

Fecha de recepción: 29 de septiembre de 2020

Fecha de evaluación: 13 de diciembre de 2020

Fecha de aprobación: 16 de diciembre de 2020

Acciones públicas en Colombia para la prevención y respuesta a las violencias contra las mujeres: un estudio del Cauca y Popayán*

*María Cristina Guevara Astudillo***
*William Darío Chará Ordóñez****
*John Alexander Castillo Garcés*****
*Gildardo Vanegas Muñoz******

Para citar este artículo

Guevara, M., Chará, W., Castillo, J. & Vanegas, G. (2021). Acciones públicas en Colombia para la prevención y respuesta a las violencias contra las mujeres: un estudio del Cauca y Popayán. *Via Iuris*, 30, 169-187. <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n30a9>

* Este artículo es producto del proyecto conjunto entre el Grupo de Investigación Actores, Procesos e Instituciones Políticas (GIAPRIP) de la Universidad del Cauca y el Grupo de Investigación Interdisciplinar en Ciencias Sociales y Humanidades (GIICSH) de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. (Período 2018-2020). Popayán, Colombia

** Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia. Politóloga de la Universidad del Cauca. Docente del programa de Ciencia Política – e integrante del GIAPRIP de la Universidad del Cauca. Popayán, Cauca. Correo electrónico: mcguevara@unicauca.edu.co. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1707-9283>

*** Magíster en Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales–Flacso Sede Ecuador. Politólogo de la Universidad del Cauca y Docente del programa de Derecho –e integrante del GIICSH de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Popayán, Cauca. Correo electrónico: william.chara.o@uniautónoma.edu.co. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7558-2047>

**** Magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle y Politólogo de la Universidad del Cauca. Docente del programa de Ciencia Política –e integrante del GIAPRIP de la Universidad del Cauca. Docente del programa de Derecho –e integrante del GIICSH de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Popayán, Cauca. Correo electrónico: alexander.castillo.g@uniautonomo.edu.co - jacastillo@unicauca.edu.co. Orcid <https://orcid.org/0000-0002-4673-2157>

***** Doctora en Sociología de la Universidad del Valle, Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana y Sociólogo de la Universidad del Valle. Docente del programa de Ciencia Política –e integrante del GIAPRIP de la Universidad del Cauca. Popayán, Colombia. Correo electrónico de contacto: gildardov@unicauca.edu.co – Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3627-4516>

DOI: <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n30a9>

Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0).



Acciones públicas en Colombia para la prevención y respuesta a las violencias contra las mujeres: un estudio del Cauca y Popayán

María Cristina Guevara Astudillo
William Darío Chará Ordóñez
Fohn Alexander Castillo Garcés
Gildardo Vanegas Muñoz

RESUMEN

El objetivo de este artículo es caracterizar los marcos orientadores y las acciones públicas para la prevención y las respuestas a las violencias contra las mujeres en Colombia. Al tiempo, se revisa la manera como estos marcos orientadores se han incorporado en los planes, políticas y programas de las entidades territoriales (departamentales y municipales), a partir de la revisión crítica de los casos del departamento del Cauca y su capital, Popayán. La metodología, de carácter cualitativo, incorpora la técnica del análisis documental mediante la revisión de informes institucionales, resoluciones, convenios, tratados y la consulta y revisión de leyes, decretos, sentencias y documentos de política pública. Como conclusión, se plantea que Colombia ha recogido e incorporado en su ordenamiento jurídico los avances internacionales en relación con la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, cuando se trata de hacer efectivos estos logros normativos en acciones concretas en los territorios, se advierten varias dificultades: falta de formación de funcionarios, dificultades para materializar la normatividad, falta de recursos, limitada capacidad técnica y debilidades institucionales locales.

Palabras clave

Política pública, política gubernamental, violencias contra la mujer, violencia doméstica, programa social, medio familiar.

Public actions in Colombia for the prevention and response to violence against women: A study of Cauca and Popayán

María Cristina Guevara Astudillo
William Darío Chará Ordóñez
Fohn Alexander Castillo Garcés
Gildardo Vanegas Muñoz

ABSTRACT

The objective of this paper is to characterize the referential frameworks and public actions for the prevention and responses to violence against women in Colombia; At the same time, how these reference frameworks have been incorporated into the plans, policies, and programs of the territorial entities (departmental and municipal) is reviewed, based on a critical review of the cases of the department of Cauca and its capital Popayán. The qualitative methodology incorporates the technique of documentary analysis by reviewing institutional reports, tracking resolutions, agreements, treaties, and consulting and reviewing laws, decrees, judgments, and public policy documents. In conclusion, it is proposed that Colombia has collected and incorporated into its legal system international advances concerning the protection and guarantee of the rights of women victims of violence. However, when it comes to making these normative achievements effective in concrete actions in the territories, several difficulties are noted: lack of training for officials, difficulties in realizing regulations, lack of resources, limited technical capacity, and local institutional weaknesses.

Keywords

Public politics; Public policy; violence against women; domestic violence; social policy; family environment.

Acções públicas na Colômbia para a prevenção e resposta à violência contra as mulheres: Um estudo do Cauca e Popayán

María Cristina Guevara Astudillo
William Darío Chará Ordóñez
Fohn Alexander Castillo Garcés
Gildardo Vanegas Muñoz

RESUMO

O objectivo deste artigo é caracterizar os quadros orientadores e as acções públicas para a prevenção e resposta à violência contra as mulheres na Colômbia; ao mesmo tempo, revê a forma como estes quadros orientadores foram incorporados nos planos, políticas e programas das entidades territoriais (departamentais e municipais), com base numa revisão crítica dos casos do departamento do Cauca e da sua capital Popayán. A metodologia, de natureza qualitativa, incorpora a técnica da análise documental através da revisão de relatórios institucionais, acompanhamento de resoluções, acordos, tratados e a consulta e revisão de leis, decretos, sentenças e documentos de política pública. Em conclusão, propõe-se que a Colômbia tenha retomado e incorporado no seu sistema jurídico os avanços internacionais em relação à protecção e garantia dos direitos das mulheres vítimas de violência. No entanto, quando se trata de implementar estas realizações normativas em acções concretas nos territórios, notam-se várias dificuldades: falta de formação dos funcionários, dificuldades na implementação dos regulamentos, falta de recursos, capacidade técnica limitada e fragilidades institucionais locais.

Palavras-chave

Política pública; política governamental; violência contra as mulheres; violência doméstica; programa social; ambiente familiar.

Actions publiques en Colombie pour la prévention et la réponse à la violence contre les femmes: une étude de Cauca et Popayán

María Cristina Guevara Astudillo
William Darío Chará Ordóñez
Fohn Alexander Castillo Garcés
Gildardo Vanegas Muñoz

RÉSUMÉ

L'objectif de cet article est de caractériser les cadres directeurs et les actions publiques pour la prévention et la réponse à la violence contre les femmes en Colombie ; en même temps, il examine la manière dont ces cadres directeurs ont été incorporés dans les plans, politiques et programmes des entités territoriales (départementales et municipales), sur la base d'un examen critique des cas du département du Cauca et de sa capitale Popayán. La méthodologie, de nature qualitative, intègre la technique de l'analyse documentaire à travers l'examen des rapports institutionnels, le suivi des résolutions, accords, traités et la consultation et l'examen des lois, décrets, sentences et documents de politique publique. En conclusion, il est proposé que la Colombie reprenne et intègre dans son système juridique les avancées internationales en matière de protection et de garantie des droits des femmes victimes de violence. Cependant, lorsqu'il s'agit de traduire ces acquis normatifs en actions concrètes dans les territoires, plusieurs difficultés sont constatées: manque de formation des fonctionnaires, difficultés d'application des règlements, manque de ressources, capacité technique limitée et faiblesses institutionnelles locales.

Mots-clés

Politique publique; politique gouvernementale; violence contre les femmes; violence domestique; programme social; environnement familial.

INTRODUCCIÓN

Identificar los procesos que permiten la realización de acciones públicas implica comprometerse con el análisis y la comprensión de los actores, los escenarios, las normas y los valores que involucran la toma de decisiones de los gobiernos. Esta tarea exige interpretar el complejo entramado de las variables que median, de manera no siempre ordenada, la acción del Estado. Como lo plantea Aguilar (1992, p. 36), “desde esta perspectiva se disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones”.

Las posturas Estado-céntricas, propias de los primeros análisis de la acción del gobierno, se preocuparon por asuntos propios de la eficacia pública que ponen en un lugar privilegiado al Estado, en tanto eje central de las decisiones colectivas. Esta mirada ha sido perfeccionada desde análisis que han comprendido que el Estado actúa con múltiples interlocutores, que recurren a distintas formas de tratamiento de sus problemas colectivos y que han identificado en lo político la herramienta estructurante para “incorporar los contextos sociales y las coyunturas históricas como elementos orientadores en las decisiones de los gobiernos” (Thoenig, 1997, p. 26).

La decisión que orientará la acción pública frente a un problema será resultado, entonces, de recursos políticos desplegados por distintos actores que buscan posicionar una idea de la realidad y la forma como debe ser intervenida; de esta manera se ofrece una explicación a la acción de los gobiernos como ejercicio que involucra el papel del Estado y de los ciudadanos. Considerando lo anterior, existe una tensión entre los recursos y las ideas de intervención, “en la que el carácter de la política se encuentra cada vez más definido y delimitado por el tipo de políticas públicas que se determinan al interior de los círculos de decisión” (Muller, 2006, p. 21).

En ese marco de pluralidad de actores que integran el sistema y buscan definir visiones de la realidad, aparecen en el siglo XX las mujeres y una necesaria discusión sobre su papel en el desarrollo. Dicha discusión se ha movido desde el rol materno, los aportes a la denominada economía del cuidado, la pobreza feminizada, entre otros, que evidencian las fuertes barreras que enfrenta esta población para el acceso a los recursos y el poder. Las grandes brechas

que persisten y resisten las mujeres encuentran respuestas desde distintas lógicas de acción de los gobiernos y las agendas globales, bajo la forma de políticas que se mueven entre el asistencialismo, la victimización y la mirada más reciente del papel que cumplen en el perfeccionamiento y la construcción de la democracia y la paz.

Reconocer la equidad de género como el más elemental principio democrático es partir del hecho de que mujeres y hombres aportan al avance de cualquier sociedad. En este sentido es necesario, además de visualizar y valorar las contribuciones femeninas y masculinas, generar estrategias organizativas, educativas e investigativas para remover las barreras culturales que han impedido la participación de las mujeres en los espacios públicos y de los hombres en las responsabilidades domésticas y familiares.

El reconocimiento de los factores de género como elemento fundamental en los planes y programas para el desarrollo, implica para los movimientos de mujeres una importante tarea que busca incorporar estas discusiones a la agenda pública, y a partir de ahí, generar distintos procesos de visibilización y construcción de herramientas desde lo político y lo comunicativo, que permitan considerar las situaciones de las mujeres en el ámbito de las problemáticas públicas prioritarias. (Vanegas, Castillo, Chará, Guevara & Mosquera, 2020, p. 45)

En la búsqueda por solucionar las brechas de género, las políticas públicas de la última década se establecieron en el marco de un importante desarrollo institucional orientado a construir e impulsar la equidad de género. Si bien las mujeres fueron incorporadas en las agendas a partir de la segunda mitad del siglo XX, el tratamiento de sus necesidades e intereses ha pasado por varias etapas. Con sus avances y retrocesos, dichas etapas han transitado desde el asistencialismo hasta la formulación de políticas de equidad con perspectiva de género.

Este proceso de respuesta institucional ha estado marcado por diferentes concepciones sobre los roles y los derechos de las mujeres, frente a los roles y derechos masculinos, que revela la histórica inequidad y olvido del Estado con la población femenina. (Vanegas, Castillo, Chará, Guevara & Mosquera, 2020, p. 47)

Los procesos de profundización de la democracia desde mediados del siglo xx empezaron a evidenciar, con mayor fuerza, barreras que enfrentaban las mujeres para el pleno goce y disfrute de sus derechos. Problemas como la feminización de la pobreza, el aumento de las múltiples violencias de género, las dificultades frente al acceso a la justicia y los impactos diferenciados de la guerra en las mujeres, evidenciados en situaciones como la exacerbada violencia sexual, han creado todo un ambiente internacional a favor de una agenda para las mujeres.

Desde la academia se han generado herramientas analíticas para comprender y abordar el análisis diferencial, que se conoce desde 1995 como perspectiva de género. Como lo expresa Moser (1998), significa hacer un compendio de la evolución histórica y teórica de dos grandes enfoques: mujeres en el desarrollo (MED) y género en el desarrollo (GED). Estos enfoques, no excluyentes entre sí, constituyen dos lentes mediante los cuales se analizan las diferentes políticas que afectan la vida de las mujeres (Moser, 1998). La aparición de diversas expresiones que buscan posicionar estos discursos en el marco de las políticas para el desarrollo da cuenta de organizaciones no gubernamentales, agencias y centros de estudio y organizaciones de carácter local que tienen como propósitos comunes posicionar los derechos de las mujeres como línea de acción fundamental y evidenciar la estructura de un movimiento con capacidad de incidencia, que conquista espacios para su reconocimiento social y político.

La materialización desde la acción pública de los conceptos de desarrollo y género se ha intentado plasmar y desplegar en políticas públicas, marcos internacionales expresos en resoluciones y convenciones internacionales, proyectos de desarrollo con sus respectivas agendas y legislaciones especiales para las mujeres, creación de estructuras institucionales como consejerías para la equidad y secretarías de las mujeres, responsables de la transversalización del enfoque de género. La revisión de estas acciones son el objetivo de este artículo, que pretende caracterizar los marcos referenciales y las acciones públicas para la prevención y respuesta a las violencias contra las mujeres en Colombia, y la forma como estas directrices se han materializado en los planes, políticas y programas del departamento del Cauca y del municipio de Popayán.

METODOLOGÍA

Este documento es el resultado de una investigación cualitativa que se soporta en el método historiográfico mediante la técnica de análisis documental. Sobre este aspecto, conviene decir que el trabajo con las fuentes se organizó en cuatro momentos que facilitaron el rastreo, clasificación y procesamiento de la información. El primero da cuenta de la revisión de informes institucionales, libros y artículos científicos sobre políticas públicas de género, violencia contra la mujer y acciones institucionales, que posibilitaron el diseño de las unidades analíticas expuestas en este artículo. El segundo se refiere al rastreo de resoluciones, convenios, tratados, encuentros y foros generados por organismos internacionales para la construcción de lineamientos y directrices que han incidido de manera directa en la legislación y la disposición de acciones públicas de los Estados de América Latina para contrarrestar las violencias contra las mujeres. El tercero tiene que ver con la consulta y revisión de leyes, decretos, sentencias, documentos Conpes y documentos de política pública sobre las acciones adelantadas para garantizar y restablecer los derechos de las mujeres en Colombia. Este marco de referencia resultó esencial para establecer el nivel de articulación entre las disposiciones nacionales y las acciones territoriales. En el cuarto y último momento se hizo un seguimiento a los decretos, ordenanzas, acuerdos, documentos de política pública y programas para contrarrestar la violencia contra las mujeres en el departamento del Cauca y el municipio de Popayán, con el propósito de analizar la forma como las autoridades incorporaron los enfoques, directrices y lineamientos de la normatividad nacional a los planes de acción regional y local.

Cabe anotar que la revisión de fuentes documentales cubre el periodo 2010-2020, mediante la construcción y gestión de una base de datos a la que se le asignaron categorías analíticas para establecer la articulación de las disposiciones y las acciones institucionales a nivel internacional, nacional, departamental y local. Una vez se agotó esta etapa, se procesó la información y se realizó la desagregación analítica que permitió el análisis y la triangulación de la información.

RESULTADOS

Colombia ha suscrito varios convenios y ha ratificado tratados internacionales que han incidido

directamente en la regulación, intervención y protección de los derechos de las mujeres, y que al mismo tiempo han permitido la inserción de la equidad de género en la agenda pública. Entre ellos resalta la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979), reglamentada en Colombia a través de la Ley 51 de 1981, que obliga a los Estados a adoptar leyes, políticas y acciones para garantizar el ejercicio real de los derechos de las mujeres, y que dispuso, dada la urgencia del tema, la creación de medidas temporales que permitieran avanzar en la superación de la desigualdad de género (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012a).

También destaca la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1994), implementada en nuestro país por la Ley 248 de 1995, que definió la violencia contra la mujer, sus tipos, los ámbitos donde puede presentarse y permitió avances en la regulación de este fenómeno en varios países de América Latina (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012a).

Otro evento de especial relevancia fue la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, convocada por la ONU y realizada en Beijing en 1995, donde se adoptó una plataforma de acción para el empoderamiento a partir de ejes como pobreza, educación y capacitación, salud, violencias, conflictos armados, economía, ejercicio del poder y adopción de decisiones, mecanismos institucionales para el avance en derechos humanos, medios de difusión, medio ambiente y niñas. Este evento posibilitó, como lo plantea ONU Mujeres (2020), un cambio importante en las formas de acción para la protección de los derechos de las mujeres y fue el resultado del trabajo previo realizado en las Conferencias de Ciudad de México en 1975, Copenhague en 1980 y Nairobi en 1985.

En 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979), en el que se reconocieron los mecanismos dispuestos por el Comité para la Eliminación de la Discriminación

contra la Mujer para garantizar los derechos de las mujeres dispuestos en la Convención cuando han sido violados por un Estado miembro. En la misma perspectiva, el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (OEA, 2000) dispuso, entre otras cosas, un conjunto de lineamientos orientadores para formular políticas, estrategias y propuestas para promover los derechos de la mujer y la igualdad de género en la vida pública y privada en los Estados.

Conviene destacar, además, la Declaración de Bogotá en 2002, de la Organización Mundial de la Salud, en la que los países de la región andina reconocieron la violencia como un problema de salud pública y la necesidad de diseñar acciones para contrarrestarla. Entre los compromisos asumidos, según la Organización Mundial para la Salud (2020), resaltan el de preservar y promover la salud de las víctimas de violencia en sus diversas formas y en todos los ámbitos en los que se presente, con especial atención en las mujeres, los jóvenes, los niños y los ancianos, así como el de contrarrestar las diferentes formas de violencia contra la mujer y su impacto en la salud sexual y reproductiva.

Aunque los encuentros, tratados y convenios internacionales antes descritos han incidido de manera directa en la inserción de los derechos de la mujer en las agendas públicas de los Estados y han determinado parte de las disposiciones, los planes, las políticas y los programas, no se pueden pasar por alto las conferencias internacionales. Estas han permitido complementar y mejorar marcos de intervención estatal a partir de temas relacionados con la equidad de género, la incidencia de las mujeres en el desarrollo, la superación de la pobreza, el logro de la equidad y el ejercicio real de los derechos humanos. Al respecto, valga llamar la atención sobre la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de 1990, la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de 1993, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, la Cumbre del Milenio de 2000 y el Consenso de Brasilia de 2010. En este último destaca el acuerdo logrado para combatir todas las formas de violencia contra la mujer mediante estrategias que permiten el ejercicio y la garantía de los derechos (Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 2010).

Tabla 1. Legislación para la promoción y garantía de los derechos de las mujeres en Colombia, 1991-2011

Norma	Objeto
Ley 51 de 1981	Ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW.
Ley 82 de 1993	Expide normas destinadas a ofrecer apoyo estatal a la Mujer Cabeza de Familia.
Ley 248 de 1995	Ratifica la Convención Interamericana de Belém do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
Ley 294 de 1996	Desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.
Ley 575 de 2000	Reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.
Ley 581 de 2000	Reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.
Ley 679 de 2001	Expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.
Ley 731 de 2002	Se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.
Ley 750 de 2002	Se expiden normas sobre el apoyo, especialmente en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario, a las mujeres cabeza de familia.
Ley 800 de 2003	Se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.
Ley 823 de 2003	Se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.
Ley 1009 de 2006	Se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género.
Ley 1257 de 2008	Se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, y se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.
Ley 1413 de 2010	Se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

Ley 1448 de 2011	Se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.
Ley 1475 de 2011	Se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, y de los procesos electorales.
Ley 1496 de 2011	Se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.

Fuente: elaboración propia.

Como se constata, los organismos internacionales han emitido importantes mandatos y marcos de acción que le han permitido al Estado colombiano avanzar en la elaboración de un marco jurídico para la protección de los derechos de las mujeres. En ese sentido, es pertinente mencionar que con la Constitución Política de 1991 se generaron disposiciones que posibilitaron procesos legislativos para tal fin. Además de los derechos fundamentales, el artículo 13 de la carta magna estableció la promoción de una igualdad real y efectiva y la adopción de medidas que garantizan los derechos fundamentales de los grupos en situación de vulnerabilidad. Así mismo, el artículo 43 dispuso que hombres y mujeres tienen iguales derechos y oportunidades, y que la mujer no puede ser objeto de ningún tipo de discriminación. Estos principios se han reglamentado mediante leyes para garantizar la equidad de género, la vida libre de violencias, la empleabilidad, la participación, la diversidad, la salud sexual y reproductiva, entre otros derechos.

En la Tabla 1 se destaca la promulgación de la Ley 1257 de 2008, con la que el Estado adoptó “medidas para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias en el ámbito público y privado, con procedimientos administrativos y judiciales, y políticas necesarias para la prevención, protección y atención de las mujeres víctimas de violencia” (Ley 1257 de 2008). En la norma sobresale la intención del Estado de intervenir en el ámbito público y, en especial, en el ámbito privado de la vida de las mujeres, toda vez que en este último se registra la mayor prevalencia de las violencias contra ellas. Al mismo tiempo, sugiere la necesidad de desarrollar respuestas institucionales para impactar de manera positiva en el entorno personal y familiar de la mujer, ya sea desde acciones para la prevención, la protección o el restablecimiento de los derechos. Así, el andamiaje del Estado debe actuar cuando

en cualquiera de los ámbitos se presenten hechos de violencia contra la mujer, es decir, "acciones u omisiones que le causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, amenazas, coacción o privación arbitraria de la libertad" (Ley 1257 de 2008). Además, plantea que los planes, políticas, estrategias, programas y acciones deben orientarse en tres fases: prevención de hechos de violencia, protección de los derechos de la víctima y atención para el restablecimiento de estos.

Resultan interesantes los espacios de acción para la prevención, toda vez que el componente de sensibilización y prevención se orienta a un campo de acción de capacidades institucionales en las que resaltan procesos de formación a funcionarios, el diseño y aplicación de programas, el establecimiento de procesos y dispositivos de detección temprana y de articulación interinstitucional y territorial. Sobre el último elemento conviene mencionar la competencia y la responsabilidad de las entidades territoriales para incluir en los planes de desarrollo un capítulo relacionado con la prevención y atención a mujeres víctimas de violencia en concordancia con la política nacional. Es posible decir, entonces, que constituyen medidas para un entorno amplio o general de la mujer en la perspectiva de las entidades intervinientes para la garantía de los derechos fundamentales.

El segundo componente de prevención está vinculado a las instituciones educativas. Este contempla medidas relacionadas con la incorporación de cátedras en las que se aborden temas como igualdad de género y garantía de los derechos para las mujeres, así como la sensibilización de estudiantes, profesores y padres de familia frente a la violencia contra la mujer. Cabe señalar aquí la importancia del ámbito de intervención tanto desde el componente institucional como del entorno familiar, lo que da cuenta de la intencionalidad de incidir en la vida privada de las mujeres.

Esta idea se refuerza en el tercer componente, que se ocupa de las acciones necesarias para la sensibilización desde el entorno familiar; no obstante, no indica con claridad la forma o los mecanismos para promocionar o garantizar principios como la participación, la autonomía y los derechos sexuales y reproductivos.

En la segunda fase, la Ley 1257 de 2008 también prescribe acciones para la protección que buscan contrarrestar o mitigar situaciones de amenaza o agresión contra las mujeres. En ese sentido, el Estado dispone de un conjunto de medidas y procedimientos que intervienen el ámbito familiar o privado de las víctimas para evitar la repetición o reincidencia del agresor. Aunque la norma no lo plantea de forma específica, sugiere que este tipo de medidas están direccionadas a intervenir en los casos de violencia de pareja o intrafamiliar. Como se verá más adelante, las cifras nacionales y municipales indican que la mayor parte de las agresiones que recaen sobre las mujeres provienen de parejas o exparejas, en su mayoría producidas en los ámbitos privados o en la intimidad de las relaciones.

Así mismo, es pertinente mencionar que la ley plantea medidas de atención para las mujeres víctimas de violencia, las cuales buscan restablecer los derechos fundamentales con acciones que garanticen la habitación, la alimentación y la asistencia médica, psicológica y psiquiátrica. A su vez, asigna responsabilidades a las entidades territoriales frente al suministro de información y asesoramiento sobre los mecanismos legales para la garantía de sus derechos y las instituciones encargadas de prestar los servicios requeridos por las víctimas. Dichas acciones requieren un alto componente de efectividad, debido a que debe informarse de manera inmediata luego de una agresión.

Si bien es posible identificar un amplio proceso legislativo para la promoción y garantía de los derechos de las mujeres, es necesario indicar que el diseño e implementación de políticas públicas no ha tenido el mismo ritmo y avance. El marco jurídico establece un conjunto de acciones, competencias y responsabilidades que deben materializarse a partir de estrategias nacionales y territoriales, aunque las mismas son relativamente recientes y sus alcances apenas se logran evidenciar. Es a partir de la Constitución de 1991 y mediante la ratificación de tratados y convenios internacionales que se pueden identificar procesos de diseño de políticas para la garantía de los derechos de las mujeres. Así, en 1992, se "formuló la Política Integral para la Mujer; en 1994, la Política de Participación y Equidad de la Mujer; en 1999, el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y; en 2003, la Política Mujeres Constructoras de Paz" (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012b, p. 34).

Las dificultades en el proceso de implementación de estas políticas han estado relacionadas con la capacidad de respuesta institucional para intervenir en el ámbito público y privado de la mujer, el alto componente de formación que se requiere para los funcionarios con competencias en la ejecución, los limitados recursos públicos dispuestos y aplicados, la poca efectividad de las penas para los agresores y la escasa capacidad técnica de articulación inter e intrainstitucional a nivel nacional, pero especialmente a nivel departamental y municipal (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012b). Aunque no constituye el objeto de este apartado establecer los niveles de eficiencia y eficacia de las políticas, conviene revisar las estrategias formuladas por el Gobierno nacional y las autoridades locales para prevenir y contrarrestar la violencia contra las mujeres y determinar la forma como protegen sus derechos fundamentales.

En ese sentido, en el año 2012 el Gobierno nacional formuló los Lineamientos de la Política Pública de Equidad de Género, con el objetivo “de garantizar el goce de los derechos de las mujeres bajo los principios de igualdad y no discriminación” (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012b, p. 37). Esta se da en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y para ello delimitó unos ejes de acción relacionados con la participación en el mercado laboral con igualdad de oportunidades, conciliación de la vida laboral y familiar, protección de los derechos en escenarios de conflicto armado, participación y construcción de paz, participación en instancias de poder y toma de decisiones, garantías en el ciclo vital y enfoque diferencial en salud y los derechos sexuales y reproductivos, educación con enfoque diferencial, acceso a la propiedad y recursos productivos, así como la “disminución de factores de riesgo frente al hábitat y el medio ambiente; movilización y comunicación para la transformación cultural y fortalecimiento institucional” (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012a, p. 38).

Respecto a la violencia de género, el documento *Lineamientos de la Política Pública de Equidad de Género* se articula a la definición establecida por la Ley 1257 de 2008, desde donde direcciona las líneas de acción para la prevención, protección y atención de las víctimas de agresiones o amenazas. En ese sentido, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2012a) plantea la necesidad de diseñar estrategias para prevenir la discriminación y

la violencia contra la mujer, incorporar el enfoque de género en las instituciones educativas para prevenir, denunciar y sancionar el abuso sexual y otras formas de violencia, e incluir el enfoque de género en las estrategias de seguridad en los espacios público y privado de la mujer.

La estrategia, en el mediano plazo, busca superar las brechas que impiden el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres y, en el largo plazo, apunta a una transformación cultural para garantizar el conocimiento y el respeto de los derechos de las mujeres desde la diversidad y la erradicación de todas las formas de discriminación (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012a). Para materializar los lineamientos se elaboró el documento Conpes 161 de 2013, en el que se delimitaron las acciones concretas en cada uno de los ejes dispuestos por la política nacional.

Para comprender los alcances de la política pública, es necesario exponer los objetivos del documento Conpes 161 de 2013, los cuales guían la intervención de la política pública. De manera general, la intervención busca “contribuir a garantizar el pleno goce de los derechos de las mujeres colombianas aplicando los principios de igualdad y no discriminación” (Conpes 161 de 2013):

- 1) Avanzar en la eliminación de las prácticas que construyen, reproducen y refuerzan la violencia y la intolerancia, y vulneran derechos de las mujeres, hacia la construcción de una sociedad democrática y en paz.
- 2) Brindar oportunidades y condiciones para promover autonomía económica, el acceso a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación.
- 3) Fomentar la participación de las mujeres en instancias de poder y toma de decisiones y fortalecer el reconocimiento de sus diferentes formas organizativas.
- 4) Fortalecer el enfoque diferencial en el sistema de salud, para mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud y de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en todo su ciclo de vida.
- 5) Fomentar las prácticas pedagógicas que incorporen metodologías y contenidos que transversalizan el enfoque de género en el sector educativo e incorporar la variable de género en sus procesos institucionales.
- 6) Poner en funcionamiento el plan integral para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencias.
- 7)

Avanzar en la adopción del enfoque diferencial de género por parte de las entidades públicas. (Conpes 161 de 2013)

Considerando lo anterior, la política nacional desde la Presidencia de la República asumió la violencia contra la mujer como un problema de justicia, salud y seguridad pública, en concordancia con los convenios y los acuerdos internacionales. El documento Conpes 161 de 2013, por su parte, instrumentalizó la decisión del Estado a partir de una estrategia para la construcción de una vida libre de violencias, a través de un plan para la prevención y la atención, en el que se contemplaron acciones indicativas relacionadas con la incorporación del enfoque de género en el diseño de políticas públicas y la formulación de proyectos institucionales contra la violencia, la construcción de estrategias de información, educación y comunicación para eliminar la tolerancia hacia hechos de violencia de género, así como el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Estado, la cualificación de la función pública, el mejoramiento de los espacios de articulación nacional para la prevención y atención, el seguimiento a los procesos legislativos y la eficacia de las normas (Conpes 161 de 2013, p. 48).

En 2012, el Gobierno nacional también crea el Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, a partir de los Lineamientos de la Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, cuyo objeto es “generar mecanismos para la actuación eficiente de las autoridades para prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar los actos de discriminación y violencia contra las mujeres cometidos por agentes estatales y no estatales” (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012, p. 47). Para avanzar en ese propósito, el Plan dispuso un conjunto de objetivos específicos que resultan interesantes por los ámbitos de intervención:

1) Desarrollar acciones de prevención de las diversas formas de violencias basadas en género destinada a evitar cualquier acto de violencia contra las mujeres. 2) Brindar atención integral y diferenciada a las mujeres víctimas de diversas formas de violencia garantizando el acceso a la justicia, a la salud y a la protección y restitución de sus derechos. 3) Aumentar las capacidades de articulación y coordinación entre las entidades responsables de las distintas estrategias, y en particular, entre las entidades del nivel nacional

y las territoriales. 4) Implementar estrategias de integración e interoperabilidad entre los sistemas de información existentes en entidades públicas del país y dar cuenta de la violencia basada en género registrada en Colombia. 5) Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de seguimiento y monitoreo al Plan para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012b, p. 96)

Estos objetivos, a su vez, se desagregan en estrategias con vigencia a 2022 y que refieren temas tales como prevención, protección, investigación, sanción y reparación de los actos de violencia; aplicación de la Ley 1257 de 2008; la transformación de imaginarios y prácticas culturales para prevenir situaciones de violencia; la disminución de la prevalencia de la violencia de género; la reducción de niveles de impunidad, y el fortalecimiento de las formas de actuación de funcionarios públicos para proteger los derechos de la mujer (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012b).

Como se observa, los objetivos y las estrategias se dirigieron a contrarrestar las fallas identificadas en el documento de la política nacional, bajo tres componentes: prevención, protección y atención en el espacio público y privado de las mujeres. Resaltan los enfoques de intervención para materializar el Plan, toda vez que las instituciones nacionales y territoriales deben apropiarlos para lograr un impacto positivo y sinergia organizacional.

El eje “Una vida libre de violencias” del Plan Nacional se estructura desde tres lineamientos: 1) la prevención, 2) la prevención desde la educación y 3) la prevención desde el sector privado. En el primero resaltan las acciones orientadas a la sensibilización sobre los derechos de la mujer y a la información sobre la oferta institucional para la garantía y la protección de sus derechos. De la misma manera, resulta llamativa la aplicación de un enfoque de género a las estrategias de seguridad ciudadana a nivel nacional y local, que pretende ampliar los mecanismos de actuación ante agresiones contra las mujeres en el ámbito privado. En el lineamiento de educación se propuso la incorporación de contenidos de equidad de género a las cátedras, la difusión de oferta institucional para la garantía de los derechos y el conocimiento y apropiación de las rutas de atención en casos de violencia. El lineamiento de la prevención desde el sector

privado orientó sus acciones a la construcción de pactos con empleadores y sindicatos para el respeto de los derechos de las mujeres y la eliminación de cualquier tipo de discriminación.

Estos lineamientos se orientan a partir de los siguientes enfoques de intervención:

1) Derechos humanos. Asumiendo que la violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos que compromete el ejercicio y goce de todos los derechos, se busca la garantía y protección de los derechos humanos de las mujeres desde su diversidad a través de la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación para las víctimas de violencias basadas en género. 2) Enfoque de género. Se busca que la intervención de la institucionalidad esté permeada por el análisis de género y la transversalización de este, en el diseño, la implementación y la evaluación del Plan para garantizar una intervención que brinde igualdad de oportunidades a las mujeres víctimas, reconociendo las relaciones asimétricas que existen entre mujeres y hombres. 3) Enfoque diferencial de derechos. El Plan aplica un enfoque diferencial de los derechos humanos de las mujeres, es decir, incorpora como método de análisis, actuación y evaluación, las diversidades e inequidades de las mujeres en condiciones de discriminación o en situación y/o riesgo de vulnerabilidad, para brindar una atención integral que cualifique la respuesta institucional. En particular, toma en cuenta el enfoque diferencial etario, étnico, rural y las afectaciones vinculadas a efectos del conflicto armado, orientación sexual e identidad cultural, entre otras. 4) Integralidad. Se busca una respuesta a la problemática de la violencia que parta de reconocer la complejidad de esta, como problema social multicausal, y que por ende requiere una intervención pública desde diversos sectores que actúen coordinadamente para enfrentarla. (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012, p. 83)

Como se observa, la apuesta en la fase de prevención está vinculada al trabajo de sensibilización, promoción y educación sobre los derechos y la difusión de información sobre los mecanismos de protección. Se trata de una postura que pretende un importante cambio del imaginario colectivo, al incidir directamente en el entorno público y privado de la mujer.

Respecto a las medidas de protección y atención, aplicadas una vez que se ha presentado alguna agresión contra la mujer, es pertinente mencionar que se estructuran a partir de los lineamientos de acceso a la justicia, la salud y la protección de los derechos. En justicia, se orientó principalmente a la formación de funcionarios de las instituciones en el contenido e implicaciones de la Ley 1257 de 2008, en el funcionamiento y aplicación del sistema de justicia para mejorar el acceso, la aplicación de los lineamientos y los protocolos para la atención de mujeres víctimas de violencia. En salud sobresalen las acciones relacionadas con la inclusión de una línea estratégica para la erradicación de las diferentes formas de violencia, la implementación efectiva de una guía de atención y aseguramiento de víctimas de violencia, la construcción de una estrategia de tratamiento y rehabilitación en salud mental para agresores e implementación de protocolos de atención integral para mujeres víctimas de cualquier forma de violencia. Así mismo, resalta en las medidas de protección la creación de un registro nacional de medidas de protección y la inclusión de un enfoque de género en el programa de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación.

Las medidas adoptadas por la Política y el Plan Nacional para intervenir en las esferas pública y privada de la mujer en la perspectiva de prevención, protección y atención son el resultado de las dinámicas de las diferentes formas de violencia identificadas. En ese sentido, “destaca la alta prevalencia de homicidios, agresiones físicas y sexuales y de violencia psicológica en mujeres entre los 20 y 29 años, en ámbitos de la vida privada relacionados con la pareja, expareja o algún familiar” (Vanegas, Castillo, Chará, Guevara & Mosquera, 2020, p. 53). Además, sobresale la dificultad existente en el momento de formular las estrategias nacionales para comprender estas dinámicas en la esfera privada y la consecuente dificultad para generar acciones efectivas de prevención y atención (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2021b).

Estas limitaciones, con particularidades en la frecuencia y en las formas como se presentan en los diferentes territorios, suponen el desarrollo de capacidades técnicas e institucionales a nivel territorial y un óptimo nivel de articulación con las estrategias nacionales para lograr complementariedad u operatividad de las acciones públicas. Así, en el departamento del Cauca se formuló la Política Pública por la Dignidad de las Mujeres del

Cauca, reglamentada a través de la Ordenanza 88 de 2011, con el objetivo de garantizar la incorporación de las mujeres como actoras fundamentales del desarrollo político, social, económico, cultural y ambiental, mediante su reconocimiento, visibilización, participación, generación de espacios, formación y capacitación para la transformación de las desigualdades de género y la materialización de los derechos con enfoque diferencial (Gobernación del Cauca, 2011).

Con relación a la violencia de género, resultan pertinentes los objetivos específicos que dan cuenta de la implementación de acciones efectivas para garantizar los derechos humanos de las mujeres y el desarrollo de procesos que permitan la prevención, la atención y la erradicación de las violencias de género. De allí se desprende el lineamiento Vida Libre de Violencias, que busca la adopción de medidas para prevenir, atender y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, para lo cual diseñó dos estrategias (Gobernación del Cauca, 2011).

La primera estrategia, denominada Difusión y Promoción de una Cultura de Valoración hacia la Mujer, agrupa acciones concretas relacionadas con el respeto por parte de los medios de información a los derechos humanos, la promoción y difusión de los derechos de las mujeres a través de medios de comunicación, instituciones educativas y asambleas comunitarias, y la realización de campañas informativas sobre el contenido y los mecanismos dispuestos en la Ley 1257 de 2008. Sumado a lo anterior, la Gobernación del Cauca (2011) agrega como acciones la formación de funcionarios y autoridades tradicionales para lograr atención efectiva a mujeres víctimas, el diseño e implementación de rutas de atención y protección de los derechos de las mujeres, la capacitación de lideresas comunitarias sobre los derechos y los mecanismos legales para su garantía, y el apoyo a las iniciativas comunitarias orientadas a la prevención y protección de las víctimas de violencia.

La segunda estrategia, titulada Acceso Real y Efectivo a la Justicia para las Mujeres Víctimas de las Violencias (Gobernación del Cauca, 2011), dispuso la creación de hogares de paso; la articulación de esfuerzos entre instituciones públicas y organizaciones sociales y comunitarias para erradicar las diferentes formas de violencia; la creación y fortalecimiento de las Comisarías de Familia, Casas de Justicia,

Fiscalías, CAVIF, CAIVAS y autoridades tradicionales para lograr la efectividad de las medidas de atención, protección y sanción; la coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia propia para garantizar los derechos de las mujeres de los diferentes grupos étnicos, y la incorporación de un sistema de registro institucional de recepción de denuncias que posibiliten monitorear las dinámicas de las violencias contra las mujeres (Gobernación del Cauca, 2011).

Si bien es un avance significativo para la garantía y la protección de los derechos de las mujeres, la política pública departamental no indica acciones para intervenir en las esferas pública y privada, aunque busca el fortalecimiento institucional, la sensibilización, la promoción y la información de los derechos de las mujeres, así como la construcción de canales de comunicación entre las autoridades y las ciudadanas. El documento tampoco señala un plan de acción con metas específicas para las entidades y dependencias intervinientes, tal vez porque uno de los principales problemas para diseñar estrategias es la ausencia de información confiable y actualizada, como se enuncia en la política pública nacional.

Llama la atención, así mismo, que el documento no da cuenta de los enfoques de intervención, lo que representa una importante debilidad de articulación con los lineamientos nacionales, lo cual puede limitar el relacionamiento entre la institucionalidad y las mujeres víctimas de violencia. Si bien se habla de formación y capacitación para funcionarios públicos y lideresas, esto se relaciona con el contenido de la Ley 1257 de 2008 sin definir las especificidades para el ente territorial.

A nivel local también se evidencian avances significativos en la garantía y protección de los derechos. Al respecto, el Plan de Desarrollo Municipal Vive el Cambio 2016-2019 estableció entre los compromisos del programa de Equidad de Género conformar un comité de seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008, a fin de mejorar la operatividad de las acciones contenidas en la norma. De la misma manera, planteó la elaboración de una estrategia integral para la prevención de la violencia basada en género. Sin embargo, el capítulo dedicado a la Seguridad y la Convivencia no enuncia acciones concretas para contrarrestar las violencias contra las mujeres, como está dispuesto en el Plan Nacional para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias. Para lograr mayor destalle sobre

este aspecto, se intentó indagar en el programa de seguridad y convivencia local, pero la información no se encuentra disponible.

No obstante, es posible mencionar que desde hace varios años la ciudad cuenta con la Política de Equidad de Género para las Mujeres del Municipio de Popayán, reglamentada mediante el Acuerdo 038 de 2011, que tiene como objetivo garantizar acciones concretas que permitan suplir las necesidades de las mujeres de Popayán y contribuyan a mejorar su calidad de vida en cuanto a salud, educación, trabajo, vivienda, violencias, participación y la protección y restitución de sus derechos para lograr su desarrollo integral. Entre los objetivos específicos destaca el relacionado con impulsar la promoción, prevención y eliminación de cualquier forma de violencia y discriminación contra la mujer, con el propósito de construir una sociedad con relaciones equitativas para hombres y mujeres en la vida pública y privada (Concejo Municipal de Popayán, 2011).

Resulta interesante el ámbito de intervención de la política, pues propone acciones para impactar en las esferas pública y privada de la vida de la mujer. De este objetivo se desagrega el eje “No violencias”, que contempla un conjunto de acciones que apuestan por el cambio de imaginarios para la valoración de lo femenino y el respeto de los derechos fundamentales (Concejo Municipal de Popayán, 2011).

En la línea de acción Incluir en la Agenda Pública los Derechos de la Mujer como Derechos Humanos Invulnerables, resaltan medidas vinculadas a procesos de capacitación alrededor de los derechos de las mujeres, la aplicación efectiva de la Ley 1257 de 2008, la prestación de atención inmediata a mujeres víctimas de violencia, el fortalecimiento de los protocolos de atención y sanción, y la socialización de las rutas de atención. De la segunda línea de acción, Institucionalizar la Agenda de Género Municipal, resultan interesantes las medidas para la construcción de un sistema de información que les permita a las autoridades hacer seguimiento a las dinámicas de violencia contra la mujer y el reconocimiento de las diferentes formas de violencia como un problema de urgencia en el municipio.

Dicha necesidad se refleja en el preocupante comportamiento de la violencia contra la población femenina en la ciudad durante 2019, toda vez que el 28,8 % de las mujeres mayores de 15 años sufrieron violencia psicológica, seguido por la violencia

económica con un registro de 22,5 %. Una cifra semejante se reportó en la violencia física, con el 22,4 %. De otra parte, el 9,3 % de las mujeres señalaron haber padecido violencia sexual (Vanegas, Castillo, Chará, Guevara & Mosquera, 2020). Así mismo, los agresores conocidos alcanzan los mayores porcentajes en las cuatro formas de violencia de género. Al usar cualquier forma de violencia, los agresores conocidos representan el 90 %. “En la violencia sexual es de 90 %; en la violencia económica es de 89,1 %; en la violencia física 93,5 %, el más alto de los porcentajes de los agresores conocidos y en la violencia psicológica de 90,7 %” (Vanegas, Castillo, Chará, Guevara & Mosquera, 2020, p. 71).

En el nivel local, para Popayán también hay avances importantes a la hora de garantizar los derechos de la mujer desde la prevención, la protección y la atención, aunque no es posible identificar acciones agrupadas por cada uno de los componentes mencionados. Similar situación se presenta con las formas de intervención, es decir, en los ámbitos privado y público de la mujer, pues en las acciones se pierde de vista, como ya se ha mencionado, lo que puede plantear limitaciones con la consistencia del documento. Como aspecto no menos importante se evidencia que, al igual que la política departamental, la municipal no cuenta con un plan de acción específico y no dispone de enfoques de intervención que permitan cualificar la gestión y la labor de los funcionarios y las instituciones intervinientes en esta problemática.

Estas características representan problemas de carácter técnico en la formulación de la iniciativa que pueden impactar directamente en el proceso de implementación y la consecución de los resultados esperados. Eso explica, en parte, el ajuste de la política gestionado por la Secretaría de la Mujer de la Alcaldía de Popayán y ejecutado por la Universidad del Cauca en 2019, pues en términos generales lo que se buscó fue la operatividad de la estrategia diseñada en 2011. A pesar de las dificultades identificadas, es necesario reconocer los avances a nivel nacional, departamental y municipal para prevenir y atender la violencia contra la mujer, pues las regulaciones, así como los planes, políticas y programas existentes dan cuenta de la importancia del tema en la agenda del Estado.

En los tres niveles de gobierno se evidencia la necesidad de mejorar y fortalecer los sistemas de información para comprender las particularidades

de la forma como se presenta la violencia de la mujer en la vida pública y, en especial, la privada. De esta manera, es posible mejorar el proceso de toma de decisiones y lograr adaptabilidad de las medidas en ámbitos tan complejos como la vida familiar y las relaciones de pareja, que, dicho sea de paso, constituyen espacios donde hay mayor prevalencia de los diferentes tipos de violencia y representan un enorme desafío a la hora de intervenir.

CONCLUSIONES

Las medidas de sanción se encuentran estipuladas en el cuerpo normativo, pero las dificultades están asociadas a la ausencia de un abordaje técnico frente a la denuncia, el acceso a la justicia y la poca efectividad de las penas. Esta situación se hace más compleja para los gobiernos, cuando la escasa información sobre la situación de las mujeres limita la comprensión del fenómeno.

Se han podido verificar los desarrollos de políticas públicas para enfrentar las violencias de género. El Estado ha recogido buena parte de las demandas de las mujeres, y si bien es una tarea inconclusa, hay innegables avances relacionados con la inclusión del tema en la agenda pública de las autoridades nacionales, la legislación de normas, la formulación de políticas y de documentos Conpes para la protección, atención y restablecimiento de los derechos, que a su vez han orientado el diseño e implementación de políticas de la mujer en el nivel departamental y municipal, y la estructuración de secretarías de la mujer en algunas administraciones municipales. Por lo tanto, no se trata de formular nuevas políticas, sino de ajustar las capacidades institucionales a las medidas existentes y a los nuevos conocimientos sobre la fenomenología de las violencias para procurar la efectividad de las acciones públicas.

También hay que señalar que, sin duda, el país tiene el privilegio de contar con todas las herramientas jurídicas exigidas en la actualidad en relación con la protección de los derechos de las mujeres, la lucha

contra la violencia de género y la superación de las desigualdades. Aunque la legislación ha avanzado a un ritmo más acelerado que el de las políticas públicas, el reto de las autoridades está sujeto a la aplicabilidad y la efectividad de las medidas con los recursos disponibles y las capacidades instaladas.

En ese sentido, la estrategia nacional plantea un conjunto de acciones y enfoques de intervención que en los niveles territoriales no resultan muy claros, incluso en los documentos de política pública. Esto se puede explicar, en parte, por el limitado acompañamiento técnico a las entidades territoriales para el diseño e implementación de estrategias operativas y adaptativas al contexto en el que operan.

El acceso a la justicia y la efectividad de las penas, por ejemplo, representan un importante reto para la institucionalidad regional y local, pues si bien ha mejorado la denuncia de casos de violencia, todavía se registra un importante desconocimiento de la legislación para la garantía y el restablecimiento de los derechos de las mujeres.

Reflejo de esta situación es el comportamiento de la denuncia en Popayán para 2019, que indica que el 22,6 % de las mujeres sufrieron violencia psicológica, el 25 % padecieron violencia física, el 18,1 % fueron víctimas de violencia económica y el 19,4 % sufrieron violencia sexual. Estos datos sugieren la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta institucional para lograr efectividad de las penas, lo que supone un trabajo articulado a partir de espacios intersectoriales que cuenten con los suficientes recursos técnicos y financieros. Contrarrestar la violencia contra la mujer también implica propiciar investigaciones amplias y rigurosas que ofrezcan explicaciones a las particularidades de este fenómeno, así como argumentos sobre los bajos niveles de denuncia que, quizás, tengan que ver con la falta de información de las mujeres, el desconocimiento de los mecanismos de denuncia, las amenazas, el temor o ideas relacionadas con una pobre valoración de la acción pública (Vanegas, Castillo, Chará, Guevara & Mosquera, 2020).

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D. F.: Porrúa.
- Alcaldía Municipal de Popayán. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019: Vive el Cambio*. Popayán: Alcaldía Municipal de Popayán.
- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012a). *Lineamientos de la Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Bogotá: Presidencia de Colombia.
- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012b). *Lineamientos del Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias*. Bogotá: Presidencia de Colombia.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptado por la Asamblea General en su Resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/opcedaw.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- Concejo Municipal de Popayán. Acuerdo 038 de 2011. Por medio del cual se adopta la Política de Equidad de Género para las Mujeres de Popayán, en desarrollo de los artículos 2, 5, 7, 13, 40, 43, 53 de la CP de 1991, Ley 51 de 1981, Ley 823 de 2003, Ley 1257 de 2008 y Ley 165 de 2010. Popayán: Concejo Municipal de Popayán.
- Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Consenso de Brasilia. 16 de julio de 2010. Recuperado de https://www.cepil.org/sites/default/files/events/files/consensobrasilia_esp_1.pdf
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias 2012-2022. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Paginas/politica-publica-de-equidad-de-genero.aspx>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). Documento Conpes 161 de 2013. Equidad de Género para las Mujeres. Recuperado de https://oig.cepil.org/sites/default/files/colombia_2013-2016.pdf
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2014). *La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador: análisis de los resultados de la Encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres*. Quito: Ministerio del Interior; INEC; Embajada de España en Ecuador; AECID.
- Constitución Política de Colombia. 20 de julio de 1991. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. “Convención de Belém do Pará”. Organización de los Estados Americanos (OEA). 9 de julio de 1994. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Gobernación del Cauca. (2011). *Política Pública por la Dignidad de las Mujeres en el Cauca*. Popayán: Gobernación del Cauca.
- Ley 51 de 1981. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmado en Copenhague el 17 de julio de 1980. 7 de julio de 1981. D. O.: 35.794.

- Ley 82 de 1993. Por medio de la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia. 3 de noviembre de 1993. D. O.: 41.101.
- Ley 248 de 1995. Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994. 29 de diciembre de 1995. D. O.: 42.171.
- Ley 294 de 1996. Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. 22 de julio de 1996. D. O.: 42.836.
- Ley 575 de 2000. Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996. 11 de febrero de 2000. D. O.: 43.889.
- Ley 581 de 2000. Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones. 31 de mayo de 2000. D. O.: 44.026.
- Ley 679 de 2001. Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución. 4 de agosto de 2001. D. O.: 44.509.
- Ley 731 de 2002. Por medio de la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. 14 de enero de 2002. D. O.: 44.678.
- Ley 750 de 2002. Por la cual se expiden normas sobre el apoyo de manera especial, en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario. 19 de julio de 2002. D. O.: 44.872.
- Ley 800 de 2003. Por medio de la cual se aprueban la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000). 18 de marzo de 2003. D. O.: 45.131.
- Ley 823 de 2003. Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres. 10 de julio de 2003. D. O.: 45.245.
- Ley 1009 de 2006. Por medio de la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género. 23 de enero de 2006. D. O.: 46.160.
- Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. 4 de diciembre de 2008. D. O.: 47.193.
- Ley 1413 de 2010. Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas. 11 de noviembre de 2010. D. O.: 47.890.
- 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. 10 de junio de 2011. D. O.: 48.096.
- Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos

- electorales y se dictan otras disposiciones. 14 de julio de 2011. D. O.: 48.130.
- Ley 1496 de 2011. Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 2011. D. O.: 48.297.
- Moser, C. (1998). Planificación de género. Objetivos y obstáculos. En E. Largo (Edit.), *Género en el Estado. Estado del Género* (pp. 33-42). Santiago de Chile: Ediciones de la Mujer.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ONU Mujeres. (s. f.). *Conferencias mundiales sobre la mujer*. Recuperado de <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020). Organización Mundial de la Salud. Recuperado de https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/global_campaign/resolutions/bogota/es/#:~:text=Publicaciones,Declaraci%C3%B3n%20de%20Bogot%C3%A1,del%20conjunto%20de%20las%20sociedades.&text=Reunidos%20en%20el%20Sal%C3%B3n%20Colombia,16%20de%20Oct
- Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2013). *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres*. Recuperado de <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/20184-Panorama.pdf>
- Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género. Organización de los Estados Americanos (OEA). Resolución 1732 de 2000. Recuperado de <https://www.oas.org/es/CIM/docs/PIA-ES.pdf>
- Thoenig, J. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6(1), 19-37. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf
- Vanegas, G., Castillo, A., Chará, W., Guevara, C. & Mosquera, E. (2020). *Violencias de género. Magnitudes, intervenciones públicas y otras metodologías para la participación de las mujeres en Popayán*. Popayán: Corporación Universitaria Autónoma del Cauca.

