turno.

Para abordar esta cuestión en el contexto colombiano se tomó como caso de análisis la política pública “Mujeres constructoras de paz y desarrollo” (PPMCPYD) formulada e implementada a lo largo de los dos periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), caracterizados por medidas de corte conservador frente a derechos y libertades, pero que paradójicamente no solo formuló esta política pública sino que le dio continuidad, así como a su máxima responsable desde la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). Se abordará la pregunta de si es posible combatir la desigualdad de género mediante políticas públicas promovidas por el Estado, en el marco de un gobierno cuyas bases ideológicas parecen ir en contravía de reclamos históricos de los movimientos de mujeres.

En 2002 Álvaro Uribe ganó la presidencia de la república al obtener el 53 % del total de votos (5.862.655) en la primera vuelta electoral. Su programa de gobierno se materializó en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, denominado “Hacia un Estado Comunitario” (Ley 812 del 27 de junio de 2003) cuyo eje central se denominó “seguridad democrática”, que consistió en una serie de medidas de control del orden público y de redefinición del problema del conflicto interno como un asunto del terrorismo y narcotráfico.

Desde esta concepción, el terrorismo; el negocio de las drogas ilícitas; el tráfico de armas, municiones y explosivos; el secuestro; la extorsión y el homicidio fueron considerados como asuntos prioritarios del Gobierno, que estableció como sus objetivos: 1. consolidar el control estatal sobre el territorio; 2. proteger a la población; 3. eliminar el comercio de drogas ilícitas; 4. mantener la capacidad disuasiva del ejército; y, 5. eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, política de defensa y seguridad democrática (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003, pp. 32-33), medidas orientadas a la derrota militar de la guerrilla.

Estos objetivos justificaron el escalamiento de las acciones armadas como salida a la guerra de modo que, las garantías del Estado social de derecho se supeditaron a la necesidad de “seguridad”, por lo que el discurso de los derechos

humanos y sus defensores y defensoras fueron calificados de obstáculos en “la lucha contra el terrorismo”. Se puede afirmar entonces que el clima para el avance de derechos y libertades ciudadanas como las que teórica y políticamente inspiran las políticas públicas de género podrían no haber tenido lugar y, sin embargo, seis meses después de su posesión, el presidente nombró a Martha Lucía Vásquez como consejera presidencial para la equidad (enero de 2003) y ella lideró el proceso de formulación de una política pública sobre el tema.

Para realizar este análisis, el equipo de investigación recopiló y analizó documentos de cuatro tipos: legislación, documentos de la PPMCPYD, informes de gestión del gobierno y registros en medios de comunicación que aludían directamente a la política. El interés fue identificar los principios que estructuraron esta política, establecer las nociones incorporadas a la política sobre la igualdad de género y comprender en qué medida estos pilares son compatibles con el avance en el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas.

La pertinencia de este estudio se vincula con la necesidad de realizar un análisis crítico sobre estas políticas, en el marco de una tradición académica feminista, que no siempre han caracterizado al Estado como un actor de cambio social, sino más bien han cuestionado su rol protagónico en el mantenimiento de un orden de género que ha negado a las mujeres su reconocimiento como ciudadanas y sujetos políticos. Los estudios políticos feministas tienen una larga tradición teórica, en la que se comenzó por cuestionar la inadecuada educación que recibían las mujeres para ser consideradas como ciudadanas plenas (De Gouges, 1791; Taylor Mill, 1851; Wollstonecraft, 1792) y que pasó luego a denunciar categorías centrales del pensamiento político occidental como ciudadanía, esfera pública y democracia (Barrett & Phillips, 1992; Fraser y Gordon, 1992; Mouffe, 2007 y 2013; Phillips, 1998). Cada una de esas nociones ha sido analizada con el objetivo de establecer en qué medida operan como engranaje en un sistema general de exclusión política hacia las mujeres.

El Estado no ha sido visto como un actor separado o ajeno a la sociedad, sino como una arena de conflicto político cruzada por relaciones de poder en pugna en la sociedad (Oszlak, 2004). En ese sentido, el Estado no es neutral en tanto quienes encarnan sus funciones no pueden adoptar un punto de vista divorciado de las pertenencias grupales e ideológicas, de modo que ha intervenido en la creación y el mantenimiento de las relaciones de opresión y desventaja social para las mujeres.

En concreto, se considera que el Estado estableció, reprodujo y legitimó la división entre el mundo público (como propio de los hombres) y el privado (como propio de las mujeres). La legislación y las políticas públicas consolidaron esta división y la justicia se encargó de velar porque se mantuviera el orden así establecido. Se puede hablar entonces de dos sesgos centrales en el Estado:

la exclusión de las mujeres como ciudadanas y sujetos políticos y su tardía incorporación corporativista a las políticas públicas.

La noción de Estado ha sido visitada y evaluada desde la teoría política y jurídica feminista. Para Valobra (2015):

Los trabajos de Carole Pateman y Catharine MacKinnon resultan insoslayables a la hora de pensar la problemática del Estado desde la perspectiva feminista. Con poco tiempo de diferencia, sus estudios fueron publicados a fines de los años 80 y (...) en ese contexto, sus aportes minaron el corazón de la teoría liberal poniendo en el centro la problemática de la construcción de género y política y los mecanismos de sumisión de las mujeres. (p. 35)

Pateman (1995) desde su noción de “contrato sexual” analiza cómo las mujeres fueron excluidas de los principios de libertad, igualdad y fraternidad propios del mito del contrato social. La autora analizó las ideas que justificaban la inferioridad de las mujeres en los pensadores de la Ilustración y las concretó en dos postulados. En primer lugar, las mujeres no se consideraron iguales sino “naturalmente subversivas del orden político de los varones” (p. 136). El supuesto en ese razonamiento es que los cuerpos de las mujeres responden a procesos cíclicos:

“El nacimiento físico simboliza todo lo que hace a las mujeres incapaces para formar parte del contrato original y transformarlas en individuos civiles”, por el contrario “los hombres dan a luz un cuerpo «artificial», el cuerpo político de la sociedad civil. (Pateman, 1995, p. 135)

En segundo lugar, el mito del sujeto racional, libre y pactante reprodujo a la par un estereotipo sobre las mujeres como una contraparte que carece de esas características. A partir de estos postulados, Pateman (1995) afirma que el contrato social oculta un contrato previo que es de carácter sexual en tanto establece la prerrogativa masculina (individual y colectiva) de poseer a las mujeres. Para esta autora el contractualismo como teoría política moderna recluyó a las mujeres al mundo privado, reprodujo su subordinación y negó sus capacidades para pactar en el contrato social.

Por su parte MacKinnon (1989) se preguntó por el “papel del Estado en la jerarquía de género” (p. 287) y buscó mostrar cómo este materializa intereses de los hombres y sirve como instrumento de subordinación de las mujeres. La autora evidencia que, por ejemplo, la idea de derechos es excluyente, limitante y limitada en tanto su forma y contenido obedece al estereotipo de la masculinidad hegemónica: sujeto autónomo, racional, independiente, blanco, con propiedad y letrado. En síntesis, Pateman y MacKinnon muestran cómo ideas sustantivas de las teorías del Estado moderno dejaron por fuera a las mujeres y por tanto de las

prerrogativas ciudadanas como el voto, la posibilidad de ocupar cargos públicos o incluso competir en igualdad de condiciones por un cargo de elección popular.

El segundo sesgo se relaciona con el hecho de que parece haber cierta inclusión corporativista de las mujeres a las políticas públicas. Dada la relación intrínseca entre un orden de género desigual y el Estado, parece lógico que los movimientos que han trabajado por los derechos de las mujeres desconfiaran de la acción de este último. Sin embargo, a finales de los ochenta esta posición cambia en algunos sectores del movimiento de mujeres que deciden acercarse al Estado y exigir su actuación en el asunto.

Es entonces cuando surgen las políticas públicas de género, que paradójicamente toman fuerza en el adverso contexto de la reforma estructural del Estado, que tuvo lugar en América Latina luego de la conocida “crisis de la deuda” y que implicó una enorme presión sobre los gobiernos de la región para tomar medidas económicas y políticas que les permitieran hacer frente a las enormes acreencias con los organismos internacionales. Si bien Colombia no estuvo entre los países más afectados por la crisis, la corriente de reforma del Estado influyó en un sostenido proceso de privatización de buena parte de la provisión de bienes y servicios públicos, la descentralización, la desregulación y la focalización del gasto público, en particular de la inversión social.

Mientras que para algunos sectores del movimiento social de mujeres el Estado se convirtió en un escenario estratégico de lucha para combatir las desigualdades a través de la formulación e implementación de políticas públicas de género, otros sectores señalaron la dificultad de demandar la acción de un Estado que estaba en el camino al desmantelamiento por la vía de la reforma estructural.

Parece haber entonces una enorme contradicción en reclamar la acción del Estado para desestructurar la desigualdad de género justo en el momento en que este reducía su capacidad de transformar condiciones de injusticia social. Habría que añadir además que hacía falta mucho más que una política pública particular cuando el resto de la acción estatal posiblemente reproducía asimetrías económicas, jurídicas y sociales que afectaban a grandes grupos sociales como los pueblos indígenas, las comunidades negras, el campesinado, los sectores populares urbanos, entre otros, ampliamente compuestos por mujeres.

En este panorama se ve entonces a un Estado que busca legitimar su limitada actuación mediante políticas públicas que incorporan intereses concretos, por ejemplo, de ciertos sectores del movimiento de mujeres que más que una transformación política o económica reivindicaban la inclusión o incorporación como garantía de mejora de las condiciones de vida de las mujeres.

Estos grupos se convierten en interlocutores válidos del Estado y en no pocos casos sus lideresas llegan a ocupar las oficinas abiertas para hacerse cargo de estas

medidas. Montoya (2009) encontró que las políticas públicas de género nacionales no han sido producto de amplios procesos participativos, sino más bien de una incidencia bastante reducida, lo que diagnostica como “la escasa legitimación y participación que han tenido [los movimientos de mujeres] en su diseño y ejecución, toda vez que han sido ofertas ‘desde arriba’ que han prescindido de las relaciones de intermediación de las mujeres” (p. 318).

En este sentido, el trabajo busca evidenciar cómo la PPMCPYD se formuló e implementó a partir de una concepción particular de la desigualdad de género concebida como un problema económico que se buscó enfrentar mediante la financiación de emprendimientos productivos individuales a través de créditos con entidades bancarias, lo que en últimas favorecería su autonomía. Esta estrategia se planteó entonces como la vía para por ejemplo luchar contra la violencia de género, la falta de participación política, entre otras cuestiones.

Al respecto Rodríguez (2018) ha establecido que:

la estructura de las políticas públicas de equidad responde a la lógica de una política de identidad, por lo que estas construyen tanto un relato de opresión compartida entre miembros de un colectivo social como su sujeto arquetípico, con unos rasgos y características muy bien delineados, estrechamente ligados a la experiencia de opresión (p. 323)

Lo cual en el contexto del presente trabajo se puede aplicar en tanto la experiencia compartida de opresión priorizada en la política es la económica, aunque no se enfrenta mediante medidas estructurales de acceso a la propiedad, la protección de los derechos laborales o el cierre de brechas salariales, sino con la entrega de créditos para emprendimientos individuales así como la organización de eventos ocasionales con dos objetivos: la comercialización de los productos de los emprendimientos y la capacitación en líneas de crédito, es decir, la promoción del endeudamiento para convertir a las mujeres en “empresarias”, símbolo de éxito, autonomía y emancipación que predominó en el posicionamiento público de la política estudiada.

Este discurso corresponde a un contexto general en el que las políticas públicas se posicionan como un instrumento técnico, focalizado y racional que permite gobernar a través de programas definidos no tanto por su capacidad para diagnosticar o resolver los problemas sociales sino más bien por su capacidad para “construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Muller, 2010, p. 102).

Para Muller (2010) una política puede tener dos dimensiones: una “intelectual, logrando construir una visión de mundo que influye en la percepción de los actores; y la dimensión del poder, que jerarquiza la posición de los actores de acuerdo a



su liderazgo” (p. 102). En ese sentido, la mirada sobre la desigualdad de género que se posicionó en la agenda pública provino de sectores más bien reducidos y de élites (académica, económica y política) con gravísimas consecuencias como la reproducción del sexismo, del racismo y del clasismo.

Por un lado, desde los años noventa el país ha acumulado una importante experiencia en la formulación de estas políticas cuyo diseño, implementación y evaluación se dio primero en la práctica y solo poco a poco se ha convertido en objeto de estudio y análisis académico, de modo que no es tan frecuente encontrar reflexión y nuevo conocimiento al respecto con importantes excepciones (Barrig, 2011; Bernal, 2018; Montoya, 2009; Peláez y Rodas, 2002; Rodríguez, 2018). Por otro lado, en el contexto internacional, países como España han hecho aportes sustantivos en el conocimiento sobre estas políticas (Valcárcel, 1997; Astelarra, 2005; De la Cruz, 2009; Lombardo y León, 2014) por lo que al día de hoy se cuenta con un panorama mucho más amplio de lo que son las políticas públicas de género y sus desarrollos.

De la Cruz (2009) define estas políticas como “la puesta en marcha de medidas compensatorias tendientes a eliminar discriminaciones por razón de sexo que limitan a mujeres y hombres la oportunidad de acceder y desarrollarse en igualdad en cualquier ámbito: político, social, económico, cultural, afectivo, educativo, etc.” (p. 58). Autoras como Amelia Valcárcel (1997) y Judith Astelarra (2005), en el contexto español y Alejandra Massolo (2006), Evangelina García Prince (2008) y Maruja Barrig (2011) en América Latina han realizado análisis sobre las políticas de igualdad de género. A partir de sus trabajos, es posible afirmar que la sola existencia de dichas políticas ha retado a los Estados en al menos tres aspectos centrales (Bernal, 2018):

1. El diseño e implementación de estas políticas han implicado que reconozca a las mujeres como actoras políticas más allá de su papel como madres o cuidadoras.
2. Estas políticas han roto la tradicional división entre lo público y lo privado al incluir medidas sobre asuntos antes considerados privados.
3. La implementación de este tipo de políticas requirió transformar la estructura del Estado, ya que impuso la necesidad de estructurar una entidad técnica responsable.

Hay que decir entonces que estas políticas han tenido éxitos, pero también, han tenido limitaciones para transformar las vidas cotidianas de las mujeres que no solo se ven afectadas por las relaciones de género sino también por otras formas de opresión como el racismo, la pobreza, la exclusión y la violencia. La igualdad de oportunidades ha servido para que algunas mujeres se incorporen al mundo público a través de la educación, el trabajo remunerado o el control sobre el propio cuerpo, pero esos logros no han sido para todas.



A tres décadas de experiencia de la puesta en marcha de estas medidas se debería contar con algunos balances sobre sus impactos o logros y aunque se sabe de las dificultades que entraña un análisis del cambio social en lapsos cortos de tiempo, lo cierto es que la documentación de las transformaciones, los impactos o el cierre de brechas es aún una tarea pendiente.

Este artículo busca sentar las bases para posteriores análisis de esta naturaleza y se estructura en los siguientes apartados. En el primero, titulado Metodología se describe el proceso mediante el cual se realizó el desarrollo investigativo, cómo se recopiló la información y las herramientas mediante las cuales se analizó dicha información. En segundo, denominado Resultados se presenta la información recopilada y se analiza con el objetivo de dar respuesta a la pregunta de investigación y, finalmente, en el último apartado se presentan las conclusiones.

## Metodología

La investigación se desarrolló a partir de una metodología cualitativa e interpretativa, desde los estudios feministas y de género, apoyada en una extensa revisión bibliográfica. La principal herramienta cualitativa es el análisis crítico del discurso (ACD) tomado como

un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político (van Dijk, 1999, p. 23)

El discurso en este sentido es entendido como un conjunto de prácticas que permite identificar ciertas características del contexto social, político e histórico en el que tienen lugar. En palabras de Pardo (2007) a través del discurso se puede comprender “la organización social; la forma individual de apropiación del mundo; los saberes convencionales instituidos y consensuados; la preservación y modificación del orden social, de las relaciones de poder y de las verdades establecidas” (p. 191). En este trabajo el ACD de las políticas públicas permite indagar si reproducen o transforman ideas e imaginarios acerca de las desigualdades que enfrentan las mujeres en sus contextos específicos.

En Colombia hay una importante producción académica que analiza estas políticas públicas desde el punto de vista de las relaciones y negociaciones entre actores institucionales y la ciudadanía (Londoño, 1999; López, 2015; Montoya, 2009; Quintero, 2018); sin embargo, no ha habido el mismo nivel

de desarrollo de herramientas para indagar por los contenidos y estrategias de estas políticas públicas y su variación de acuerdo al marco político o ideológico de los gobiernos que las impulsan. Es necesario preguntarse qué tipo de discurso caracteriza a las medidas que promueven gobiernos de corte conservador, indagar acerca de sus ideas sobre la posición social de las mujeres, las desigualdades de género y en lo relativo a los cambios necesarios para combatir las brechas.

Así, el ACD sirvió en este estudio para analizar en los textos las maneras en las que se caracteriza la desigualdad de género y cómo se pretende enfrentar. De acuerdo a van Dijk (2003) el análisis no ocurre con la sola lectura de un texto, sino estableciendo una relación de este con el contexto en que se produce. Para este autor, los contextos “se definen por las estructuras sociales, políticas, culturales e históricas en las que tienen lugar los acontecimientos comunicativos” (van Dijk, 2003, p. 161), en este sentido, es la orientación global del gobierno nacional lo que sirve de contexto general para la política pública analizada en particular.

Para desarrollar este análisis se realizó una recopilación de información producida por instituciones públicas sobre la política, entre la que se encuentran informes de gestión ante organismos internacionales, ante el Congreso colombiano y los entes de control; información producida por la Consejería presidencial para la equidad acerca de sus actividades y artículos de prensa del periodo estudiado sobre esta misma materia. La información fue recopilada, sistematizada y analizada de manera conjunta a partir de tres categorías:

- Líneas de trabajo y programas establecidos en el documento de formulación de la PPMCPYD.
- Resultados de la PPMCPYD reportados en los informes del gobierno colombiano sobre su ejecución.
- Temáticas reportadas en prensa y vinculadas con la PPMCPYD. Sobre esta categoría vale la pena resaltar que, dadas las dificultades de acceso a archivos físicos, la consulta sobre las notas de prensa se tuvo que limitar al periódico *El Tiempo*, en tanto tiene un archivo de la época abierto para consulta en línea. Se recopilaron únicamente noticias que se relacionarán directamente con la PPMCPYD o con Martha Lucía Vásquez.

A continuación, se presentarán los resultados de la investigación que permitirán posteriormente dar respuesta a la pregunta planteada acerca de si es posible una política pública de igualdad de género en el marco de gobiernos con visiones conservadoras de la sociedad.

## Resultados

En el año 1995 en la presidencia de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y mediante la Ley 188 del mismo año que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo y el Decreto Reglamentario 1440 se creó la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres (DINEM) con el fin de dirigir la planeación, coordinación, evaluación y seguimiento y asistencia técnica a las entidades territoriales y sectoriales en igualdad de género. Se formuló además la Política de Equidad y Participación para las Mujeres (CONPES 2726 de 1994) que buscaba “atender los problemas inmediatos que afectan sus condiciones de vida, los problemas estructurales que reproducen la cultura de la desigualdad y la construcción de un sistema institucional que operacionalice la política propuesta” (DNP, 1994, p. 11).

En el siguiente gobierno, encabezado por Andrés Pastrana (1998 - 2002), se liquidó la DINEM y en su reemplazo se creó la Consejería Presidencial para la Mujer (CPEM) mediante el Decreto 2200 de 1999 que trasladó su patrimonio y presupuesto al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República lo que supuso un retroceso, ya que se socavó su autonomía administrativa y financiera. A pesar de ello, se diseñó un Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (PIOMH), que se formuló de manera participativa con algunos sectores de la sociedad civil, pero que no fue integrado al PND con pretextos jurídicos y de presupuesto por parte del gobierno (Montoya, 2009, p. 209).

En el gobierno posterior, la CPEM de nuevo fue reestructurada en 2003 mediante el Decreto 519 con la misión de:

Diseñar, promover, coordinar e implementar una política para las mujeres adultas, jóvenes y niñas, que contribuya al logro de relaciones de equidad y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, eleve la calidad de vida de las mujeres, el respeto de los derechos humanos, la participación ciudadana, e impulse el fortalecimiento de los procesos organizativos y de las organizaciones de mujeres. (CPEM, s.f. p. 14)

Para responder a la pregunta de la investigación se presentará en primer lugar, el análisis de los informes de gestión del gobierno Uribe y de la propia CPEM, tales como los reportes del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Observatorio de Asuntos de Género (OAG) e informes de la CPEM. En segundo lugar, se expondrá el análisis de las notas de prensa del periódico *El Tiempo* analizadas en el periodo 2002-2010.

## El balance de la gestión de gobierno

La Política Pública MCPYD estableció que el “enfoque de la política para las mujeres está orientado a pensar en un desarrollo más democrático que se traduzca en relaciones de equidad entre los sexos para que a hombres y mujeres se les considere iguales en derechos y oportunidades” (CPEM, s.f., p. 21). Con esta misión se formulan objetivos específicos, además de una serie de estrategias que permitirían poner en marcha la política en acción coordinada entre la CPEM, los Ministerios y demás entidades responsables. El documento define acciones y presupuestos en cada una de las áreas programáticas a través de programas y proyectos específicos. En la tabla n.º 1 Se describen los objetivos de la política y los programas específicos en cada uno:

Tabla n.º 1. Objetivos y programas de la PPMCPYD

<b>Temas de los objetivos específicos</b>	<b>Programas globales</b>
Empleo y Desarrollo Empresarial.	Empleo y Desarrollo Empresarial.
Educación y Cultura.	Educación y Cultura.
Salud Sexual y Reproductiva y Seguridad en Salud.	Salud.
Violencias contra la mujer.	Violencias contra la mujer.
Desplazamiento.	Participación política.
Violencia intrafamiliar.	Mujer rural.
Trata de personas.	Fortalecimiento Institucional.
Mujer rural.	
Niñas.	

Fuente: Elaborado con base en CPEM (s.f.) y CPEM (2009)

Al observar la segunda columna que describe los programas, se evidencia que no se incluyen en temáticas tales como Desplazamiento, Violencia intrafamiliar, Trata de personas y Salud Sexual y Reproductiva. Además, se incluyen participación Política y Fortalecimiento Institucional, lo que da cuenta de cierto desajuste entre los componentes del documento de formulación de la política. Por otra parte, a la hora de evaluar y presentar reportes sobre el desarrollo de la política y sus logros se encontró que solo en la línea de Empleo y Desarrollo Empresarial se presentaba información de manera detallada sobre programas como el Plan de mejoramiento del Programa de Apoyo integral a mujeres microempresarias cabeza de familia, la Feria de la Mujer Empresaria, la Promoción de organizaciones de economía solidaria entre las mujeres y el Desarrollo de un Programa de promoción al desarrollo socioeconómico de las mujeres.

En la tabla n.º2 se establece la comparación entre la formulación de las líneas y programas en el documento de la PPMCPYD y el reporte de logros en el informe del 2009, que en buena medida puede ser considerado la condensación de los periodos de gobiernos en los que la política tuvo vigencia:

**Tabla n.º 2. Comparación entre programas previstos y programas de los que se reportó resultados.**

<b>Líneas</b>	<b>Programas y proyectos específicos PPMCPYD</b>	<b>Programas y proyectos evaluados en informe CPEM 2009</b>
Empleo y Desarrollo Empresarial de las mujeres	Plan de mejoramiento del Programa de Apoyo integral a mujeres microempresarias cabeza de familia; Feria de la Mujer Empresaria; Promover organizaciones de economía solidaria entre las mujeres y Desarrollar un Programa de promoción al desarrollo socioeconómico de las mujeres.	Programa Feria Nacional de la Mujer Empresaria; Expoempresaria; Programa Primera Feria Regional de la Mujer Empresaria; Jornadas de Banca de Oportunidades para Mujeres (que incluye el programa de Mujer Cabeza de Familia Microempresaria); Programas de formación para el acceso al empleo en zonas rurales y en sectores marginales y Agenda por la Igualdad Laboral.
Educación y Cultura	Educación masiva con perspectiva de género y diversidad; Capacitar en los temas ejes de la política a mujeres y funcionarios/as públicos; Boletín informativo de la Consejería; Capacitación de mujeres para formación y fortalecimiento de empresas; Convenios con Universidades en áreas de interés para la Consejería; Encuentros con mujeres escritoras y artistas y Promover la Feria Nacional del libro de la Mujer.	Proyecto Encuentros de Escritoras colombianas; Plan de Acción Mujer y Deporte y Semana por la Vida y la familia/Jornada Nacional 2007.

Líneas	Programas y proyectos específicos PPMCPYD	Programas y proyectos evaluados en informe CPEM 2009
Salud	<p>Impulsar y hacer seguimiento a la política y los programas de salud que implementa el gobierno nacional; Lanzamiento y puesta en marcha de un programa piloto de prevención de cáncer de cuello uterino y de mama para mujeres desplazadas para 2000 mujeres en Bogotá; Apoyar procesos de orientación, formación y atención a jóvenes adolescentes; Impulsar la política o programas de salud y salud sexual y reproductiva que sean aprobadas y Establecer agendas y alianzas con entidades gubernamentales y no gubernamentales e incidir sobre acciones específicas con mujeres.</p>	<p>No se reportan avances sobre ningún programa de la línea de Salud.</p>
Violencias contra la Mujer	<p>Impulsar la inclusión de la perspectiva de género en el análisis de la violencia para medir el impacto diferenciado sobre las mujeres; Promover la aplicación de la ley de cuotas en las Comisiones que se establezcan para el logro de la paz; Diseño y promoción de los proyectos: “Rutas por la No Violencia” y “Ternura para Voz” en concertación con la Oficina del Alto Comisionado para la paz y la convivencia; Recoger las Agendas de Paz construidas por las mujeres para unificarlas y propiciar una propuesta para el gobierno; Difundir los derechos humanos de las mujeres y el DIH a través de campañas; Apoyar el programa de “Haz Paz” que adelanta el ICBF; Promover la difusión de los Protocolos de atención a la violencia para medir el impacto diferenciado sobre las mujeres; Diseñar el programa “Democracia Familiar” que contribuya a eliminar la violencia de género, a compartir la responsabilidad en la procreación y la crianza de los hijos y en las labores domésticas; Adelantar procesos de capacitación para construcción de autoestima de las mujeres y Diseñar la campaña: “Úrsula Iguarán-De regreso a la tierra” para promover el regreso de las desplazadas a sus lugares de origen.</p>	<p>Alfabetización de las mujeres sobre sus derechos (Rutas por la No Violencia); Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia; Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas y Proyecto de prevención de la VIF en familias con integrantes desmovilizados-as.</p>

Líneas	Programas y proyectos específicos PPMCPYD	Programas y proyectos evaluados en informe CPEM 2009
Participación Política	Diseñar y poner en marcha una propuesta de pedagogía para el referendo con las mujeres; Creación de los Consejos Comunitarios de Mujeres a nivel departamental y municipal; Propiciar encuentros de mujeres que participan en la Política; Crear mecanismos para el seguimiento a la Ley de Cuotas; Promover la capacitación de las mujeres para su participación en la política y en los cargos decisorios y Promover medidas afirmativas al interior de los partidos y movimientos políticos para incrementar la participación en los niveles decisorios de los partidos.	Programa Consejos Comunitarios de Mujeres y Encuentros, Foros y Talleres con mujeres/Jornadas pedagógicas.
Mujer Rural	Participar en el proceso de reglamentación de la ley de mujer rural; Promover proyectos que promuevan la participación de la mujer rural en la creación de empresas y en actividades no agrarias y Promover la capacitación para la creación de pequeñas y medianas empresas, para combatir el analfabetismo, disminuir la tasa de fecundidad e incrementar las oportunidades para las mujeres rurales.	No se reportan avances sobre ningún programa de la línea de Mujer Rural.
Fortalecimiento Institucional	Creación de un Observatorio de asuntos de género; Creación de un Banco de Datos; Creación de un Banco de proyectos para la mujer y Conformación de un Consejo Consultivo de expertas asesoras en asuntos de género.	Creación de un Observatorio de asuntos de género.

Fuente: Elaborado con base en CPEM (s.f.) y CPEM (2009)

En la tabla anterior se observa que la línea de Empleo y Desarrollo Empresarial tiene cinco programas y proyectos, lo que la posiciona como la línea que tuvo mayor impulso, lo que contrasta con las líneas de Salud y de Mujer Rural en las que no se reportaron programas específicos en ninguno de los informes analizados. Esta línea es la que concentra más información al reportar acciones y logros,



lo que refleja la prioridad que se le otorgó, especialmente en los elaborados por Sinergia que fueron presentados ante instancias como el Congreso de la República.

En los catorce informes de gestión del gobierno presentados entre 2003 y 2010 revisados, se encontró que los resultados de la PPMCPYD se plasman en acciones y procesos de cuatro tipos: otorgamiento de microcréditos en el 100 % de los informes, ferias de mujeres empresarias en un 35 %, pactos de productividad en un 21,5 % y capacitaciones en actividades productivas y líneas de créditos en 93 %.

Es en algunos boletines del Observatorio de Asuntos de Género donde se encuentran más detalles sobre las acciones realizadas en otras temáticas, aunque allí también persistió el énfasis temático mencionado anteriormente. Las capacitaciones, por ejemplo, se consideraban una acción estratégica al ser presentadas a partir de las organizaciones responsables de impartirlas: el Banco Agrario, SENA, OIT y algunas universidades como la Militar Nueva Granada y la Pontificia Universidad Javeriana. Otra acción que se incluye en informes y boletines son unas jornadas denominadas “Banca de Oportunidades”, que reforzaron la relación que ya tenían las mujeres con el Banco Agrario a partir del programa Mujeres Cabeza de Familia, pero que también las puso en contacto con “otras 12 entidades financieras” (OAG, 2008, p. 6). En esta vía de capacitación, en cuanto a líneas de créditos bancarios, llama la atención una alianza con la multinacional Procter & Gamble (P&G) que apoyó además una campaña para “contribuir a la sensibilización del maltrato contra la mujer y de brindar información sobre los mecanismos de acceso a los microcréditos para mujeres, ofrecidos por la Banca de Oportunidades” (OAG, 2008, p. 20).

Al respecto, cabe señalar que este programa se presentó como un esfuerzo por mejorar las capacidades productivas de las mujeres a través de la realización de ferias, foros y talleres, además de las redes de mujeres “agrupadas en COLEMPRESARIAS que trabajan en los sectores de alimentos, artesanías y manualidades, textiles y confecciones, cuero y marroquinería y servicios, ubicadas en Antioquia, Bogotá, Bolívar, Santander y Valle del Cauca” (OAG, 2010a, p. 9). Expoempresarias también se constituyó como un mecanismo importante al ser el espacio donde las mujeres podían exponer sus negocios para captar el interés de empresas que apoyaran su iniciativa productiva.

Otra acción denominada “Agenda por la igualdad laboral” se presentó como un acuerdo entre empresas y gremios para promover la equidad de género en todos los sectores laborales. Sin embargo, en los informes del OAG: *Informe de gestión 2002 -2010* (2010a, p. 10) y *Boletín 12* (2010b, p. 27) solo se nombran los gremios que participaron mas no las acciones concretas que se planearon y se cumplieron, a excepción de la creación de espacios como la Mesa de Género Intergremial y conformación de la Secretaría Técnica, la Agenda por la Igualdad Laboral por parte del Comité Intergremial del Valle del Cauca y el modelo para la certificación de empresas con equidad de género.

Otra línea en la que se reportan acciones es la violencia contra las mujeres, aunque solo en dos tipos de actividades: alfabetización jurídica (difusión de la Ley 1257 de 2008) y sensibilización y capacitación en derechos de las mujeres. Aunque no llega al mismo nivel de detalle año a año sobre lo realizado, en el informe de 2008 se reportaron “19 jornadas de capacitación en igual número de ciudades del país a las que asistieron 6 mil mujeres” (DNP-Sinergia, 2008, p. 192). Llama la atención que se reporta como logro del gobierno la aprobación de la Ley 1257 para la prevención y sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres. Sin embargo, no se puede considerar al gobierno nacional como el principal responsable de la expedición de esta Ley ya que, aunque contribuyó, esta fue producto del trabajo coordinado entre la Bancada de Mujeres del Congreso del periodo 2006-2010, la Defensoría del Pueblo, el equipo de género de la administración distrital de Bogotá, la cooperación internacional y una amplia plataforma de organizaciones de mujeres (Guzmán y Prieto, 2014, p. 26).

Una reflexión similar cabe en cuanto a la Directriz de Atención Integral a la Población Desplazada con Enfoque Diferencial de Género, también reportada como logro de la política, pero que en realidad obedeció a la obligación del gobierno de dar cumplimiento de diversas sentencias de la Corte Constitucional que exigían al Estado colombiano a tomar medidas especiales para la población desplazada por el conflicto armado (Sentencia T-025 de 2004) y en particular, el Auto 092 de 2008 que estableció la obligación de proteger a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. En otros informes de gestión de la CPEM, en el tema de la prevención de violencias, se destaca la alfabetización en derechos a través de 760 jornadas, donde se difundió las rutas por la no violencia. De igual manera se dio paso al Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia, que contempla la puesta en marcha de 116 medidas para proteger a las mujeres (OAG, 2010a, p. 13), aunque no se especifica cuáles son. De la revisión realizada se encontró que esta temática fue tratada apenas en el 28,5 % de los informes revisados.

La participación política es otra temática en la que se reporta información, en particular en dos tipos de acciones: consejos comunitarios y consejos participativos de mujeres cafeteras. Los primeros se describían como instancias para “facilitar la participación de las mujeres, desde su diversidad, en las decisiones que les afectan; así mismo, para fortalecer la implementación de la política ‘Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo y el empoderamiento de las mujeres’” (Presidencia de la República, 2004, p. 65). En los informes de 2007 a 2010 se describen que “entre 2003 y mayo de 2008, más de 38 mil mujeres participaron en Consejos Comunitarios de Mujeres y programas de la política” (DNP-Sinergia, 2008, p. 191). Así mismo, en otro reporte se informa que en 2009 se crearon 52 en municipios como Floridablanca, Mitú, Yopal, Sabanalarga, Villanueva, Orito, Carmen de Bolívar, María la Baja, entre otros (CPEM, 2009, p. 8).

En el último de estos reportes con fecha de 2010 se afirma que se crearon “146 nuevos Consejos Comunitarios de Mujeres, integrados por 9.520 participantes” (DNP-Sinergia, 2010a, p. 404). En cuanto a los Consejos Participativos de Mujeres Cafeteras se reportó la participación de “912 mujeres, en los departamentos de: Boyacá, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Nariño, Norte de Santander, Quindío y Valle” (CPEM, 2009, p. 8). Estas acciones se reportan en el 50 % de los documentos revisados y se limita a la realización de reuniones, pero no se informa en cómo estas ayudan a enfrentar las múltiples barreras históricas que han limitado la participación política de las mujeres en el país.

Por otra parte, el OAG en el Boletín Edición Especial denominado *Informe de gestión 2002 -2010*, en cuanto a la participación política aborda el cumplimiento de la Ley 581 de 2000 también conocida como “Ley de cuotas”, de la que afirma que:

Salvo la Rama Legislativa y la Rama Judicial, el resto de las ramas autoridades del orden nacional, dieron cumplimiento a la cuota mínima del 30% de cargos ocupados por mujeres; siendo la Rama Ejecutiva (40%) y los Organismos de Vigilancia y Control los que cuentan con un mayor porcentaje (36%), seguido de cerca por la Registraduría Nacional (35%). (OAG, 2010a, p. 17)

Una mirada global de los informes permite evidenciar ciertas particularidades. Llama la atención, por ejemplo, que en el *Informe al Congreso de 2003* (DNP-Sinergia, 2003) que rinde cuentas al Congreso sobre toda la acción del gobierno, no se hace referencia a la PPMCPYD y solo se habla de situaciones relacionadas con las mujeres en dos páginas de 108 (págs. 80-81). Los asuntos de género ocupan un espacio reducido como parte de la categoría general de equidad social, del cual se despliegan subtemas tales como revolución educativa, ampliación y mejoramiento de la protección y seguridad social, manejo social del campo, desarrollo de medianas y pequeñas empresas y calidad de vida urbana, entre otros. En el *Informe al Congreso de 2004* el tema se aborda en cuatro páginas de 157 y se limita nuevamente a mencionar los créditos otorgados a las mujeres cabeza de familia y las capacitaciones realizadas para mejorar la productividad; sin embargo, tiene como particularidad que se menciona acciones en el acceso a la educación y a la salud, aunque no se especifica en qué consisten las medidas tomadas ni hay una alusión concreta a la PPMCPYD (DNP-Sinergia, 2004).

Llama la atención del *Informe de 2005* el hecho de que se incluye la temática del fortalecimiento institucional cuando describe como logro la

Especial atención se le ha dado a la coordinación del proceso de transversalidad de género con las entidades del orden nacional y territorial, y al fortalecimiento del observatorio de asuntos de género, a través del cual se hace seguimiento al impacto que sobre la equidad

tienen los programas de la política social del Gobierno. (DNP-Sinergia, 2005, p. 147)

Asunto que no se incluye en ningún otro balance del periodo estudiado.

El *Informe* de 2007 sirve como cierre a la gestión del primer periodo presidencial de Álvaro Uribe y ofrece un abordaje más robusto en la medida en que rinde cuentas de tres líneas de acción: empleo y desarrollo empresarial, participación política y prevención de las violencias. Sin embargo, la principal siguió siendo la económica al centrarse en “fortalecer la posición de las mujeres dentro del mercado laboral, convirtiéndolas en parte esencial del desarrollo empresarial del país, a través de programas que les permitan generar ingresos autónomos y que fomenten su capacidad emprendedora” (DNP-Sinergia, 2007, p. 195).

Por último, el informe de 2010 que cierra los dos períodos presidenciales, nombra directamente a la PPMCPYD para presentar los resultados en equidad de género, tema abordado en aproximadamente seis páginas, en las cuales se habla en primer lugar del programa Mujer Cabeza de Familia Microempresaria. Sin embargo, no se dice nada de los créditos otorgados durante ese año, sino que menciona de manera general quienes recibieron ayudas entre 2002 a 2010 y que fueron “29.990 madres cabeza de familia microempresarias con créditos por un monto de \$27.265 millones, en 28 departamentos y la ciudad de Bogotá” (DNP-Sinergia, 2010a, p. 402) cifra que no coincide con los datos de los informes anteriores, ya que por ejemplo dos años antes en el informe de gestión respectivo se afirmó que “entre 2003 y 2008, a través del programa Mujer cabeza de Familia Microempresaria, se desembolsaron 11.098 microcréditos a mujeres de estratos 1 y 2 del sector urbano y rural” (DNP-Sinergia, 2008, p. 191), lo que evidencia cierta inconsistencia en la información.

## La mirada de la prensa sobre la gestión del gobierno

Martha Lucía Vásquez, abogada de la Universidad San Buenaventura de Cali, con estudios en distintas ramas del derecho privado, trabajó como asesora jurídica de varias entidades financieras y empresas del sector privado. Tras terminar su periodo como consejera, Vásquez pasó a ser la presidenta ejecutiva de la Asociación Nacional de Mujeres Empresarias y Emprendedoras de Colombia. En el 2007 fue cofundadora de la Asociación Nacional de Mujeres Empresarias y Emprendedoras de Colombia (ColEmpresarias), la cual, al día de hoy, ha replicado algunos de los programas de la Consejería durante la administración Uribe.

En una entrevista con *El Tiempo* (2009), ante la pregunta por los programas que debían continuar al terminar la Administración Uribe, respondió: “Quiero que siga el de cabeza de familia que ha permitido desembolsar 300.000 millones de

pesos en crédito para mujeres de los estratos 1 y 2... Ojalá siga Expoempresaria, una apuesta al desarrollo empresarial de la mujer” (*El Tiempo*, 2009). El mismo diario registró en otra oportunidad cómo la CPEM, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio y las 24 cámaras de comercio del país fueron las encargadas de realizar las diferentes versiones de la Feria Nacional de la Mujer empresaria como eventos para fortalecer las habilidades y técnicas de trabajo de las participantes y ampliar los conocimientos de las microempresarias en mercadeo y administración de negocios (*El Tiempo*, 2007).

Según el artículo: “Mujeres Pymes serán grandes protagonistas”, para el año 2008, la financiación del programa Expoempresaria representaba cerca de 2 mil millones de pesos -de los cuales el 50 por ciento eran financiados por entidades del sector privado -. “Nuestro principal objetivo es seguir dándole continuidad a Expoempresaria, un programa que se ha desarrollado durante cinco años para fortalecer todos los procesos de comercialización y capacitación a través de este tipo de ferias” (*El Tiempo*, 2008), señalaba Marta Lucía Vásquez en sus declaraciones.

La anterior nota junto a los artículos: “Mujeres emprendedoras se apoderan del comercio” y “Son 260 las mujeres vallecaucanas que aspiran a llegar a Corferias en Bogotá” presentan algunas de las cifras de participación durante las diferentes versiones de la Feria. Debido al auge de las convocatorias en el 2008, la Consejería lideró Expopacífico, una versión regional de Expoempresaria. La iniciativa buscaba propiciar un espacio en donde participaran microempresarias de la región. Buena parte de las participantes fueron mujeres preseleccionadas en la convocatoria de Expoempresaria (ver más en “A la primera Feria Regional del Pacífico para la Mujer Empresaria acudirán 103 Expositoras”, 2008).

Además de Expoempresaria, otra de las grandes apuestas de la Consejería fue la Agenda de igualdad de la mujer, un acuerdo de doce puntos firmado por el Gobierno Nacional y los principales grupos económicos para incorporar a las mujeres en las dinámicas de emprendimientos productivos individuales, lo que consideraban podía contribuir al cierre de brechas entre hombres y mujeres en el mercado laboral. En el artículo “2008 es el año de las oportunidades para las mujeres” la consejera señala como las principales apuestas del gobierno Uribe en asuntos de género: combatir la desigualdad a través de créditos financieros y capacitaciones. Para la Consejería uno de los caminos más efectivos para combatir la desigualdad era la promoción de iniciativas productivas mediante créditos bancarios y espacios de capacitación.

Como única excepción a la centralidad del tema económico en el registro de prensa, se encontraron dos notas sobre la violencia de género. En la primera, el periódico resalta la afirmación de Martha Lucía Vásquez: “Eso demuestra que los países siguen siendo machistas. Ha salido a relucir la gravedad de algunos casos y ya no es extraño que se pase de la violencia al asesinato” (*El Tiempo*, 2008). En

segundo lugar, el artículo “12 de cada 100 colombianas han sido violadas”, destaca dos iniciativas de la Consejería Presidencial encaminadas a combatir la violencia de género: un encuentro de Mujeres Constructoras de Paz en el salón rojo del Hotel Tequendama y la capacitación de cerca de 4500 mujeres mediante 300 consejos comunitarios de mujeres a lo largo del territorio nacional.

## Conclusiones

Luego de recopilar y analizar la información disponible sobre la política pública Mujeres Constructora de Paz y Desarrollo es posible afirmar que las políticas de género no son por sí mismas herramientas de avance para las mujeres, de reconocimiento de sus derechos o de transformaciones de las condiciones estructurales de desigualdad. Este esfuerzo por comprender las maneras en las que se caracteriza la desigualdad de género y se materializan acciones para enfrentarla, permite aseverar que las posiciones políticas que orientan a los gobiernos inciden directamente en la naturaleza, alcance y compromiso de transformación de las desigualdades de género. Un análisis crítico del discurso permitió determinar que una política de género puede llegar a reproducir la inequidad y ampliar las brechas de género, o simplemente puede invertir recursos de manera ineficiente, inefectiva e ineficaz ya que no ataca los problemas que afectan a las mujeres en sus vidas cotidianas y que tienen que ver con la falta de condiciones para un ejercicio pleno de sus derechos y libertades.

El análisis permite establecer dos ejes de conclusiones. El primer eje se relaciona con la centralidad de las estrategias económicas en los documentos oficiales y los artículos de prensa como la principal ruta para desestructurar la desigualdad de género, dejando a un lado asuntos como el reconocimiento del trabajo doméstico o del cuidado, la propiedad de la tierra, la equiparación de los salarios, las garantías en salud sexual y reproductiva, el combate contra la violencia de género, el cuestionamiento de estereotipos e imaginarios misóginos, la eliminación de los obstáculos que impiden el ejercicio de los derechos políticos, entre otros.

Y, el segundo eje tiene que ver con que la prioridad en las temáticas económicas de la política parece estar relacionada con un interés político por parte del gobierno de turno por legitimar su actuar por la vía de la entrega directa de recursos, lo que genera una relación clientelar o de patronazgo con la ciudadanía que posiblemente muestra su agradecimiento por el recurso recibido mediante el apoyo simbólico al gobierno o directamente con su voto.

Sobre el primer eje, cabe decir que la PPMCPYD fue una política fuertemente identificada con las creencias y valores del libre mercado y la idea de un Estado pequeño que simplemente sirve de facilitador de la acción de los actores privados.



El peso de bancos, gremios y trasnacionales como “socios” de primer orden para las mujeres en realidad esconde cierto compromiso con la visión neoliberal del emprendimiento, que llevó a diferentes mujeres a recurrir a préstamos financieros para intentar encontrar medios de vida sin otra certeza que la de tener que devolver el dinero a la entidad financiera.

El análisis realizado permite afirmar que la PPMCPYD se estructuró a lo largo de un eje discursivo muy particular, que fue la lucha contra las brechas económicas, concibiéndolas como las centrales para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, aunque no por la vía de una transformación estructural sino mediante una estrategia que privilegió la acción de actores privados, en particular, bancos y gremios empresariales que otorgaban microcréditos como estímulo para las iniciativas productivas individuales de las mujeres. Ellas debían comprometerse con servicios financieros como cuentas y tarjetas bancarias para el manejo de los recursos otorgados mediante créditos.

Sobre el segundo eje se evidenció cierta coincidencia con el análisis realizado por Barón (2015) para quien este tipo de medidas hacen parte de cierta tendencia caracterizada por “el establecimiento de políticas públicas, que, en principio, buscan aliviar algunas problemáticas sociales, pero que muchas veces terminan generando apoyo electoral a los gobiernos de turno” (p. 255). Habría entonces cierta intención de establecer una relación clientelar con las ciudadanas que a cambio de asistir al Consejo Comunitario salían con dinero para impulsar su iniciativa productiva, lo que sin duda podría ser traducido en términos de apoyo al gobierno nacional.

Barón (2015) afirma que hay una naturaleza clientelar vinculada a la creación de redes por parte del expresidente (Uribe Vélez) para mejorar su imagen política y la de su partido con el diseño de políticas públicas encaminadas al ámbito social, lo que agiliza el efectivo movimiento de dichas redes clientelares y permite pagar favores políticos a través de programas sociales.

Los reportes acerca de los logros o desarrollos de los programas e inversiones en materia de género no se describieron en clave de cierre de brechas de desigualdad o desestructuración de situaciones de injusticia o inequidad, sino para mostrar un conjunto de acciones, la mayoría vinculadas al desarrollo de eventos. No se encontró información que permitiera evidenciar un interés del gobierno analizado, en establecer el impacto de estas actividades, el éxito de los emprendimientos financiados o cualquier otro tipo de transformación de las condiciones de vida de las mujeres que participaron en las actividades.

Este trabajo pretendió ofrecer un análisis crítico de las políticas públicas de género, puesto que estas no deberían asumirse directamente como algo positivo por abordar asuntos relevantes como la equidad de género, sino que debe hacerse, como se buscó aquí, una lectura más a fondo que permita identificar cómo se



construye discursivamente el problema de la desigualdad o la injusticia de género y el tipo y el alcance de las medidas que se proponen. Por otra parte, se resalta la necesidad de que estas políticas públicas, como cualquier otra, tengan un compromiso serio y permanente con la rendición de cuentas de modo que se pueda evidenciar quiénes se benefician con el diseño e implementación de estas políticas y si apuntan o no en dirección de la igualdad para las mujeres.

## Referencias bibliográficas

- Astelarra, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid. Editorial Cátedra.
- Barón, J. A. (2015). El nuevo clientelismo político en el siglo XXI: Colombia y Venezuela: 1998-2010. *Desafíos*, 27(2), 253-289. <https://bit.ly/3orKQpQ>
- Barrett, M. & Phillips, A. (1992). *Destabilizing theory. Contemporary feminist debates*. Stanford: Stanford University Press.
- Barrig, M. (2011). *Las mujeres, los gobiernos locales y la cooperación española en Colombia*. Bogotá. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Bernal, A. (2018). Políticas públicas de igualdad de género. Claves para un debate pendiente. En F. Gil y T. Pérez (comps.), *Feminismos y Estudios de Género en Colombia* (pp. 73-91). Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Boserup, E. (1993). *La mujer y el desarrollo económico*. Madrid: Minerva.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). (s.f.). *Rutas por la no Violencia Contra la Mujer. Alfabetización para la prevención de la Violencia Intrafamiliar*. <https://bit.ly/3qItVyl>
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). (2009). *Asistencia técnica, asesoría y seguimiento para la aplicación y desarrollo de la política de equidad y participación de las mujeres*. <https://bit.ly/2UjDDLZ>
- De Gouges, O. (2009). Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana, 1789. *Rhela*. Vol. 13. 267 - 279.
- De la Cruz, C. (2009). La planificación de género en las políticas públicas. En M. Aparicio, B. Leyra y R. Ortega (eds.), *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género* (pp. 53-118). Universidad Complutense de Madrid.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (30 de agosto de 1994). *Política de Participación y Equidad Para La Mujer* (Documento CONPES 2726). Bogotá: DNP. <https://bit.ly/3y96qmg>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006. Hacia un Estado Comunitario*. <https://bit.ly/31xPj1v>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Sinergia). (2003). *Informe al Congreso 2003. Álvaro Uribe Vélez*. <https://bit.ly/3dEfy98>

- Departamento Nacional de Planeación (Sinergia). (2004). *Informe al Congreso 2004*. Álvaro Uribe Vélez. <https://bit.ly/3qKTXRL>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Sinergia). (2005). *Informe al Congreso 2005*. Álvaro Uribe Vélez. <https://bit.ly/3qKHNIa>
- Departamento Nacional de Planeación (Sinergia). (2006). *Informe al Congreso 2006*. Álvaro Uribe Vélez. <https://bit.ly/3qQNQLN>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Sinergia). (2007). *Informe al Congreso 2007*. Álvaro Uribe Vélez. <https://bit.ly/3xetTBf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Sinergia). (2008). *Informe al Congreso 2008*. Álvaro Uribe Vélez. <https://bit.ly/3yiSjJr>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Sinergia). (2009a). *Informe al Congreso 2009*. Álvaro Uribe Vélez. <https://bit.ly/3yiZeTn>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Sinergia). (2009b). *Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: Desarrollo para todos"* (Balance de Resultados 2008). <https://bit.ly/3AIRqSB>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Sinergia). (2010a). *Informe al Congreso 2010*. Álvaro Uribe Vélez. <https://bit.ly/3dDyPrv>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Sinergia). (2010b). *Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: Desarrollo para todos"* (Balance de Resultados 2009). <https://bit.ly/3AIRn9n>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Sinergia). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: Desarrollo para todos"* (Balance de Resultados 2010). <https://bit.ly/2SHSZcu>
- Fraser, N. y Gordon, L. (1992) Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social. *Isegoría*, 6, 65-82
- García Prince, E. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Guzmán, D. y Prieto, S. (2014). Bancada de mujeres del Congreso. Una historia por contar. *Dejusticia*. <https://bit.ly/3ovfxdE>
- León, M. (1997). *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Bogotá. Tercer Mundo Editores.
- Lombardo, E. y León, M. (2014). Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica. *Investigaciones Feministas*, 5, 13-35. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_INF.2014.v5.47986](http://dx.doi.org/10.5209/rev_INF.2014.v5.47986)
- Londoño, M. (1999). *Políticas públicas para las mujeres en Colombia. Interlocución movimiento social de mujeres- Estado- movimiento Social de mujeres. El caso de Cali* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

- López, M. (2015). *Encuentros y desencuentros con el Estado. La acción colectiva de las mujeres en la construcción e implementación de la política pública de mujer y equidad de género en Bogotá* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Mackinnon, C. (1989). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid. Ediciones Cátedra.
- Massolo, A. (2006). *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).
- Montoya, A. M. (2009). Recorrido por las políticas públicas de equidad de género en Colombia y aproximación a la experiencia de participación femenina con miras a la construcción de escenarios locales. *Estudios De Derecho*, 66(147), 303-319. <https://bit.ly/3GkTOes>
- Moser, C. (1998). Reassessing urban poverty reduction strategies: The asset vulnerability framework. *World development*, 26(1), 1-19.
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2013). *Pensar el mundo políticamente*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá. Editorial Universidad Externado.
- Observatorio de Asuntos de Género (OAG). (2008). *Informe de Gestión 2007* (Boletín 9). <https://bit.ly/3y7vf1N>
- Observatorio de asuntos de género (OAG). . (2010a) *Informe de Gestión 2002-2010* (Boletín Edición Especial). <https://bit.ly/3y2UodP>
- Observatorio de Asuntos de Género (OAG). (2010b). *El desarrollo económico de las mujeres, una realidad impostergable* (Boletín 12). <https://bit.ly/3hkAnJg>
- ONU Mujeres. (2014). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing Declaración política y documentos resultados de Beijing+5*.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, 160(1-8). <https://bit.ly/3rHj5Q>
- Pardo, N. (2007). *Cómo hacer análisis crítico. Una perspectiva latinoamericana*. Bogotá. OPR-Digital.
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Barcelona. Editorial Anthropos.
- Peláez, M. y Rodas, L. (2002). *Política de género en el Estado colombiano: un camino de conquistas sociales*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Phillips, A. (1998). *Feminism and Politics*. Oxford. Oxford University Press.
- Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*.
- Presidencia de la República. (2004). *Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la Plataforma de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)*.

- Quintero, N. (2018). *Tejiendo juntanzas: las acciones colectivas del movimiento de Mujeres del Huila en la construcción de la Política pública para la equidad de las mujeres* (tesis de maestría). PRIGEPP, Buenos Aires, Argentina.
- Redacción El Tiempo. (25 de noviembre de 2005). 12 de cada 100 colombianas han sido violadas. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1840661>
- Redacción *El Tiempo*. (20 de junio de 2006). Mujeres emprendedoras se apoderan del comercio. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2072998>
- Redacción *El Tiempo*. (13 de abril de 2007). Son 260 las mujeres vallecaucanas que aspiran a llegar a Corferias en Bogotá. *El Tiempo* <https://bit.ly/3wqvIcO>
- Redacción *El Tiempo*. (28 de septiembre de 2007). Tecnologías para las Pymes. *El Tiempo*. <https://bit.ly/2Vjai4L>
- Redacción *El Tiempo*. (7 de marzo de 2008). El 2008 es el año de las oportunidades para las mujeres, asegura la consejera para la equidad. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3991617>
- Redacción *El Tiempo*. (29 de abril de 2008). Mujeres Pymes serán grandes protagonistas. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2916607>
- Redacción *El Tiempo*. (14 de mayo de 2008). A la primera Feria Regional del Pacífico para la Mujer Empresaria acudirán 103 Expositoras. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4165056>
- Redacción *El Tiempo*. (6 de marzo de 2009). Firman Pacto por la Igualdad Laboral. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4861970>
- Redacción *El Tiempo*. (29 de agosto de 2009). Habla la Consejera Presidencial para la equidad Valle, epicentro de mujeres. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3593256>
- Rodríguez, C. (2018). Las políticas públicas de mujer y género: radiografía de una tecnología de género moderno colonial. En S. Gómez Obando, C. Moore Torres y L. Múnica Ruiz (eds.), *Los saberes múltiples y las ciencias sociales y políticas* (Tomo II) (pp. 321-337). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Taylor Mill, H. (2001). La emancipación de la mujer. En J. S. Mill y H. Taylor (eds.), *Ensayos sobre la igualdad de los sexos - 1851* (pp. 113-144). Madrid. Antonio Machado Editores.
- Valcárcel, A. (1997). *La política de las mujeres*. Madrid. Editorial Cátedra.
- Valobra, A. (2015). El Estado y las mujeres, concepciones en clave feminista. *Estudios Sociales del Estado*, 1(2), 33-57. <https://bit.ly/3GjcJGK>
- van Dijk, T. (1999). *El análisis crítico del discurso*. Barcelona: Anthropos.
- Wollstonecraft, M. (2005). *Vindicación de los derechos de la mujer - 1792*. Madrid. Ediciones Istmo.