

¿Legislar y representar?

La agenda
de **las senadoras** en el
Congreso (2006-2010)



Diana Esther Guzmán Rodríguez
Sylvia Cristina Prieto Dávila

¿LEGISLAR Y REPRESENTAR?

LA AGENDA DE LAS SENADORAS EN EL CONGRESO (2006-2010)

¿Legislar y representar?

La agenda de las senadoras
en el Congreso (2006-2010)

Diana Esther Guzmán Rodríguez
Sylvia Cristina Prieto Dávila

Co|lección
Dejusticia

Guzmán Rodríguez Diana Esther, Sylvia Cristina Prieto Dávila

¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014.

192 p; 15 x 24 cm (Colección Dejusticia)

ISBN 978-958-58309-6-7 versión digital

978-958-58309-5-0 versión Impresa

1. Participación política de mujeres 2. Mujeres senadoras 3. Intereses de las mujeres 4. Igualdad de género 5. Inclusión y representación de las mujeres 6. Agendas legislativas

Este trabajo se desarrolló gracias al apoyo de Open Society Foundations a través de su *International Women's Program*.

ISBN 978-958-58309-6-7 versión digital
978-958-58309-5-0 versión Impresa

Preparación editorial
Marta Rojas

Maqueta de la colección
Martha Isabel Gómez

Revisión de textos
María José Díaz Granados

Cubierta
Alejandro Ospina

Impresión
Ediciones Antropos

Primera edición
Bogotá, D.C., noviembre de 2013

Este texto puede ser descargado gratuitamente
en <http://www.dejusticia.org>

© Dejusticia, 2014
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá D. C.
Teléfono: 608 3605
www.dejusticia.org

Agradecimientos especiales a Manuela Duque, Juan Sebastián Urdaneta, Claudia Ospina y Álvaro Lozano, quienes nos ayudaron como auxiliares de investigación para esta investigación, y a Paola Molano, investigadora de Dejusticia, quien también nos colaboró en el trabajo de campo. Agradecemos a Edna Betancourt, bibliotecóloga de la Hemeroteca del Congreso de Colombia, por su invaluable colaboración en la recolección de las gacetas y demás material producido por el Congreso en relación con su trabajo legislativo. Además, agradecemos muy especialmente a Nathalia Sandoval, Jose Rafael Espinosa, Mauricio García, Ana Margarita González, Diana Rodríguez, Paula Rangel, Vivian Newman y Javier Revelo investigadores de Dejusticia, quienes conformaron el Comité Académico del presente libro, e hicieron aportes fundamentales al mismo con sus comentarios.

Contenido

Capítulo 1	El debate sobre la representación: ¿hay intereses de las mujeres?	18
	La inclusión es la entrada, la representación sustantiva es el compromiso con los intereses	21
	¿Quién es incluido está llamado a representar?	24
	¿Es posible hablar de intereses de las mujeres?	26
	Nuestra aproximación: inclusión y posibilidad de representación sustantiva	30
Capítulo 2	El periodo 2006-2010: reconfiguración, inestabilidad y medidas a favor de las mujeres	36
	La reconfiguración del Congreso y la consolidación de nuevas fuerzas políticas en torno al uribismo	38
	Las mujeres en la nueva dinámica partidista	41
	La parapolítica	42
	Las senadoras que llegaron por reemplazo	44
	El periodo de la bancada de mujeres del Congreso	46
	El balance del periodo	47
Capítulo 3	El trabajo legislativo de las senadoras (2006-2010)	50
	Actos legislativos y control político	53
	Producción legislativa	56
Capítulo 4	Cuando legislan sobre temas que afectan los derechos de las mujeres ¿cómo lo hacen?	100
	Las autorías de leyes en materia de derechos de las mujeres	101
	Las intervenciones en leyes relacionadas con derechos de las mujeres	107
Capítulo 5	Las senadoras en singular	120
	Algunos datos generales	122
	Trayectorias de vida y producción legislativa	128
	Algunas tendencias	170
	<u>Conclusiones generales y recomendaciones</u>	<u>174</u>
	<u>Referencias bibliográficas</u>	<u>190</u>

Introducción

En Colombia, la participación de las mujeres en los cargos de representación del Estado ha sido históricamente marginal. Si bien en las últimas décadas se ha cualificado y ampliado la noción de ciudadanía, aún persisten una serie de barreras para la configuración de una democracia incluyente y paritaria; esto es, una democracia en la que hombres y mujeres participen por igual en la toma de decisiones. De acuerdo con el Censo del año 2005, las mujeres representan el 51,2%¹ del total de la población colombiana, y de acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil, constituyen también el 51% de quienes votan efectivamente. No obstante, su participación en cuerpos colegiados y en cargos decisorios de elección popular es todavía limitada. Así, por ejemplo, en el Congreso de la República, desde el año 1991, el porcentaje de mujeres en la Cámara de Representantes no ha excedido el 12,7%, y en el Senado de la República el 16,6% (Bernal 2011); y a nivel regional son titulares del 9,7% de las alcaldías municipales y del 9,4% de las gobernaciones.² Esta situación puede ser entendida como una exclusión de las mujeres de los cargos decisorios del Estado a los que se accede por votación popular.

A este problema de la falta de inclusión de las mujeres se suma, de acuerdo con algunos estudios en la materia, un dé-

1 Fuente: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/gene_15_03_07.pdf (consultado el 10 de agosto de 2013).

2 Fuente: <http://www.equidadmujer.gov.co/OAG/Paginas/Estadisticas.aspx> (consultado el 10 de agosto de 2013).

ficit de representación, es decir, la ausencia de los intereses de las mujeres en las decisiones y políticas del Estado (Wills 2007). Este déficit se debería, por una parte, a la ausencia de mujeres en la arena política y, por la otra, a que incluso cuando algunas llegan a los cargos de elección (o de designación), no abanderan los intereses de las mismas y, por tanto, no se desarrollan proyectos políticos que pretendan y logren incorporar la perspectiva de las mujeres.

Esta situación es leída académica y políticamente de distintas maneras. Si bien en los últimos años parece haber surgido un acuerdo creciente en torno a la necesidad de que las mujeres participen de manera más activa en los espacios de toma de decisión (tanto de elección, como de designación), existe un debate sobre si estas tienen el deber ético y político de promover proyectos políticos a favor de las mujeres. En otras palabras, incluso entre quienes están de acuerdo con la importancia de incluir a las mujeres en las decisiones políticas del país, habría disensos en relación con la idea de que las mujeres, por el hecho de serlo, representen y deban representar ciertos intereses en particular. En este sentido, podría surgir una tensión entre inclusión y representación de las mujeres en política.

Esto suscita preguntas importantes para una democracia que se tome en serio la idea de igualdad, pues en ella la exclusión y subrepresentación de las mujeres resulta problemática. No podría considerarse una democracia igualitaria o incluyente aquella en la que el 50% de la población está por fuera de los cargos de decisión. Además, genera también dudas sobre la representación de sus intereses: ¿Debe alguien representar los intereses de las mujeres? ¿Quién debería representarlos? ¿Por qué tendría que hacerlo? ¿Deben las mujeres representar los intereses de las mujeres? ¿Hay unos intereses que puedan ser considerados de las mujeres?, y si es así, ¿qué implicaría representar esos intereses?

En este libro abordamos una pregunta central en esta discusión: ¿qué es lo que representan las mujeres que son elegidas democráticamente? En esa medida, nos enfocamos en

explorar el tipo de trabajo que hacen, para así establecer qué tipo de intereses tienden a representar en la práctica. No nos centramos entonces en el debate teórico general, pero pretendemos aportar al mismo desde evidencia empírica que lo pueda alimentar. Para hacer una primera aproximación al tema identificamos y analizamos los intereses que representaron las mujeres que llegaron al Senado de Colombia para el periodo 2006-2010. Para ello nos concentramos en el trabajo legislativo de las senadoras, pues allí se cristaliza buena parte del proyecto político que las mujeres promovieron en el Senado, y permite medir y analizar cualitativamente el tipo de intereses que estas representaron en el Congreso. Nuestro ejercicio es entonces fundamentalmente descriptivo sobre el accionar de las senadoras, con el fin de contribuir desde una perspectiva empírica al debate entre inclusión y representación.

El análisis que proponemos a partir de la información que sistematizamos parte de unos presupuestos conceptuales que fuimos construyendo a lo largo de la investigación. Aunque nuestra hipótesis inicial se inclinaba a considerar que era posible identificar unos intereses de las mujeres y que, idealmente, aquellas que fueran electas deberían intentar representarlos, a lo largo de la investigación fuimos poniendo en cuestión estos conceptos de partida. Así, cuestionamos la posibilidad de establecer un conjunto homogéneo y claramente delimitado de intereses de las mujeres, e incluso la idea misma de la representación. En este sentido, replanteamos nuestra aproximación teórica, como posteriormente lo explicaremos en detalle, para tomar en cuenta ciertos elementos sobre la representación democrática, el concepto de mujer y los colectivos de mujeres.

Por ello partimos de la idea de que es posible reconstruir un concepto de intereses de las mujeres contextual e históricamente localizado, y fundamentado en la pluralidad y la diferencia.³ Esto complejiza entonces el acercamiento, pues

3 Entrevista con Angélica Bernal, experta en participación política de las mujeres, 15 de enero de 2013.

además de considerar la idea de intereses de las mujeres que desde el feminismo se pueden considerar como transformadores de las realidades de dominación que padecen, toma en cuenta aquellos que desde los colectivos de mujeres se pueden identificar como reivindicaciones y luchas políticas. Además, partimos de que lo ideal sería que tanto los hombres como las mujeres que lleguen a escenarios de toma de decisión asuman un compromiso político con los derechos de las mujeres y con los derechos de todas las poblaciones históricamente excluidas. Aunque reconocemos que serían las mujeres quienes, por haber vivido experiencias comunes de exclusión, discriminación y violencia, podrían adquirir el compromiso político de manera más clara y directa.

Nuestro aporte al debate, sin embargo, creemos que más que conceptual es metodológico y empírico. Por una parte, porque desarrollamos una aproximación metodológica a la sistematización de los intereses que representan quienes son elegidos democráticamente, que ponemos a prueba en esta investigación y, por la otra, porque documentamos cuál es el trabajo legislativo que efectivamente desarrollan las mujeres elegidas, con el fin de poder identificar en concreto cuáles son los temas que priorizan en su agenda de trabajo y a partir de eso qué intereses representan. De esta forma, con esta investigación pretendemos contribuir al debate teórico y político desde una perspectiva empírica, preguntándonos por cuáles son los intereses que realmente representan las mujeres colombianas cuando llegan al Senado de la República.

Centramos el análisis en los intereses que representan las mujeres y no los hombres por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque iniciamos nuestra exploración a partir del debate sobre inclusión y representación de las mujeres, y esta delimitación nos permite aportar algunos elementos empíricos sobre el tipo de labor que estas desempeñan cuando llegan a espacios de decisión, identificando así la gama de intereses que allí representan. En segundo lugar, porque esto nos permitió ganar en profundidad de análisis. El concentrar-

nos en ellas y no extender el trabajo de campo a todos los senadores nos facilitó hacer un análisis detallado de su trabajo, y esto, a su vez, nos permitió tanto cuantificar su contribución, como estudiarla desde una perspectiva más cualitativa. Esta delimitación podría entonces restarnos la posibilidad de comparar la agenda legislativa de los hombres y de las mujeres, pero nos permite ganar en profundidad en el análisis.

Optamos por estudiar el trabajo de las senadoras, dejando de lado a las representantes a la Cámara, debido al carácter nacional de su circunscripción, pues al menos en principio estarían llamadas a representar un espectro más amplio de intereses. En todo caso, asumimos este trabajo como una primera aproximación al tema, que requerirá de desarrollos posteriores justamente para poder entender mejor cómo funciona la lógica de la inclusión y la representación en otros órganos colegiados, incluso a nivel departamental y municipal.

El ejercicio investigativo se concentra en el periodo legislativo 2006-2010 por dos razones. En primer lugar, porque en aras de la rigurosidad del estudio resulta importante hacer un análisis de todo el periodo legislativo y no solo de algunas legislaturas. En este sentido, hacerlo del periodo 2010-2014 (que al momento redactar el libro aún no concluye), hubiera implicado dejar por fuera algunos años de estudio. En segundo lugar porque, como explicaremos más adelante, el periodo 2006-2010 fue particularmente especial, no solo por el número de mujeres que llegaron al Senado, sino por los importantes avances normativos que estas promovieron a favor de los derechos de las mujeres; avances que se cristalizaron, por ejemplo, en la bancada de mujeres del Congreso y en la Ley de sensibilización, prevención y sanción de violencia y discriminación contra las mujeres (Ley 1257 de 2008), entre otras. Por la activa participación de las senadoras en este periodo consideramos que podríamos encontrar datos muy ricos e interesantes que merecen ser analizados. Dado que estudiamos la producción legislativa de las senadoras en un periodo legislativo en particular, nuestras conclusiones son contextuales y no

generalizables. En todo caso, los resultados son interesantes y pertinentes en la medida en que dan elementos empíricos que pueden ser útiles para avanzar en el debate académico y político sobre la inclusión y la representación de las mujeres en los cargos de elección popular.

Enfocamos nuestro análisis en la agenda legislativa de manera específica porque consideramos que las iniciativas legislativas que promueven y respaldan son una de las mejores cristalizaciones de los intereses que estas representan. Entendemos por agenda legislativa el trabajo que desarrollan como parte de sus funciones legislativas. Esto incluiría cuatro tipos de actividades principales: i) presentar y apoyar proyectos de ley, ii) presentar y apoyar reformas constitucionales (esto es, actos legislativos), iii) hacer control político (citaciones a funcionarios públicos, mociones de censura, ponencias negativas a proyectos de ley y audiencias públicas), iv) realizar labores de intermediación entre sus representados/as y el Estado. En este libro nos ocupamos de analizar las tres primeras actividades desarrolladas por las senadoras durante el periodo 2006-2010. No analizamos las labores de intermediación entre el Estado y los/as representados/as, en la medida en que la operacionalización de estos datos resulta especialmente difícil debido a que no existe ninguna instancia que haga un seguimiento o sistematización de este tipo de actividades. Para estudiar estas actividades llevamos a cabo un trabajo de archivo, consistente en la revisión integral y completa de los proyectos de ley, de actos legislativos y de los debates de control político.

Finalmente, con el propósito de identificar información relevante para establecer cómo fue el trabajo legislativo de las senadoras y cuáles intereses pretendían y efectivamente representaron, acompañamos el trabajo de archivo de dos elementos complementarios. En primer lugar, llevamos a cabo entrevistas semiestructuradas con actores claves. En este sentido, entrevistamos a diez personas que hacían parte de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) de las senadoras del periodo, y a siete expertas en participación política —acadé-

micas, líderes de organizaciones sociales y funcionarias de organismos internacionales que han trabajado especialmente temas relacionados con la participación política de las mujeres en Colombia y que conocieron de cerca la labor legislativa de las senadoras en el periodo 2006-2010—. Además, buscamos entrevistar a todas las senadoras elegidas para ese periodo, pero solo fue posible acceder a tres de ellas, quienes nos hablaron sobre su trabajo en el Congreso y el contexto en el que debieron desempeñarlo (ver anexo 1). En segundo lugar, llevamos a cabo un trabajo de revisión de prensa, a través del cual complementamos los perfiles de las senadoras que aparecen en el último capítulo de la publicación.

El libro tiene cinco capítulos. El primero reconstruye parte del debate académico, teórico y político que se ha dado en torno a la inclusión y representación de las mujeres. Este capítulo pretende ubicar al/la lector(a) en las diferentes posiciones que existen frente a este debate, sus principales argumentos y las tensiones fundamentales que hay entre ellas. En suma, este capítulo retoma los principales elementos conceptuales que permitieron el desarrollo de la investigación.

El segundo capítulo ofrece una caracterización del periodo legislativo analizado, esto es, una descripción de las principales fuerzas políticas y dinámicas que prevalecieron en el Congreso entre el 2006 y 2010. Esto nos permite contextualizar el trabajo de las senadoras, es decir, identificar las principales condiciones que rodearon la producción legislativa de los congresistas en general, y de las senadoras en particular. Para elaborar esta caracterización nos apoyamos en fuentes secundarias que nos permiten establecer tanto las principales fuerzas políticas de la época, como fenómenos generales que pudieron afectar el trabajo legislativo del periodo.

El tercer capítulo presenta un acercamiento cuantitativo y cualitativo al trabajo legislativo realizado por las mujeres electas al Senado de la República en el periodo 2006-2010. A partir de este análisis destacamos las prioridades legislativas de las senadoras durante estos años, al igual que la forma en la que

estas respaldaron y defendieron sus iniciativas en el marco de los debates legales para su aprobación, así como su participación en los debates de control político y en la aprobación de actos legislativos.

En el cuarto capítulo presentamos un análisis específico y detallado sobre las iniciativas legislativas respaldadas por las senadoras que tienen una relación directa con los derechos de las mujeres. En este apartado nos preguntamos cómo legislan las senadoras cuando se trata de derechos de las mujeres, y para ello nos centramos en los temas específicos que privilegian y los argumentos que utilizan para defender los proyectos de ley que impulsan.

El quinto capítulo tiene como objetivo presentar una caracterización detallada de las mujeres que fueron electas como senadoras en el periodo 2006-2010, así como de sus principales iniciativas legislativas de manera individual. De esta manera, reconstruimos las trayectorias de vida y laborales de las mujeres que llegaron al Senado en el periodo señalado e identificamos las iniciativas legislativas que impulsaron con éxito cada una de ellas, con el fin de caracterizar más profundamente los intereses que efectivamente representaron en el Senado. Por último, y con base en los hallazgos encontrados en la investigación, presentamos una serie de conclusiones generales. Además, nos permitimos aportar recomendaciones dirigidas tanto al Estado como a los/as congresistas, para promover y garantizar la participación política de las mujeres.

Capítulo 1. El debate sobre la representación: ¿hay intereses de las mujeres?

En la literatura nacional y comparada sobre participación política de las mujeres hay un debate central entre inclusión y representación de las mismas. Estas dos categorías hacen referencia, como veremos a continuación, no solamente al número de mujeres que hacen parte de los espacios de decisión, sino al tipo de trabajo que realizan y si este realmente contribuye a tomar en cuenta la experiencia de las mujeres y a mejorar sus condiciones materiales y las percepciones sociales y culturales que hay en torno a sus roles y aportes a la sociedad.

En el marco de este debate, en los últimos años parece haber un acuerdo emergente en las sociedades democráticas en torno a la necesidad de incorporar a las mujeres en la toma de las grandes decisiones del Estado, para lo cual es necesario que haya cada vez más mujeres en los cargos de los niveles decisorios. De hecho, hay una suerte de tendencia internacional a impulsar la adopción de medidas afirmativas a favor de ellas con el fin de que puedan llegar a los espacios de decisión y participar efectivamente en los mismos en igual proporción que los hombres. De hecho, diversos países alrededor del mundo han venido adoptando sistemas de cuotas, con el fin de acelerar la inclusión de las mujeres en la vida política del país.¹

1 De acuerdo con la base de datos del Quota Project, más de 120 países alrededor del mundo han adoptado alguna forma de cuota a favor de sectores sociales tradicionalmente discriminados, y dentro de ellos las cuotas más recurrentes son las que se adoptan con el fin

Este tipo de medidas han sido defendidas tanto por razones de justicia como por razones económicas. En relación con lo primero, porque la exclusión de las mujeres sería una manifestación de relaciones inequitativas de poder que han contribuido a marginarlas, y esto afecta las posibilidades de que se estructuren democracias incluyentes, representativas y deliberativas. En relación con lo segundo, porque los estudios empíricos sugieren que la inclusión de las mujeres contribuye a mejorar ostensiblemente algunos indicadores sociales y a promover una mayor equidad.² De esta forma, la necesidad de promover la inclusión parece cada vez más aceptada.

Sin embargo, es posible identificar múltiples debates en torno a la relación de la inclusión con la representación, y la posibilidad misma de que esta última sea una realidad. Así, mientras que algunas autoras defienden la idea de que las mujeres pueden y deben representar los intereses de las mujeres cuando llegan a los cargos decisorios del Estado, otras corrientes le apuestan a defender la inclusión como una categoría independiente de la representación, que debe realizarse incluso si la segunda no es posible, y además hay quienes afirman que esta última no es siquiera posible. Es decir, que no se puede exigir a las mujeres que representen a otras mujeres, bien sea porque sus intereses son difusos, o porque en todo caso no puede hablarse de un deber político o ético de solidaridad con otras mujeres.

de promover la participación política de las mujeres. Véase: <http://www.quotaproject.org/uid/search.cfm>, consultado el 20 de noviembre de 2013.

2 Algunos estudios sobre el impacto de los sistemas de cuotas y de acciones afirmativas a favor de las mujeres han encontrado que dichas medidas contribuyen a mejorar varios indicadores sociales. Así, por ejemplo, un experimento realizado en India muestra que al aumentar las oportunidades laborales de las mujeres se incrementa la inversión en la educación, nutrición y salud de las niñas, y retrasa la edad de matrimonio y maternidad (Jensen, R 2013). Además, el aumento de liderazgo femenino influencia positivamente las aspiraciones laborales de las adolescentes (Beaman, et.al. 2011).

Este es el debate teórico general en el cual se inscribe este libro, por lo cual consideramos relevante desarrollarlo brevemente, con el fin de establecer los parámetros desde los cuales nos movemos. Por ello, en este capítulo nos ocupamos de dos elementos principales. ¿qué significan inclusión y representación, y si es posible hablar de intereses de las mujeres que puedan o deban ser representados por las mujeres que llegan a los cargos de decisión del Estado.

La inclusión es la entrada, la representación sustantiva es el compromiso con los intereses

La inclusión de todos los grupos poblacionales en los escenarios de toma de decisión tiene una relación estrecha con el carácter democrático del régimen político. De acuerdo con Robert Dahl, los regímenes democráticos son el resultado de dos procesos: “el nivel de inclusión a la comunidad con derecho a participar de la vida política nacional y el grado de apertura a las expresiones contestatarias públicas” (Wills 2007: 44). En otras palabras, el nivel de apertura de un régimen político para que todo aquel (o aquella) que quiera participar pueda hacerlo, da cuenta del grado de democracia de dicho régimen. De allí que exista una relación estrecha entre inclusión y democracia.

En este sentido, un régimen político o una sociedad es democrática en tanto que la totalidad de sus ciudadanos y ciudadanas gozan de plenos derechos y pueden participar real y efectivamente en la comunidad política. Por tanto, la participación política de las mujeres es un principio básico de un régimen político democrático. De acuerdo con la CIDH, la participación de todas las mujeres en todos los niveles de gobierno es una condición absolutamente necesaria para el fortalecimiento de las democracias (CIDH, 2011). Pero además, en la medida en que se excluya a las mujeres de los espacios de decisión y de poder político, la sociedad se seguirá configurando y reconfigurando en lógicas masculinas y patriarcales. En

otras palabras, las desventajas que enfrentan las mujeres para hacer parte de los órganos de decisión perpetúan las lógicas de exclusión contra ellas en otros ámbitos como el económico, el cultural y el social.

De acuerdo con María Emma Wills, el grado de inclusión en un sistema democrático es bastante sencillo de medir ya que hace referencia a cuántos y quiénes tienen derecho a participar en política. En materia de mujeres, el grado de inclusión aumenta cuando estas tienen derecho a participar en política en tanto electoras y elegidas. En esos términos: “la inclusión implica, por parte de excluidas y excluidos transgredir unas fronteras y hacer presencia física en espacios donde antes sus cuerpos estaban vedados. Esta intrusión [...] modifica la composición de las élites políticas, tornándolas más heterogéneas en términos democráticos y sociales” (Wills 2007: 46).

Ahora bien, la representación es un fenómeno distinto al de la inclusión, pues implica la relación que existe entre los(as) electores(as) y los(as) elegidos(as). En este sentido, es posible hablar de diversos tipos de representación. Comencemos por la representación descriptiva. De acuerdo con teóricas como Anne Phillips, la representación descriptiva implica una correspondencia entre las características más sobresalientes de los(as) representados(as) y los(as) representantes, características como la raza, el sexo, la clase, la etnia, entre otras. Esto quiere decir que no cualquiera debe llegar a ser elegido para participar políticamente, el(la) elegido(a) debe representar las características más sobresalientes de sus electores(as).

En términos prácticos esto quiere decir que si la mitad del electorado está compuesto por hombres y la otra mitad por mujeres, para que haya representación descriptiva debe haber paridad en el Congreso. En otras palabras, la diversidad en términos sexuales, raciales, étnicos, etc., debería verse reflejada en la composición del Congreso (Phillips 2000). La idea que subyace a esta concepción es que el hecho de que el(la) representante sea un espejo de quienes sufragan es suficiente para garantizar la representación política de los últimos. En térmi-

nos de la representación de las mujeres, esto quiere decir que el mero hecho de que estas lleguen a espacios políticos implica su representación en el terreno político (Wills 2007). No es entonces necesario que las mujeres lleguen a espacios de toma de decisión a representar ciertos intereses en particular, ni que sean abanderadas de proyectos políticos específicos para garantizar un espacio democrático representativo de ellas, pues este sería posible por la correspondencia de características entre representantes y representadas.

A diferencia de esta concepción, la representación sustantiva no implica necesariamente una correspondencia entre las características de representados(as) y representantes. De acuerdo con Hanna Pitkin (1985), la representación sustantiva hace referencia a la actuación de los representantes(es) en interés de los(as) representados(as), de una manera sensible ante ellos(as). En otras palabras, en el marco de la representación sustantiva lo clave no es quién llega a los espacios de representación, sino qué hace cuando llega allí. (Pitkin, 1985).

La representación sustantiva implica entonces una relación en la que los(as) representados(as) son quienes definen los intereses que deben representar los(as) elegidos(as). En otras palabras, tiene que haber un continuo entre los intereses de los representados y las acciones de los(as) representantes (Childs, Celis, Kantola y Krook 2008).³

En términos concretos, la representación sustantiva hace referencia a tres elementos fundamentales. En primer lugar, se trata de actos concretos, no de intenciones, ni de actitudes. En el caso de la representación sustantiva de las mujeres, esto quiere decir que los y las legisladores “actúen por las muje-

3 De acuerdo con Pitkin existen dos formas de asumir esta representación sustantiva: 1) los representados construyen un mandato claro y es a partir de este mandato que los representantes deben actuar, lo que los transforma en delegados sin ningún nivel de independencia; 2) los representados empoderan a los representantes para que actúen en nombre de los primeros. Esto da un margen de independencia mayor a los representantes (Childs, Celis, Kantola y Krook 2008).

res”. Esto se puede dar de múltiples maneras: el respaldo/promoción de leyes que sean favorables para las mujeres, la introducción de los intereses de estas en los debates legislativos, la inclusión de la perspectiva de género en medidas legislativas que no tengan una relación directa o explícita con los intereses de las mujeres, la ampliación de la agenda legislativa a través del *lobby* en el Congreso o en otras entidades del Estado. En segundo lugar, los resultados de las acciones de los(as) representantes deben ser del interés de los(as) representados(as). En el caso de la representación sustantiva de las mujeres esto implica poner en el centro de las acciones de los y las legisladoras los intereses de las mujeres. Por último, los representantes deben ser sensibles frente a los intereses de las representadas (Celis 2009).

Por tanto, que para que haya representación sustantiva no es necesaria una coincidencia entre las características de los representados y los representantes, pero sí debe haber correspondencia entre los intereses de los(as) representados(as) y las acciones de los(as) representantes. En términos prácticos esto quiere decir que para que haya una representación sustantiva de las mujeres no es necesario que sus representantes sean mujeres, basta con que quien sea elegido(a) actúe en favor de los intereses de estas (Childs, Celis, Kantola y Krook 2008).

Ahora bien, de acuerdo con Anne Phillips, el sexo del representante puede influir en la forma como este actúa. De esta idea se sigue que una representante mujer (más que un hombre) puede tender a representar más o mejor los intereses de las mujeres en general. Esto, porque como veremos más adelante, de acuerdo con esta autora hay algo de la experiencia vital compartida de las mujeres que hace que la representación de sus intereses sea más completa o integral.

¿ Quien es incluido está llamado a representar?

Así, podemos identificar al menos dos posturas frente a este debate. En primer lugar, está aquella que sostiene que, ideal-

mente, las mujeres deben llegar a los espacios de toma de decisiones a representar los intereses de las mujeres en particular. Esto quiere decir que aquellas que alcanzan espacios de toma de decisión deben llegar a gestionar leyes, políticas públicas, programas, entre otros, orientados a representar los intereses de las mujeres. Esta postura exige la inclusión de las mujeres en la política, pero también cierto tipo de representación de las mismas. En este orden de ideas, en esta postura hay una doble apuesta: i) por la inclusión de las mujeres en espacios históricamente vetados para ellas, y ii) “su representación política en términos de lograr que sus intereses, anhelos y reclamos se traduzcan en agendas tanto de grupos organizados de la sociedad civil como de programas de partidos, al igual que construcción de institucionalidad y diseño de políticas públicas” (Wills 2007: 116).

Una segunda postura sostiene que la inclusión de las mujeres en la política no necesariamente tiene que desembocar en la representación de ciertos intereses en particular. Así las cosas, desde esta postura la apuesta no es por la representación de cierto tipo de intereses, sino simplemente por la inclusión de las mujeres en espacios de toma de decisión (Wills 2007).⁴

La primera postura —que en el fondo es una apuesta por la representación sustantiva de las mujeres— ha sido controvertida teórica, pero sobre todo empíricamente. Algunos estudios han demostrado que las mujeres no votan por mujeres, pero además, que las legisladoras no promueven (más que los hombres) medidas a favor de las mujeres y no son activas en el marco de decisiones legislativas que son cruciales para la vida de las mismas (como el aborto, la violencia de género, etc.). Estos estudios sugieren también que el margen de acción de las legisladoras en favor de los intereses de las mujeres depende de otros factores diferentes al género, como la disciplina partidaria, la posición de poder de las legisladoras dentro

4 Entrevista con Angélica Bernal, experta en participación política de las mujeres, 15 de enero de 2013.

del Congreso (el prestigio y respeto del que gocen en dicha corporación), el tipo de voto dentro del Congreso, el apoyo de los movimientos de mujeres y de la sociedad en general, entre otros (Celis 2009).

¿Es posible hablar de intereses de las mujeres?

Una de las críticas más fuerte a la idea de la representación tiene que ver con la existencia de los intereses de las mujeres. Si reconocemos que las mujeres somos heterogéneas y profundamente distintas no es claro qué tipo de intereses nos pueden llegar a representar a todas como colectividad. Las experiencias vitales, las necesidades y las apuestas políticas de las mujeres no son las mismas, de hecho, en ocasiones pueden llegar a ser opuestas. En efecto, una mujer blanca heterosexual urbana, no tiene las mismas necesidades o intereses que una mujer racializada, lesbiana, o que una mujer indígena en condiciones económicas precarias. En este orden de ideas, si constatamos que no existe algo que se pueda denominar el sujeto Mujer en términos esenciales,⁵ en el cual todas las mujeres nos reconozcamos, empieza a parecer difícil encontrar una serie de intereses en los que nos podamos encontrar todas. Así las cosas, la idea de que es posible una representación sustantiva se empieza a empantanar.

Otra de las críticas realizadas a este tipo de representación tiene que ver con que esta define los intereses de un sujeto tomando una de sus características como su totalidad, es decir, que se define a las mujeres por el hecho de serlo, sin considerar que tienen otras características que marcan sus identidades (Phillips 2000). Esto resulta problemático en la medida en que tanto teóricos(as) políticos(as), como feministas han se-

5 Una lectura esencialista de los géneros asume a las mujeres como un grupo homogéneo portador de una identidad estática y determinada por la biología. En este sentido, las mujeres son leídas como sujetos naturalmente dados al cuidado de los/as otros/as, a la ternura, a la maternidad, a la delicadeza, entre otros.

ñalado que las identidades no son estables y clausuradas, por ello, adjudicar cierto tipo de intereses a un grupo determinado en razón de una característica en particular puede resultar problemático. Si asumimos que los sujetos no son unitarios, coherentes, fijos y estables, podemos llegar a concluir que la

la “identidad” de tal sujeto múltiple y contradictorio es siempre contingente y precaria, fijada temporalmente en la intersección de las posiciones de sujeto y dependiente de formas específicas de identificación. Es por lo tanto imposible hablar del agente social como si estuviéramos lidiando con una entidad unificada, homogénea. En lugar de eso, tenemos que aproximarnos a él como una pluralidad, dependiente de las diversas posiciones de sujeto a través de las cuales es constituido dentro de diferentes formaciones discursivas (Mouffe 1992).

Cuando hablamos de sujetos con identidades inestables, contradictorias y contingentes hacemos referencia a sujetos que no pueden ser categorizados en ninguna identidad o categoría estable. Esto se puede ilustrar a través de un ejemplo, pensemos en una mujer atravesada por la raza, lesbiana y urbana. ¿Cómo se podría clasificar?, ¿en dónde?, ¿qué es lo más definitivo en términos de su identidad? Puede que en algunas ocasiones el ser de la ciudad sea lo determinante y le confiera ciertos privilegios, pero en otras, puede que el ser lesbiana sea lo que más pese y le represente desventajas en ciertas relaciones y ventajas en otras.

Lo anterior nos sugiere algunos problemas a la hora de pensar los intereses de las mujeres, pues si las identidades son variables, los intereses también son inestables. En otras palabras, cuando los intereses dependen de ciertas características e identidades ¿qué sucede con las identidades híbridas? (esto es, personas en las que convergen distintas características como sexualidades disidentes, raza, clase, etc.), ¿qué tipo de intereses les corresponden?, ¿habría una característica y, por tanto, una serie de intereses que valdrían más que los otros?

En últimas, una de las grandes preguntas que surge a la luz de esta forma de entender la representación tiene que ver con la existencia de ciertos intereses de las mujeres: ¿existen

los intereses de las mujeres?; si la respuesta es positiva ¿cuáles son?, ¿quiénes son las portadoras de estos intereses?, ¿acaso los intereses de las mujeres son los intereses de las feministas?

Si bien estas son preguntas teóricas y políticas que aún no tienen una respuesta final, resulta pertinente esbozar una cartografía sobre las distintas formas de entender los intereses de las mujeres con el fin de reflexionar un poco sobre la representación sustantiva y sus retos. En términos generales, es posible encontrar dos grandes posturas teóricas y políticas frente al debate en torno a los intereses de las mujeres. Una de ellas sostiene que resulta imposible hablar de intereses de las mujeres, la otra, en contraste, considera que ellos sí existen.

Empecemos por la primera postura que niega la existencia de los intereses de las mujeres. Esta parte del hecho de que no es posible hablar del sujeto Mujer, esto es, de una esencia femenina que compartamos todas las mujeres por el hecho de serlo y que, por ende, nos garantice ciertas afinidades, necesidades o intereses comunes. Desde esta perspectiva, las mujeres somos un colectivo radicalmente heterogéneo, con experiencias de vida distintas y, por tanto, con necesidades e intereses divergentes. De allí que resulte difícil (si no imposible) hablar de “los intereses de las mujeres”. Incluso, aun cuando las mujeres podamos compartir algunas experiencias vitales similares como la maternidad, la exclusión, la violencia, entre otras, la postura que tenemos frente a las mismas puede ser radicalmente distinta. Por ejemplo, no son iguales las solicitudes que una mujer feminista hace al Estado en materia de derechos sexuales y reproductivos, que las solicitudes que podría hacer una mujer fuertemente religiosa frente a este mismo tema. Así, desde esta perspectiva resulta imposible encontrar un núcleo común de intereses que recoja a todas las mujeres en su diversidad radical.

Ahora bien, la segunda gran postura en el debate sobre los intereses de las mujeres sugiere que estos sí existen. Esta perspectiva se puede dividir, a su vez, en dos tendencias: una que llamaremos universalista porque asume que todas las mujeres

podríamos compartir los mismos intereses, y otra que denominaremos constructivista, pues entiende los intereses de las mujeres como constructos sociales producto de sus experiencias en el marco de una sociedad heteropatriarcal.

Comencemos por la tendencia universalista. Desde esta perspectiva, los intereses de las mujeres se entienden como universales en la medida en que hay ciertas características que compartimos las mujeres, debido a nuestra posición común en el mundo. Por ello, a todas deberían convocarnos ciertos intereses, como erradicar la violencia y lograr mayor autonomía reproductiva.

La segunda tendencia de esta postura es aquella que asume los intereses de las mujeres como construcciones sociales. Desde esta postura, las mujeres pueden tener intereses y necesidades parecidas, dado que viven experiencias vitales similares como resultado del lugar que ocupan en la sociedad en razón de su género. Los intereses de las mujeres se pueden derivar entonces de las condiciones concretas en las que estas viven y no de su biología o de su esencia. A esta perspectiva se pliegan autoras como Anne Phillips quien sostiene que no existen intereses y necesidades universales de las mujeres; sin embargo, las mujeres sí tienen experiencias concretas de vida similares (por su condición de género) que generan intereses y necesidades parecidas (Celis 2009). Desde esta perspectiva habría que identificar cuáles son aquellas experiencias que comparten las mujeres como colectivo y qué tipo de intereses se pueden desprender de allí. Lo que resulta clave destacar en este sentido es que en esta tendencia no se puede hablar de un grupo de intereses universales que recoja a todas las mujeres; en cambio, se puede hablar de intereses históricos y situados que surgen en condiciones particulares. De allí que los intereses de las mujeres puedan ser de diversos tipos, pero que además muten a lo largo del tiempo. Así las cosas, mientras que para unas mujeres con determinadas vivencias en particular, en un momento y tiempo específico, puede resultar muy importante garantizar su acceso a recursos productivos, para

otras puede ser más relevante garantizar sus derechos sexuales y reproductivos.

De acuerdo con esta corriente, para garantizar una representación sustantiva de las mujeres es necesario que aquellas que llegan a la arena política representen los intereses de las mujeres que son producto de una construcción social e histórica y que son resultado de la posición que estas ocupan en la sociedad en razón de su género.

En una y otra postura, los intereses puede tener tanto un cariz transformador, como uno perpetuador. Así las cosas, estos intereses históricos pueden estar orientados a reconocer a las mujeres como un sujeto político, a reconocer el desequilibrio en las relaciones de género y a agenciar transformaciones en las mismas a través de la potenciación de su autonomía (Celis 2009). Pero a la vez, pueden tener un carácter estabilizador de las relaciones desiguales de género y no estar orientados hacia la reconfiguración de las relaciones de poder heteropatriarcales.

Nuestra aproximación: inclusión y posibilidad de representación sustantiva

Teniendo en cuenta lo anterior, en términos generales es posible plantear una tensión entre dos posturas: por un lado, aquella que le apuesta a la inclusión de las mujeres en el marco de una representación descriptiva. Desde esta perspectiva es suficiente con garantizar la presencia de mujeres en espacios de representación con el fin de que estas sean representadas. De otra parte, está la postura que le apuesta a la representación sustantiva, la cual implica que las mujeres que lleguen a la arena política deben representar ciertos intereses en particular, en especial los de las mujeres. Dependiendo de lo que se entienda por intereses de las mujeres, esta representación puede tomar las siguientes formas:

i. Perspectiva universalista: representación de los intereses de las mujeres entendidos como universales.

ii. Perspectiva constructivista: representación de los intereses que comparten las mujeres entendiéndolos como situados, contextuales e históricos.

Nuestra aproximación al debate parte del reconocimiento de la importancia de la inclusión en sí misma. Es decir, no porque necesariamente deba implicar una representación sustantiva efectiva de las experiencias vitales de las mujeres, sino porque es un elemento central para la democracia. Pero creemos también que la inclusión tiene importantes vasos comunicantes con la representación; esto es, que a mayor inclusión hay más posibilidades de representación, aunque la primera no se vea reflejada directa e inmediatamente en la segunda. En este sentido, adoptamos la idea de representación sustantiva que es posible gracias a una perspectiva constructiva de los intereses de las mujeres. Así, creemos que no hay intereses *a priori* femeninos que se deriven de alguna naturaleza compartida, pero que en contextos específicos es posible reconstruir cuáles son los intereses históricos, múltiples, plurales e incluso contradictorios de colectivos de mujeres. En todo caso, no creemos que sea un deber de las mujeres representarlos, por el hecho de ser mujeres, sino que este debería ser un compromiso político de quienes son elegidos, que surge por la dinámica misma de la democracia. A continuación explicamos con mayor detalle cada uno de los componentes de esta aproximación teórica al debate y al trabajo de campo.

En primer lugar, consideramos que la inclusión de las mujeres en política es fundamental, y tiene una importancia autónoma frente al asunto de la representación. En este sentido, pensamos que la inclusión de las mujeres en la arena política es en sí misma vital, independientemente del tipo de mujeres que lleguen a los espacios de toma de decisión. Esto, porque en un régimen democrático es fundamental garantizar la participación en política a quienes conforman la mitad de la población. De allí que toda medida encaminada a lograr la inclusión de las mujeres sería fundamental, independientemente de que logre tener efectos concretos en la representación de intereses de las mujeres.

Pero además, consideramos que puede haber una cualificación en la representación de las mujeres si se garantizan ciertos niveles de inclusión. Si bien no creemos que por el hecho de ser mujer se sea portadora de ciertos intereses, consideramos que bajo ciertas circunstancias y en ambientes menos androcéntricos, patriarcales y excluyentes —y por ende, menos hostiles para las mujeres— es posible desarrollar con más facilidad agendas garantistas de los derechos de las mujeres y orientadas a transformar los arreglos desiguales de género. En este orden de ideas, en un entorno en el que hay más mujeres y en el que el nivel de hostilidad hacia las senadoras puede ser menor, sería más fácil representar ciertos intereses de las mujeres; de allí que pueda existir alguna relación o vasos comunicantes entre la inclusión y la representación de las mismas.

Esta idea es soportada, entre otras, por Drude Dahlerup, quien señala que “en general es tensionante ser mujer en un grupo de iguales dominado por varones, y esta posición influye en el desempeño de las mujeres y su capacidad para efectuar cambios” (1993: 128). En cambio, cuando hay un número mayor (no necesariamente mayoría) de mujeres, las tensiones pueden disminuir abriendo paso a un desempeño más autónomo y menos limitante. Dahlerup sostiene que cuando se alcanza un porcentaje de mujeres en los espacios de toma de decisión —que según ella, puede estar alrededor del 30%— es posible que opere un cambio cualitativo en las relaciones de poder que permite que las mujeres que al principio eran una minoría política, estén en un ambiente más cómodo para defender ciertas agendas que pueden ser resistidas en ambientes eminentemente masculinos. Este porcentaje es el que Dahlerup denomina “masa crítica”. Así las cosas, parece haber una relación entre inclusión y representación de las mujeres en política. En este sentido, creemos que la representación sustantiva de las mujeres puede ser posible, aunque en la actualidad no se verifique; y esta idea es posible, asociada con una perspectiva constructivista de los derechos de las mujeres. Esto es, no porque existan intereses femeninos que se presentan como

realidad derivada de la naturaleza de las mujeres, sino porque en contextos sociales, culturales e históricos determinados, es posible que las mujeres construyan intereses conjuntos que en muchas ocasiones van a estar asociados con sus realidades particulares. En este sentido no serían intereses unívocos, sino diversos, plurales e incluso contradictorios. Por ejemplo, para algunas mujeres pueden concretarse en la inclusión en el mercado laboral, mientras que para otras en el reconocimiento del trabajo de cuidado como labor remunerada. Serían también intereses históricos y contextuales; por tanto, serían cambiantes y susceptibles de transformaciones importantes; así como asociados a las realidades de los contextos de las mujeres. De otro lado, dadas estas características, no sería posible reducir los intereses de las mujeres a cierta postura sobre la transformación de sus condiciones sociales, pues en nuestras sociedades contemporáneas no siempre las mujeres tienen dentro de sus agendas políticas la lucha contra las condiciones de dominación y subordinación que padecen. Por tanto, la categoría intereses de las mujeres en nuestro estudio no denota un ideal o deber ser de sus luchas, sino una realidad posible a partir de la interacción de las mujeres en un entorno social y cultural determinado.

Finalmente, consideramos que si bien es deber de todas y todos los representantes impulsar agendas que garanticen los derechos de las mujeres (no creemos que esta sea solo una labor de las mujeres), creemos que estas pueden llegar a comprometerse más con estas garantías. Esto, porque aunque sabemos que las mujeres somos diversas y tenemos experiencias vitales distintas, al existir en una sociedad fundada en un modelo de socialización marcadamente heterosexual y patriarcal, compartimos ciertas opresiones y, por ende, podemos llegar a tener mayor empatía con otras mujeres y comprender las demandas e intereses de otras, así no hayamos pasado exactamente por las mismas experiencias. En este orden de ideas, consideramos que potencialmente las representantes pueden llegar a entender y a interpretar mejor las demandas de las mujeres de la sociedad.

Capítulo 2.

El periodo 2006-2010: reconfiguración, inestabilidad y medidas a favor de las mujeres

El periodo legislativo que analizamos en este libro tiene algunas características especialmente relevantes, que resultan importantes para contextualizar el trabajo realizado por las senadoras entre el 2006 y el 2010. En efecto, se trata de un periodo de consolidación de fuerzas políticas que emergieron durante la legislatura anterior, y que contribuyeron a generar una intensa reconfiguración del panorama del Congreso. Este periodo, como lo mostramos a continuación, puede ser leído entonces como una fase de transformación y consolidación marcada por profundas tensiones e inestabilidades. Pero al tiempo, va a ser un periodo en el que surgen nuevos escenarios para el trabajo a favor de los derechos de las mujeres.

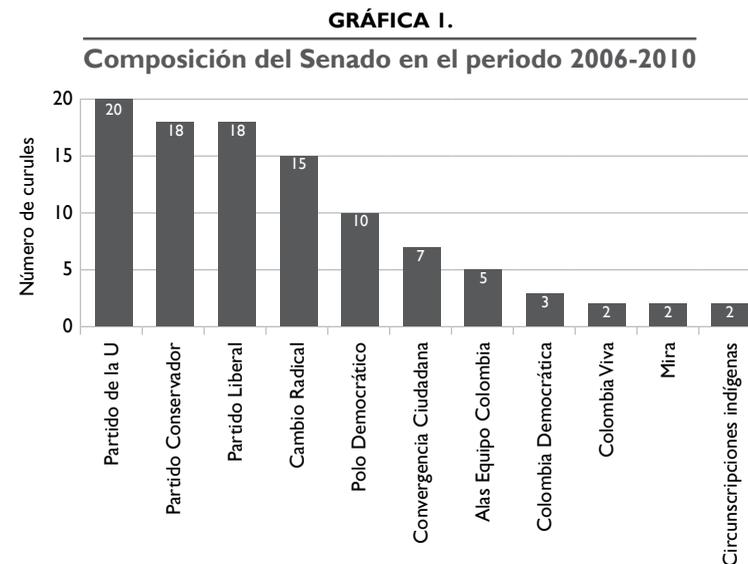
Este capítulo tiene como propósito, entonces, presentar las principales características del Congreso de la República de Colombia durante el periodo 2006-2010. Para esto hacemos referencia a la composición partidista del Legislativo, las alianzas políticas que se dieron en el mismo, las dinámicas del Senado en torno a la parapolítica, y la participación política de las mujeres durante este periodo. Estos elementos nos permitirán contextualizar el momento y el espacio en el que las senadoras (protagonistas de este libro) tuvieron que trabajar, para así poder dimensionar y entender su actuación durante este periodo.

La reconfiguración del Congreso y la consolidación de nuevas fuerzas políticas en torno al uribismo

Para entender mejor las características del Congreso en el periodo 2006-2010, es preciso remitirse al periodo inmediatamente anterior, pues fue precisamente entre el 2001 y 2006 que se inició la fase de reconfiguración de los partidos del país. En el año 2002, los partidos Liberal y Conservador —partidos históricos en el Legislativo— perdieron las mayorías en el Congreso, pero además empezaron a surgir nuevas agrupaciones y partidos políticos. Algunos de sus promotores eran liberales y conservadores que se habían desafiado de los partidos políticos tradicionales para crear unos nuevos; otros eran líderes políticos que hasta la fecha habían permanecido en el anonimato (Corporación Nuevo Arcoiris 2007).

Así las cosas, en el periodo 2002-2006 aparecieron agrupaciones políticas como el Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U), Colombia Democrática, Colombia Viva, Convergencia Ciudadana, Convergencia Popular Cívica, Movimiento de Renovación Acción Laboral, Alas Equipo Colombia, Apertura Liberal, Sí Colombia, Integración Regional, Cambio Radical, Movimiento Nacional Conservador, Movimiento Nacional Progresista, Dejen Jugar al Moreno, entre otros (Corporación Nuevo Arcoiris 2007). El surgimiento de estas nuevas agrupaciones políticas está estrechamente relacionado con la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez en el año 2002, pues muchas no solo hicieron explícito su respaldo al presidente durante las elecciones, sino que también hicieron parte de la coalición gobiernista en el Congreso.

Como resultado de la reforma política del año 2003, para las elecciones legislativas del 2006, las numerosas agrupaciones políticas que habían surgido en el periodo pasado se fusionaron en torno a partidos más grandes con el fin de obtener una votación que les permitiera superar el umbral, o se integraron a los partidos políticos existentes y tradicionales como el Liberal y el Conservador (Corporación Nuevo Arcoiris 2007).



Como se observa en la gráfica 1, la mayoría de escaños fueron ocupados por miembros del Partido de la U,¹ del Partido Conservador, del Partido Liberal, y de Cambio Radical.² Pero a su vez, varias curules fueron ocupadas por estas nuevas agrupaciones políticas que apoyaban fuertemente al gobierno de la época. La composición de la Cámara de Representantes no era muy diferente a la del Senado. Allí, los partidos preponderantes fueron el Partido Liberal (con 35 curules), el Partido de la U (con 29 curules), el Partido Conservador (con 29 curules) y Cambio Radical (con 20 curules). A su vez, partidos como Convergencia Ciudadana (con 8 curules), Alas Equipo Colombia (con 8 curules), Apertura Liberal (con 5 curules) y

1 El Partido de la U surgió en el año 2005 de una disidencia del partido liberal encabezada por el actual presidente Juan Manuel Santos, para apoyar al entonces presidente Álvaro Uribe como candidato a la reelección en los comicios de 2006.

2 En el año 1998, y por iniciativa de algunos disidentes del Partido Liberal, se conformó una agrupación política con ideología liberal pero distinta a la de las viejas costumbres políticas del Partido Liberal. A partir del año 2000 esta agrupación recibió el nombre de Cambio Radical y apoyó la candidatura a la presidencia de Álvaro Uribe Vélez. En el marco del Congreso, también fue uno de los más acérrimos defensores de las políticas del gobierno.

Colombia Democrática (con 2 curules), tuvieron presencia en esta Cámara (Corporación Nuevo Arcoiris 2007).

Además de la consolidación de nuevas fuerzas políticas y la fragmentación de los partidos, durante el periodo 2006-2010 el Congreso estuvo marcado por varias alianzas partidistas. Por un lado, la coalición uribista estaba conformada por el Partido de la U, el Partido Conservador, Cambio Radical, Colombia Viva, el Movimiento Alas Equipo Colombia, Convergencia Ciudadana y Colombia Democrática. En total, estos partidos tenían 70 curules de las 102 que hay en el Senado, esto quiere decir que ocupaban el 68,8% de los asientos del Senado. Por otra parte, los partidos de la oposición eran el Polo Democrático Alternativo y el Partido Liberal; estos partidos eran una minoría pues solo ocupaban 28 de los 102 asientos del Senado, es decir, el 17,7% de las curules. Finalmente, el Mira fue un partido que actuó con cierta independencia frente al gobierno pero que no hacía parte de la oposición.³ Teniendo en mente esta dinámica y los datos presentados en la figura 1, es posible establecer que la composición del Congreso en el periodo 2006-2010 fue mayoritariamente uribista.

De acuerdo con lo anterior, el 2006-2010 puede ser caracterizado como un periodo de transformación importante del Congreso, tanto en su conformación partidista, como en su dinámica de trabajo. Al tiempo que los partidos políticos tradicionales dejaron de ser aquellos con más fuerza dentro de la corporación, una serie de nuevas colectividades y agrupaciones políticas sin mayor tradición adquirieron una presencia muy importante en la misma. Esta nueva recomposición partidista dentro del Congreso estuvo fuertemente marcada por el uribismo, pues la mayoría de los nuevos partidos eran aliados o defensores de las políticas del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez. De hecho, este Congreso puede ser caracterizado como predominantemente uribista.

3 *La Silla Vacía*, "Sigue cayendo la cotización de la coalición uribista", 27 de mayo de 2009.

Las mujeres en la nueva dinámica partidista

De acuerdo con datos de la Registraduría Nacional del Estado civil, en el año 2006, de las 102 curules del Senado, solo 12 fueron ocupadas por mujeres. Esto quiere decir que solo el 11,8% del Senado estaba compuesto por mujeres. En consonancia con la conformación partidista del Senado, la mayoría de las mujeres que llegaron a esta cámara hacían parte de la coalición gobiernista. En la tabla 1 relacionamos las mujeres elegidas al Senado para este periodo y su filiación partidista.

TABLA 1
Filiación política de las mujeres elegidas para el Senado en el periodo 2006-2010.

Senadora	Partido político
Dilian Francisca Toro	Partido de la U
Gina Parody	Partido de la U
Marta Lucía Ramírez	Partido de la U
Adriana Gutiérrez	Partido de la U
Piedad del Socorro Zuccardi	Partido de la U
Zulema del Carmen Jattin	Partido de la U
Piedad Esneda Córdoba	Partido Liberal
Cecilia Matilde López	Partido Liberal
Claudia Rodríguez	Cambio Radical
Nancy Patricia Gutiérrez	Cambio Radical
Alexandra Moreno	Movimiento Mira
Gloria Inés Ramírez	Polo Democrático Alternativo

FUENTE: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Como lo muestra la tabla 1, el 50% de las mujeres elegidas al Senado para el periodo 2006-2010 pertenecían al partido de la U, el 16,7% al Partido Liberal, este mismo porcentaje a Cambio Radical, 8,3% al Movimiento Mira y este mismo porcentaje al Polo Democrático Alternativo. En síntesis, 8 de las 12 mujeres que llegaron al Senado por elección popular en este periodo pertenecían a partidos de la coalición uribista, lo que corresponde al 66,7% de las senadoras; y solo 3 pertenecían a

la oposición, lo que corresponde al 25% de estas; es decir, la mayoría de las mujeres que llegaron al Senado en el año 2006 por elección popular pertenecieron a la coalición gobiernista.

No todos los partidos tuvieron mujeres en el Senado. Este es el caso del Partido Conservador, el movimiento Convergencia Ciudadana, Alas Equipo Colombia, Colombia Democrática y Colombia Viva. Uno de los posibles factores explicativos de este fenómeno es que en el año 2006 no existía la ley de cuotas que exige a los partidos políticos que sus listas al Congreso (y otras corporaciones) estén compuestas al menos por un 30% de mujeres. Esta ley (1475)⁴ solo fue aprobada en el año 2011, por lo cual para las elecciones del 2006 no existía ningún tipo de medida de acción afirmativa que fomentara la inclusión política de las mujeres en el Congreso.

La parapolítica⁵

Durante este periodo se hicieron evidentes los nexos de miembros del Congreso con grupos armados al margen de la ley. Si bien el fenómeno del paramilitarismo en Colombia puede ser rastreado desde la década de los ochenta, de acuerdo con los estudios realizados en torno a la denominada “parapolítica”, es durante los periodos legislativos 2002-2006 y 2006-2010 que se empiezan a denunciar y hacer explícitos los posibles vínculos de dicho fenómeno y políticos y congresistas. De acuerdo con Luis Jorge Garay, desde la década del dos mil los paramilitares empezaron a controlar las elecciones a nivel local a

4 En el año 2011 fue aprobada una ley de reforma política (Ley 1475), con la que Colombia adoptó nuevas medidas encaminadas a promover la participación política de las mujeres, una de estas es un sistema de cuotas que obliga a los partidos y movimientos políticos a incluir un 30% de mujeres en las listas de candidatos(as) que aspiran a cargos plurinominales.

5 Este es el nombre que se le ha dado al fenómeno político que consiste en la creación de alianzas y otras relaciones políticas y económicas entre personas de la vida política del país, en especial congresistas y otros altos funcionarios del Estado, con los grupos paramilitares. En algunos casos las alianzas se concretaron en proyectos políticos conjuntos que favorecieron la elección de los políticos y la consolidación del poder paramilitar en algunas zonas del país.

través de mecanismos de presión violentos, logrando influir en la elección de alcaldes y gobernadores. Posteriormente, este grupo profundizó su estrategia para alcanzar el ámbito nacional, logrando así la elección de ciertas fichas claves en el Legislativo. Así, de acuerdo con “las declaraciones de Salvatore Mancuso, al menos el 35% del Congreso de la República elegido ‘democráticamente’ en las elecciones de 2006, era ‘amigo’ del movimiento paramilitar” (Garay 2008). Por lo anterior, los estudios en la materia caracterizan este como un periodo cooptado por agentes con vínculos estrechos con organizaciones al margen de la ley (Ávila 2012).

En el 2006, el representante a la Cámara, Miguel de la Espriella, sacó a la luz pública el contenido de los pactos de Ralito, Chivolo y Pivijay, pactos en los que las élites locales y regionales se comprometían con los grupos paramilitares a “refundar la patria” (Corporación Nuevo Arcoiris 2007). Como consecuencia de lo anterior, la Corte Suprema de Justicia inició procesos de indagación contra varios legisladores por presuntos vínculos con el paramilitarismo. La mayoría de los congresistas investigados eran miembros de la coalición de gobierno. De acuerdo con Claudia López (2010), “mientras que los investigados por parapolítica representan el 39% de los miembros de la corporación, en la coalición uribista representan el 50% de sus miembros. Esto se da porque ocho de cada diez investigados por parapolítica pertenecen a los partidos de la coalición”.⁶ En la tabla 2 se evidencia la complejidad de la situación del Senado durante el periodo 2006-2010.

Las mujeres que llegaron al Senado no fueron ajenas a estas dinámicas marcadas por la parapolítica. De hecho, varias fueron investigadas por presuntos nexos con grupos armados ilegales. Este es el caso de senadoras como Dilian Francisca Toro, Piedad Zuccardi, Zulema Jattin y Nancy Patricia Gutiérrez.

6 Por su puesto, esto hizo que el Ejecutivo se mostrara hostil frente a las acusaciones de la Corte Suprema de Justicia, hasta el punto de manifestar dudas sobre la imparcialidad de la Corte.

TABLA 2

Balace de las curules vinculadas con parapolítica, de acuerdo con el partido político

Partido político	Curules obtenidas en el Senado (2006)	Curules vinculadas con parapolítica*	Porcentaje en riesgo
Movimiento Colombia Viva	2	4**	200
Colombia Democrática	3	4***	133
Convergencia Ciudadana	7	5	71
Movimiento Alas Equipo Colombia	5	3	60
Cambio Radical	15	8	53
Partido Social de Unidad Nacional	20	7	35
Partido Conservador Colombiano	18	4	22
Partido Liberal	18	4	22

FUENTE: López (2010).

* En algunas ocasiones el número de curules vinculadas con parapolítica excede el número de curules obtenidas en las elecciones para el Senado, ya que la Corte Suprema de Justicia también investigó a aquellos miembros de los partidos políticos que reemplazaron a los senadores que renunciaron a su curul o que fueron separados de la misma por vínculos con la parapolítica.

** En el caso de Colombia Viva, los dos senadores que fueron elegidos en las elecciones fueron salpicados por la parapolítica y sus dos reemplazos también.

*** En el caso de Colombia Democrática, los tres senadores elegidos tenían vínculos con la parapolítica, como también uno de sus reemplazos.

rez. A su vez, la senadora Piedad Córdoba fue investigada por supuestos nexos con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Las senadoras que llegaron por reemplazo

La parapolítica representó para algunas mujeres la oportunidad de llegar al Congreso. En efecto, algunos de los congresistas (hombres) que fueron separados de su curul por supuestos vínculos con el paramilitarismo fueron reemplazados por mujeres. En el caso del Senado, ocho mujeres entraron a reemplazar a varios senadores que estaban siendo investigados por la Corte Suprema de Justicia. En la tabla 3 relacionamos a las senadoras que llegaron al Senado a reemplazar a los senadores que fueron separados de su curul por nexos con el paramilitarismo.

TABLA 3

Mujeres que llegaron al Senado como reemplazo de congresistas hombres investigados por parapolítica

Senadora entrante	Senador saliente	Partido político	Motivo de salida
María Isabel Mejía	Carlos García Orjuela	Partido de la U	Renuncia a curul debido a nexos con el paramilitarismo
Daira de Jesús Galvis	Luis Eduardo Vives	Convergencia Ciudadana	Renuncia a curul debido a nexos con el paramilitarismo
Yolanda Pinto Afanador	Juan Manuel López	Partido Liberal	Renuncia a curul debido a nexos con el paramilitarismo
Griselda Janeth Restrepo	Guillermo Gaviria	Partido Liberal	Renuncia a curul debido a nexos con el paramilitarismo
Luzelena Restrepo	Álvaro García	Colombia Democrática	Renuncia a curul debido a nexos con el paramilitarismo
Carlina Rodríguez	Ciro Ramírez	Partido Conservador	Renuncia a curul debido a nexos con el paramilitarismo

FUENTE: elaboración propia a partir de revisión de prensa.

Como se evidencia en la tabla 3, el paramilitarismo tuvo paradójicamente un efecto positivo en el número de mujeres que llegaron al Senado en el periodo 2006-2010, pues varios de los senadores que renunciaron a su curul debido a nexos con grupos ilegales fueron reemplazados por mujeres.

Como se observa en la tabla 4, otras dos senadoras entraron por reemplazo al Senado por motivos diferentes a los expuestos en la tabla anterior.

TABLA 4

Mujeres que llegaron al Senado como reemplazo de congresistas hombres que renunciaron a su curul

Senadora entrante	Senador saliente	Partido político	Motivo de salida
Elsa Gladys Cifuentes	Germán Vargas Lleras	Cambio Radical	Renuncia voluntaria a la curul.
Gloria Isabel Cuartas	Jesús Bernal	Polo Democrático Alternativo	Renuncia a curul debido a investigaciones de la Corte Suprema de Justicia por posible abuso de confianza durante la presidencia del sindicato de la Caja Agraria.

FUENTE: elaboración propia a partir de revisión de prensa.

Como consecuencia de los reemplazos tanto de senadores vinculados con la parapolítica, como por los reemplazos por otras razones aumentó el número de mujeres en el Senado durante este periodo, pues a las doce senadoras elegidas directamente se le suman ocho senadoras que entraron por reemplazo al Senado.

El periodo de la bancada de mujeres del Congreso

Durante este periodo surgió una instancia relevante para los derechos de las mujeres: la Bancada de Mujeres del Congreso de la República. Esta fue creada en el año 2006, en un contexto internacional de institucionalización de este tipo de instancias en los congresos y en otras ramas del poder público. En Colombia fue el producto del esfuerzo conjunto de todas las congresistas de dicho periodo legislativo que se pusieron de acuerdo para sacar adelante la iniciativa, y para ello contaron con el apoyo de la cooperación internacional y de otras entidades como ONU Mujeres (Unifem en esa época).

La creación de la Bancada es un elemento importante del periodo, pues por primera vez en la historia del país las congresistas se organizaron, por encima de las diferencias partidistas e ideológicas, con el objetivo de trabajar conjuntamente a favor de los derechos de las mujeres. En este sentido, la Bancada les dio la oportunidad de adelantar múltiples actividades coordinadas por las mujeres del Senado y la Cámara de Representantes. Estas incluyeron la promoción de medidas legislativas específicas sobre derechos de las mujeres, la inclusión de la perspectiva de género en los proyectos de ley que presentan los congresistas, la incidencia en el Congreso y en la sociedad civil, y las acciones de control político encaminadas a exigir una mejora en las condiciones de vida de las mujeres colombianas. Además, durante este periodo, por iniciativa de las congresistas, esta Bancada logró ser institucionalizada para convertirse en la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República. Esto permitió que ese trabajo

conjunto inicial, a pesar de las diferencias, adquiriera cierta vocación de permanencia en el tiempo.

Durante este periodo, la Bancada y luego la Comisión lograron importantes avances en materia de derechos de las mujeres. De hecho, de acuerdo con *Congreso Visible*, con la aparición de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el 2011 se presentó un aumento en el número de iniciativas de interés para las mujeres. (Congreso Visible, 2013). Es precisamente en el marco de esta alianza de congresistas en la que se gestaron varias de las leyes que analizamos en este libro.

La creación de la Bancada genera, entonces, una característica específica del periodo que puede hacer resaltar de manera particular el trabajo de las senadoras, y de las congresistas en general, a favor de los derechos de las mujeres. Por ello, podría pensarse que la selección de este periodo puede generar un sesgo en el análisis. Sin embargo, creemos que no es así pues, en la práctica, con la institucionalización de la Comisión Legal, esta es una condición que caracterizaría también periodos posteriores y por tanto su presencia en el análisis resulta relevante para el futuro. Además, esta podría ser vista como una condición importante para potenciar el trabajo a favor de los intereses de las mujeres.⁷

El balance del periodo

En síntesis, es posible advertir que el Congreso de la República en el periodo 2006-2008 estuvo marcado por varias características. En primer lugar, fue un Congreso preponderantemente gobiernista pues la mayoría de los legisladores de este cuatrienio pertenecían a partidos y movimientos políticos que respaldaban al entonces presidente Uribe. La oposición fue la minoría, y estuvo representada por dos partidos con diferencias ideológicas importantes, el Liberal y el Polo Democráti-

⁷ Para un desarrollo más amplio de las características y dinámicas de la Bancada de Mujeres y la Comisión Legal, véase: Prieto, S. Y Guzmán, D. (2013). "Bancada de Mujeres: Una historia por contar". Bogotá: Dejusticia.

co. Aunque otros partidos actuaron con cierta independencia, como el Mira, las alianzas uribistas lograban reunir una mayoría aplastante en el Congreso. Las mujeres que llegaron al Senado (tanto por elección, como por reemplazo) no fueron una excepción a esta tendencia, la mayoría de ellas pertenecían a partidos de la coalición uribista.

En segundo lugar, durante este periodo el Congreso tuvo estrechos vínculos con el paramilitarismo, de allí que casi un tercio de sus legisladores (especialmente aquellos cercanos al uribismo) fueran separados de sus curules e investigados por la Corte Suprema de Justicia. Una vez más, las mujeres no escaparon a esta dinámica, pues varias de ellas también fueron investigadas por sus posibles nexos con grupos armados ilegales. No obstante, esto no frenó su trabajo en el Congreso, de hecho, en el marco de este periodo legislativo, las congresistas dieron origen a la primera alianza interpartidaria de mujeres para trabajar a favor de los derechos de las mismas: la Bancada de Mujeres del Congreso, hoy, Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.

En tercer lugar, como en periodos anteriores, las mujeres fueron una minoría en el Congreso. Aunque algunas llegaron al mismo como reemplazo de los congresistas que dejaron su curul por las investigaciones que se adelantaron en su contra por parapolítica, no superaron el 16% del total de las congresistas. A pesar de ello, dado que es la primera vez en la historia que se organizan como bancada para trabajar conjuntamente en temas relacionados con derechos de las mujeres, habrían contado con mejores condiciones para legislar en estos temas.

Capítulo 3. El trabajo legislativo de las senadoras (2006-2010)

Este capítulo pretende identificar cuáles fueron los intereses que las senadoras representaron en el periodo 2006-2010, a partir de un análisis de las actividades que desarrollaron en el Senado. Para ello, primero analizamos la actividad de las senadoras en materia de control político y su participación en la presentación de actos legislativos. Segundo, presentamos un análisis cuantitativo y cualitativo de su producción legislativa, esto es, de la presentación y sanción de proyectos de ley. Esta segunda parte resulta más amplia por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque el número de proyectos de ley presentados y aprobados es mucho mayor al de actos legislativos y labores de control político. Pero además, mientras que respecto de este el Congreso de la República genera actas y gacetas detalladas, respecto de los otros dos el nivel de sistematización parece menos riguroso.¹

El análisis de los proyectos de ley presentados por las senadoras lo hacemos en dos etapas: en primer lugar, analizamos

¹ De hecho, la información disponible en materia de control político tiene limitaciones importantes. Si bien las acciones de control político constituyen una parte importante de las funciones que desempeñan senadoras y senadores, de acuerdo con el trabajo de campo realizado para la presente investigación, no existe en el Congreso una oficina o archivo que centralice y sistematice todas las acciones de control político que llevan a cabo las y los congresistas. La secretaría del Senado tiene un archivo en el que lleva registro de las citaciones de los y las congresistas a funcionarios públicos; no obstante, no hay rastro sobre las ponencias negativas que son una parte importante del ejercicio de control político ejercido por los y las congresistas. En este capítulo se presenta un análisis de las citaciones de control político con base en la información disponible; debido a que esta última no es muy amplia, el análisis que se puede hacer tampoco lo es.

todos los proyectos de ley presentados por las senadoras y, en segundo lugar, estudiamos en detalle aquellos proyectos de ley que fueron sancionados como leyes. Elegimos estudiar a profundidad los proyectos de ley sancionados como leyes, ya que esto nos garantizó el acceso a la totalidad de los debates de las iniciativas legislativas. Lo anterior es importante debido a que parte del trabajo que aquí realizamos es un análisis de las intervenciones y de la defensa de los proyectos de ley respaldados por las senadoras.

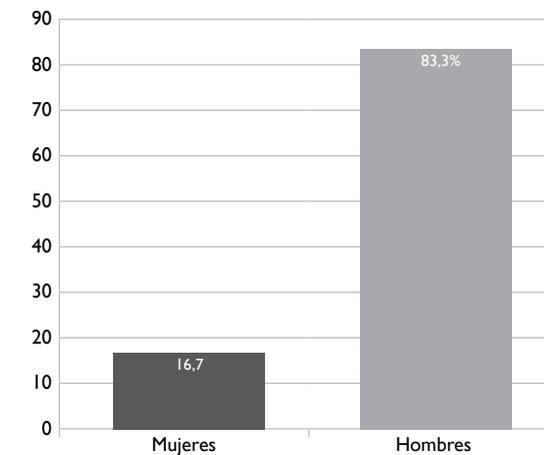
Ahora bien, para dimensionar el trabajo legislativo de las senadoras es importante recordar cuántas eran y, por tanto, cuál era el porcentaje que representaban en el Congreso. Como lo mencionamos, para este cuatrienio fueron elegidas doce senadoras,² pero a lo largo del mismo entraron ocho mujeres más en reemplazo de senadores que fueron separados de sus curules debido a distintas razones, aunque en la mayoría de los casos, por presuntos nexos con grupos armados organizados al margen de la ley. Para este estudio retomamos las actividades legislativas tanto de las doce senadoras electas, como de las ocho que entraron por reemplazo al Senado.

El número de senadoras y senadores fue fluctuante a lo largo del periodo 2006-2010; no obstante, es posible hacer un promedio del número de hombres y mujeres presentes durante estos años en el Senado. De 2006 a 2010, un promedio de 17 curules del Senado fueron ocupadas por mujeres, y un promedio de 85 curules del Senado fueron ocupadas por hombres.³ Esto quiere decir que durante estos años el 16,7% de los escaños correspondió a mujeres y el 83% a hombres (gráfica

2 Respuesta a derecho de petición presentado a la Registraduría Nacional del Estado Civil, 21 de enero de 2013.

3 En el segundo semestre de 2006 había un total de 12 mujeres y 90 hombres en el Senado; en el año 2007, había 15 mujeres y 87 hombres en la cámara corporación; en el año 2008, había 19 mujeres y 83 hombres; en el año 2009 había 19 mujeres y 83 hombres; y en el año 2010 había 20 mujeres y 82 hombres. Esto quiere decir que en promedio, en este periodo, 17 curules fueron ocupadas por mujeres, y 85 fueron ocupadas por hombres.

GRÁFICA 2
Porcentaje de inclusión de mujeres en el Senado durante el periodo 2006-2010



FUENTE: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

2). Este dato es importante ya que nos da una idea del nivel de inclusión de las mujeres en una de las cámaras del Congreso. De acuerdo con esta cifra, las mujeres no ocuparon siquiera la tercera parte de las curules del Senado durante este periodo.

Actos legislativos y control político

De acuerdo con los Informes Legislativos del Senado, entre los años 2006 y 2010 fueron presentados 48 proyectos de acto legislativo (AL) con iniciativa en el Senado, de estos, 29 fueron presentados por al menos una senadora. Esto quiere decir que al menos una senadora fue autora del 60,4% de los proyectos de acto legislativo que se presentaron durante este periodo. Esto quiere decir que la participación de las senadoras en los proyectos de acto legislativo fue considerable. Como se observa en la tabla 5, de estos 48 proyectos de acto legislativo, solo 4 fueron aprobados y de esos, solo 2 tenían como autora al menos a una mujer del Senado. Teniendo en cuenta que las mujeres fueron una minoría en el Senado durante este periodo, podría afirmarse que su participación en materia de actos legislativos no fue marginal.

TABLA 5
Actos legislativos presentados por senadores y senadoras y sancionados en el periodo 2006-2010

Número total de AL presentados	Número de AL presentados por senadoras	Número total de AL aprobados	Número de AL aprobados con autorización de senadoras
48	29	4	2

FUENTE: elaboración propia a partir de datos tomados de la Oficina de Leyes del Senado de la República

TABLA 6
Proyectos de acto legislativo presentados por al menos una senadora, desagregados por tema (2006-2010)

Tema	Cantidad
Moción de censura	1
Composición Concejo Distrital	1
Reglamento Congreso	1
Servicio Militar	1
Organización Administrativa	2
Conflicto armado	2
Derechos de las mujeres	2
Economía	2
Derecho penal	2
Administración Pública	3
Servicios públicos	5
Normativa electoral	7
Total	29

FUENTE: elaboración propia a partir de datos tomados de la Oficina de Leyes del Senado de la República

Ahora bien, ¿cuáles fueron los temas de los actos legislativos que presentaron las senadoras? Como se observa en la tabla 6, ellas aparecen en una variedad de temas, pero la mayoría de estos tenían que ver con normativa electoral, servicios públicos y administración pública. Otros temas que figuran en los proyectos de acto legislativo presentados por al menos una mujer están relacionados con la economía, el derecho penal, la organización administrativa, el reglamento del Congreso, el derecho penal y el conflicto armado.

En materia de derechos de las mujeres las senadoras presentaron dos proyectos de acto legislativo y ambos apuntaban a fomentar y garantizar la participación política. Teniendo en cuenta que en total 29 proyectos fueron presentados por al menos una senadora, los proyectos de derechos de las mujeres no serían porcentualmente significativos. Estos dos proyectos no fueron aprobados.

De los cuatro proyectos de acto legislativo finalmente aprobados, dos tenían como autora al menos a una senadora. Estos tienen que ver con organización administrativa y composición del Concejo Distrital.

TABLA 7
Participación de las senadoras en las citaciones a funcionarios públicos en el periodo 2006-2010

Tema	Número de citaciones	Porcentaje de citaciones en las que al menos una senadora fue citante
Paramilitarismo	1	4,17
Normativa electoral	1	4,17
Seguridad y narcotráfico	1	4,17
Servicios públicos	1	4,17
Debate Carimagua	1	4,17
Niños, niñas y adolescentes	1	4,17
Organización administrativa	1	4,17
Debate bases militares estadounidenses	1	4,17
Relaciones Ejecutivo y Judicial	1	4,17
Garantías a la oposición	2	8,33
Medioambiente	2	8,33
Salud	3	12,50
Economía	8	33,33
Total de citaciones a funcionarios públicos	24	100,00

FUENTE: elaboración propia a partir de datos tomados de la Secretaría General del Senado de la República de Colombia (<http://www.secretariasenado.gov.co/>).

La segunda actividad de los(as) congresistas son las citaciones a debates de control político. Durante el periodo 2006-2010 se llevaron a cabo 84 citaciones a funcionarios públicos por parte del Legislativo; de estas citaciones, en 25 ocasiones

al menos una senadora fue citante. Esto quiere decir que las senadoras fueron citantes en el 29,8% de los debates de control político que se llevaron a cabo durante el periodo analizado.

En la tabla 7 presentamos los temas en los que al menos una senadora participó en una citación a un(a) funcionario(a) público durante este periodo. Como se evidencia en la tabla, las citaciones en las que más participaron las senadoras tienen que ver con economía, salud, medioambiente y garantías a la oposición. No encontramos citaciones a control político que tuvieran como tema principal los derechos de las mujeres, o las actuaciones de los funcionarios/as citados/as en relación con la garantía efectiva de los mismos.

Respecto a estas dos actividades realizadas por las senadoras como parte de su trabajo legislativo no encontramos una tendencia clara en relación con los temas abordados que nos permita identificar cuáles serían sus principales intereses temáticos o incluso poblacionales. La tendencia sería más bien la diversidad. En todo caso, aparecen en una y otra actividad los temas relacionados con asuntos electorales, economía y organización administrativa. Los derechos de las mujeres aparecen como parte de aquellos en relación con los cuales presentaron proyectos de acto legislativo, pero no como parte de los que generaron citaciones a funcionarios.

Producción legislativa

Antes de entrar en el análisis cuantitativo y cualitativo de los proyectos de ley presentados por las senadoras durante este periodo es preciso hacer algunas precisiones metodológicas. Identificamos los proyectos de ley presentados por las senadoras a partir de los Informes Legislativos del Senado de la República. Con base en la información consignada allí identificamos las gacetas y las actas que dan cuenta del trámite de los proyectos de ley hasta el momento de su sanción. En este punto es importante anotar que la información consignada en estos informes no es del todo precisa y puede tener limitaciones; esto, porque la Oficina de Leyes del Senado desarrolló

un sistema de información digital que no está actualizado y que presenta carencias importantes de datos fundamentales para la investigación. Actualmente, la información más completa de los proyectos de ley se registra de manera manual en un cuaderno y aunque existe un formato para hacerlo, no hay verdadero control sobre la calidad de los datos que allí se consignan (por ejemplo, en algunas ocasiones solo se registran algunos nombres de los congresistas firmantes del proyecto de ley y no todos); también es problemático que sean varias las personas encargadas de hacer el registro de datos, pues esto impide que haya uniformidad en la manera de sistematizar los mismos. Por lo anterior, las cifras que se presentan en este libro pueden no ser exactas; sin embargo, se basan en los datos oficiales disponibles. Adicionalmente, es importante mencionar que en aquellos casos en los que la información oficial estaba incompleta acudimos a fuentes de información alternativas, como *Congreso Visible*, con el fin de corregir posibles errores y vacíos de la información oficial. Finalmente, es importante destacar que el posible margen de error que se presenta no es de una magnitud tal que distorsione el análisis o las conclusiones que presentamos en el mismo.

Seleccionamos los proyectos de ley por analizar en función de las autorías; en este sentido, identificamos los proyectos de ley presentados por al menos una senadora durante el periodo 2006-2010. Estos proyectos los dividimos en dos grupos: aquellos que fueron archivados y aquellos que fueron sancionados como leyes. Si bien en este capítulo presentamos un análisis de ambos, nos concentramos en los proyectos de ley sancionados como leyes en la medida en que solo para estos teníamos acceso a la totalidad de los debates legislativos para su aprobación, lo que nos permitió identificar y caracterizar la participación de las mujeres en el marco de los mismos.

Con el fin de no hacer un estudio plano de la actividad legislativa de las senadoras, parte del trabajo que llevamos a cabo en esta investigación consistió en analizar el nivel de respaldo de las mismas a los proyectos de ley que presentaron y

el tipo de argumentos esbozados en los debates. Esto, porque como lo sugieren autoras como Karen Celis (2009), para medir el nivel de “acción por las mujeres” que se lleva a cabo en el Congreso no solo es necesario centrarse en el tipo y el número de medidas legislativas respaldadas por las mujeres, también es importante enfatizar en los debates legislativos, pues allí es posible identificar si las legisladoras “hablan por las mujeres” y desde dónde lo hacen. Por ello, en el marco de la investigación fue necesario hacer una revisión de las actas en las que discutieron todos los proyectos de ley seleccionados identificando la lógica argumentativa de las senadoras en el respaldo de sus proyectos de ley y el lugar desde donde hablaban.

Identificar los proyectos de ley presentados por las senadoras durante el periodo 2006-2010, sin importar el tema, nos permitió generar un panorama claro sobre su actividad legislativa y sus prioridades políticas durante este periodo. Adoptamos esta vía metodológica ya que el objetivo de la investigación es identificar todos los intereses que representan las senadoras y no solo aquellos que tienen que ver con los derechos de las mujeres, para generar una fotografía de los mismos.

Asumimos este punto de partida que consiste en no pre-seleccionar los temas o asuntos que tienen que ver con las mujeres antes del trabajo de campo para identificarlos en el transcurso del mismo. Esto permitió dar cuenta de los temas que las propias senadoras entienden como “asuntos de/para mujeres”. Adicionalmente, por esta vía evitamos preseleccionar aquellos intereses que pueden ser clasificados como “de las mujeres”. Ante la diversidad de singularidades que conforman el colectivo “mujeres” resulta difícil asumir de partida que existen intereses que las aglomeran y articulan a todas. A todas las mujeres no nos interesa lo mismo, y además no todas asumimos la misma postura frente a algunos temas que tradicionalmente se consideran de “mujeres”.⁴

4 Estos temas están generalmente asociados con la maternidad, la familia, las labores de cuidado, entre otros.

Teniendo en cuenta estos elementos metodológicos es posible pasar al análisis cuantitativo y cualitativo de la producción legislativa de las senadoras en el periodo 2006-2010 para, a partir de allí, identificar los principales intereses que representaron durante estos años. Para esto, primero hacemos un balance cuantitativo del número de mujeres y de hombres presentes en el Senado durante el periodo 2006-2010, al igual que de su producción legislativa. Luego presentamos un análisis cualitativo de la misma, destacando no solo los temas que privilegiaron las senadoras en sus agendas legislativas, sino también la forma en la que fueron defendidos sus proyectos. Para cerrar esta sección presentamos un análisis detallado de aquellas leyes promovidas por las senadoras que tienen relación directa con los derechos de las mujeres. Esto con el fin de presentar un panorama general que permita dar cuenta de los intereses representados por las senadoras de la República en el periodo 2006-2010 a través de su trabajo legislativo.

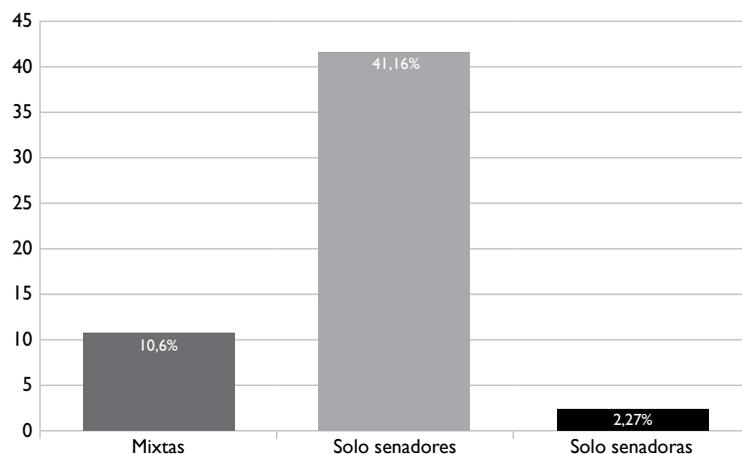
Los proyectos de ley en números

Según los Informes Legislativos del Senado de la República de Colombia, entre el año 2006 y el 2010, 807 proyectos de ley fueron presentados por senadores y senadoras; de estos, 226 fueron presentados por una o más senadoras y 546 fueron presentados solo por hombres. Esto quiere decir que el 67,7% de los proyectos de ley presentados por senadores⁵ fueron firmados únicamente por hombres, y el 28% tenían al menos a una mujer como autora. Esta diferencia en los porcentajes puede explicarse por la diferencia en el número de mujeres y de hombres presentes en el Senado. A su vez, estos datos nos permiten dar cuenta del porcentaje de iniciativas legislativas que fueron respaldadas al menos por una senadora, que durante este periodo fue de un tercio.

5 No tenemos en cuenta los proyectos de ley presentados solo por representantes a la Cámara, ni por miembros del Ejecutivo.

GRÁFICA 3

Porcentaje de leyes respaldadas por senadores y senadoras durante el periodo 2006-2010



FUENTE: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Otro dato que resulta interesante revisar para dar cuenta de la participación de las mujeres senadoras en la producción legislativa del país durante el periodo analizado tiene que ver con el número de leyes sancionadas con autoría de al menos una senadora. De acuerdo con los Informes Legislativos del Senado, de las 396 leyes que fueron aprobadas en el periodo 2006-2010, 163 fueron producto de proyectos de ley presentados solo por senadores, 42 fueron presentados al menos por una senadora⁶ y 9 fueron presentadas solo por senadoras.

Como se presenta en la gráfica 3, esto quiere decir que el 41,16% de las leyes que fueron aprobadas en el periodo 2006-2010 fueron presentadas solo por hombres, el 10,6% tenía como autoras al menos a una mujer del Senado, junto con senadores o representantes (hombres), y 2,27% fueron respaldadas por solo senadoras. Esto indica que las mujeres fueron autoras del 12,87% del total de las leyes aprobadas durante el perio-

⁶ Estos proyectos de ley tenían como autora al menos a una senadora, pero acompañada de otro senador o de un representante a la Cámara.

do 2006-2010, mientras que los hombres fueron autores del 51,76%. El porcentaje restante de las leyes corresponde a proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo o de representantes a la Cámara.

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que si bien la producción legislativa durante este periodo fue preponderantemente masculina, en la medida en que solo el 12,87% de las leyes tuvo al menos a una mujer como autora, es clave recordar que solo el 16,7% de las curules del Senado fueron ocupadas por mujeres durante este periodo. Teniendo en cuenta la baja presencia de las mujeres en el Senado, su producción legislativa resulta bastante importante, pues prácticamente equivale a su nivel de inclusión.

De otra parte, un indicador que nos puede dar luces sobre el trabajo legislativo de las senadoras es el índice de éxito legislativo,⁷ que mide el porcentaje de proyectos de ley sancionados como leyes frente al número total de proyectos de ley presentados por los y las senadoras. Para calcular el índice de éxito legislativo de las senadoras es importante tener en cuenta los siguientes datos: durante el periodo 2006-2010, de los 546 proyectos de ley presentados solo por senadores, 163 se convirtieron en ley, esto quiere decir que el índice de éxito en la producción legislativa para los hombres fue de 29,9%. De otro lado, durante este mismo periodo, 105 proyectos de ley fueron presentados solo por senadoras, y de ellos 9 se convirtieron en leyes. Esto quiere decir que las senadoras tuvieron un índice de éxito en la producción legislativa de 8,6%. Aunque no logramos profundizar en las razones que explican esta diferencia, una posible hipótesis explicativa es que los

ÍNDICE DE ÉXITO LEGISLATIVO

El índice calcula el porcentaje de proyectos de ley sancionados como leyes con respecto al número total de proyectos de ley presentados:

$(\# \text{ Proyectos de ley sancionados como leyes} / \# \text{ Proyectos de ley presentados}) * 100\%$

⁷ Índice de éxito legislativo: elaboración propia.

proyectos de ley presentados solo por mujeres enfrentan más barreras para ser aprobados como leyes, que aquellos que son presentados solo por hombres.

En términos generales, los datos presentados hasta el momento indican al menos tres cosas: i) la inclusión de mujeres en el Senado es muy precaria, estas ni siquiera ocupan un tercio de las curules disponibles en dicha corporación; ii) esta baja inclusión de las mujeres en el Senado hace que el número de proyectos de ley presentados por al menos una senadora sea mucho menor al número de proyectos de ley presentados por solo senadores; iii) como consecuencia de lo anterior, el número de leyes aprobadas respaldadas por al menos una senadora es muy inferior al número de leyes respaldadas por solo senadores, lo cual implica que en Colombia la producción legislativa entre el 2006 y el 2010 fue primordialmente masculina. Esto podría sugerir que la baja inclusión de las mujeres en el Senado sí tendría unos efectos materiales y concretos en la sociedad en general.

Finalmente, teniendo en cuenta el bajo número de mujeres en el Senado durante el periodo 2006-2010, es posible sugerir que la producción legislativa de las senadoras indica que estas llevaron a cabo un trabajo legislativo considerable. Este trabajo resulta aún más importante si se tiene en cuenta (como veremos más adelante) que las senadoras enfrentan una serie de barreras para participar y sacar adelante sus iniciativas en el marco de una institución que aún sigue siendo fuertemente patriarcal.

Con este panorama cuantitativo claro, es pertinente identificar sobre qué legislaron las senadoras durante este periodo legislativo y, más particularmente, qué tipo de intereses se vieron plasmados en su agenda legislativa del periodo 2006-2010.

¿Sobre qué legislan las senadoras?

Un análisis cualitativo de los proyectos de ley

En el apartado anterior presentamos un análisis cuantitativo de la inclusión de las senadoras en el Senado y de su producción legislativa; en esta sección avanzamos en el análisis cua-

litativo de dicha producción, para ello llevamos a cabo tres niveles de análisis. En un primer momento identificamos y analizamos los temas sobre los que versan los 226 proyectos de ley presentados por las senadoras durante el periodo 2006-2010. En un segundo momento nos concentramos en los 51 proyectos de ley que fueron sancionados como leyes durante este periodo legislativo. Si bien lo que nos interesa detectar son los intereses que representaron las senadoras, analizar los temas que ocuparon su labor legislativa es lo que nos permite dar cuenta de los intereses que estas representaron. A partir de estos dos análisis sugerimos algunos nodos de análisis preliminares del tipo de temas sobre los que legislaron las senadoras en el periodo mencionado, y del tipo de intereses que estos develarían.

Los proyectos de ley presentados por las senadoras

Durante el periodo 2006-2010, las senadoras presentaron un total de 226 proyectos de ley. De estos, 175 fueron archivados y 51 fueron sancionados como ley. Esto quiere decir que el 77,4% de los proyectos de ley presentados que tenían al menos a una senadora como autora fueron archivados durante el trámite legislativo, y el 22,6% fueron sancionados como leyes.

Ahora bien, ¿cuáles eran los temas principales abordados en los proyectos de ley presentados por las mujeres? En la tabla 8 relacionamos los proyectos de ley presentados por las senadoras y los temas sobre los que versan. Como allí se observa, los temas de los que se ocuparon las senadoras fueron bastante variados, lo que da cuenta de una amplia gama de intereses por parte de estas. En todo caso, la mayoría de proyectos de ley presentados por las senadoras en este cuatrienio tenían como objetivo conmemorar u homenajear algún departamento, municipio, patrimonio arquitectónico, personalidad, festival, entre otros. En segundo lugar, las senadoras presentaron una cantidad considerable de proyectos de ley sobre medioambiente, en específico es posible identificar una preocupación especial por el manejo de las basuras, la con-

servación de páramos y bosques, la responsabilidad social y medioambiental de las empresas, la conservación de fuentes hídricas, el tratamiento de residuos eléctricos y electrónicos y la protección de ciertos animales, entre otros.

En tercer lugar, las senadoras presentaron dieciséis proyectos de ley relacionados con la salud. Estas iniciativas legislativas tenían como objeto regular aspectos generales del sistema de seguridad social en salud, generar políticas y programas de lineamiento para la atención de ciertas enfermedades de alto costo o poco comunes, prevenir enfermedades como el tabaquismo y la obesidad, y garantizar la buena atención a los y las pacientes.

El cuarto tema que fue de interés para las senadoras de este periodo tiene que ver con los derechos de las mujeres; de hecho, presentaron dieciséis proyectos de ley sobre esta materia. Estos tienen que ver con la prevención de las violencias contra las mujeres, la promoción de su participación política y la licencia de maternidad, entre otros. Como se observa en la tabla 8, la mitad de estas iniciativas fueron sancionadas como leyes de la República.

En quinto lugar de prioridad en la producción legislativa de las senadoras se encuentra la promoción y garantía de los derechos de la población en condiciones de vulnerabilidad. En este grupo incluimos todos aquellos colectivos de personas que sufren algún tipo de desventaja, exclusión o discriminación. En este sentido, estos proyectos de ley incluyen apuestas a favor de los adultos mayores, de personas en condición de discapacidad física o psíquica, de la comunidad LGBTI, de las comunidades afrocolombianas y de los y las colombianas que se encuentran en el exterior. Las senadoras presentaron trece proyectos de ley sobre este tema, de los cuales cuatro fueron sancionados como leyes.

El sexto tema que ocupó de manera importante a las senadoras fue el de la administración pública. Durante este periodo las senadoras presentaron doce proyectos de ley en esta área. En particular estas iniciativas legislativas estaban orien-

TABLA 8

Relación de proyectos de ley presentados, archivados o sancionados, de autoría de senadoras durante el periodo 2006-2010

Tema	Número de PL presentados	Número de PL archivados	Número de PL sancionados como ley
Acceso a la información	1	0	1
Familia	1	0	1
Justicia militar	1	1	0
Normativa construcción urbanística	1	1	0
Sistema penitenciario y carcelario	1	1	0
Derecho civil	2	2	0
Conflicto armado	2	2	0
Derecho penal	2	2	0
Organización administrativa	2	1	1
Relaciones internacionales	2	2	0
Ciencia y tecnología	3	2	1
Derechos sociales	3	3	0
Reglamentación del Congreso	3	3	0
Reglamentación en materia de alimentos	3	3	0
Comercio	4	4	0
Normativa electoral	5	4	1
Participación ciudadana	5	5	0
Economía	6	4	2
Recreación cultura y deporte	6	6	0
Tránsito y transporte	6	4	2
Servicio militar	7	6	1
Servicios públicos	7	7	0
Seguridad y narcotráfico	8	6	2
Seguridad social	10	8	2
Derechos de niños, niñas y adolescentes	11	6	5
Educación	11	7	4
Trabajo	11	8	3
Administración pública	12	11	1
Derechos población en cond. de vulnerabilidad	13	9	4
Derechos de las mujeres	16	8	8
Salud	16	13	3
Medioambiente	21	20	1
Homenajes y conmemoraciones	24	16	8
Total	226	175	51

FUENTE: elaboración propia con base en los datos oficiales suministrados por la Oficina de Leyes del Senado de la República de Colombia.

tadas a regular o transformar ciertas disposiciones del derecho administrativo.

Otros temas relevantes en los proyectos de ley presentados por las senadoras son el trabajo y la educación. Presentaron once iniciativas legislativas sobre cada uno de estos temas. En materia de trabajo, las iniciativas tienen que ver con la regulación de ciertas profesiones, la reglamentación de los trabajadores independientes, la expedición del Estatuto del trabajo y la regulación del trabajo cooperativo, entre otros. En materia de educación, las iniciativas legislativas tienen que ver con la inclusión de ciertas cátedras en los programas curriculares, la obtención de recursos para instituciones de educación superior y la regulación del pasivo pensional de las universidades públicas, entre otros. Teniendo en cuenta que el tercer grupo de proyectos de ley presentados se refiere a la salud, podría afirmarse que los derechos económicos, sociales y culturales ocuparon un lugar central en las preocupaciones de las senadoras del periodo 2006-2010. De hecho, hay otro conjunto que agrupa tres proyectos que se refieren a otros derechos sociales. Este tema sumaría, entonces, 41 proyectos de ley presentados.

Finalmente, otro de los temas claves en el análisis de los proyectos de ley presentados por las senadoras son los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. Al respecto, las senadoras se preocuparon por prevenir y sancionar la violencia sexual cometida contra ellos/as, por garantizar el acceso a una buena alimentación y por la expedición del estatuto de juventud, entre otros.

El resto de los proyectos de ley presentados por las senadoras son más dispersos, como permite apreciarlo la tabla 8. Lo más relevante por destacar en este apartado es que a excepción de las iniciativas sobre medioambiente y administración pública, los temas en los que las senadoras presentaron más proyectos de ley fueron los mismos en los que lograron más leyes sancionadas. Estos temas son: homenajes y conmemoraciones, derechos de las mujeres, derechos de la población vulnerable, derechos de niños, niñas y adolescentes, educa-

ción, salud y trabajo. El análisis de estas leyes se presenta en el siguiente apartado.

Los proyectos de ley presentados por las senadoras y sancionados como leyes

En esta sección analizamos en detalle los proyectos de ley que tenían al menos a una senadora como autora y que fueron sancionados como leyes de la República. Para ello analizaremos los proyectos de ley de los cuales las senadoras fueron autoras (a estos los denominaremos “proyectos de ley respaldados” por las senadoras); y aquellos proyectos de ley que además de haber sido de autoría de las senadoras, fueron defendidos por ellas en el marco de los debates legislativos (a estos los denominaremos “proyectos de ley defendidos” por las senadoras).

De acuerdo con los Informes Legislativos del Senado de la República de Colombia, de todas las leyes sancionadas en el periodo 2006-2010, 51 fueron respaldadas por al menos una senadora. Esto quiere decir que estas 51 leyes fueron producto de proyectos de ley firmados al menos por una senadora. A continuación analizamos este grupo de leyes con el fin de identificar cuáles fueron los temas y las apuestas políticas que impulsaron las mujeres en el Senado durante el periodo mencionado, y que además tuvieron éxito en la medida en que se convirtieron en leyes de la República, con el fin de profundizar en el tipo de intereses que estas representaron.

Lo primero que resulta importante señalar en este sentido es que las senadoras del periodo 2006-2010 legislaron sobre una amplia variedad de temas. Estos incluyen: administración pública, ciencia y tecnología, narcotráfico y seguridad, normatividad electoral, medioambiente, servicio militar, tránsito, familia, organización administrativa, segu-

Proyecto de ley respaldado por la senadora: proyecto de ley de autoría de la senadora; esto es, proyecto de ley firmado por esta.

Proyecto de ley defendido por la senadora: proyecto de ley de autoría de la senadora, que además es defendido por su autora en el marco de los debates para su aprobación

TABLA 9
Leyes sancionadas con autoría de senadoras
discriminadas por tema (2006-2010)

Tema de la ley	Número de leyes	Porcentaje
Administración pública	1	1,96
Ciencia y tecnología	1	1,96
Acceso a la información	1	1,96
Normativa electoral	1	1,96
Medioambiente	1	1,96
Servicio militar	1	1,96
Familia	1	1,96
Organización administrativa	1	1,96
Tránsito	2	3,92
Seguridad y narcotráfico	2	3,92
Seguridad social	2	3,92
Economía	2	3,92
Trabajo	3	5,88
Salud	3	5,88
Derechos población vulnerable	4	7,84
Educación	4	7,84
Niños, niñas y adolescentes	5	9,80
Homenajes y conmemoraciones	8	15,69
Derechos de las mujeres	8	15,69
Total	51	15,69

FUENTE: elaboración propia con base en los datos oficiales suministrados por la Oficina de Leyes del Senado de la República de Colombia.

ridad social, trabajo, economía, salud, derechos de población vulnerable, educación, niños, niñas y adolescentes, conmemoraciones y temas relacionados directamente con los derechos de las mujeres.

La tabla 9 ilustra el porcentaje de leyes presentadas por las senadoras y que fueron aprobadas en el periodo 2006-2010, discriminado por temas. De acuerdo con estos datos, el 15,67% de los proyectos de ley presentados por las mujeres que fueron sancionados como leyes en el periodo de estudio tienen que ver con aspectos que afectan de manera diferenciada a las mujeres. Esto quiere decir que 8 de las 51 leyes respalda-

das por las senadoras tienen que ver con temas que afectan directamente los derechos de las mujeres. Aunque el análisis de estas leyes lo hacemos de manera detallada en el próximo capítulo, por ahora es importante mencionar que estas 8 leyes están relacionadas con ciertos temas en particular, como: violencias (sobre todo violencia sexual), participación política de las mujeres y aspectos ligados con la maternidad.

Ahora bien, el otro tema prioritario en la producción legislativa de las senadoras del periodo 2006-2010 tiene que ver con la realización de homenajes y conmemoraciones a personajes históricos, municipios, festivales culturales, víctimas y patrimonios arquitectónicos. De las 51 leyes que fueron respaldadas por las senadoras durante el periodo de estudio, 8 tienen que ver con la realización de homenajes y conmemoraciones. Esto quiere decir que el 15,69% de la producción legislativa de las senadoras durante este periodo estuvo dirigida a estos temas. Estas leyes tienen sobre todo un sentido simbólico y se refieren al cambio del nombre del aeropuerto, la fijación de ciertas fechas para conmemoraciones, la fabricación de bustos en homenaje a ciertas personalidades y, en algunos casos, tienen como objetivo destinar porcentajes menores de dineros públicos para el mantenimiento de algunos municipios o la conservación de ciertos patrimonios arquitectónicos.

El segundo tema más popular en la agenda legislativa de las senadoras en el periodo 2006-2010 tiene que ver con los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. De las 51 leyes aprobadas en este periodo, 5 tienen relación directa con sus derechos, es decir, el 9,8% del total. En particular, este grupo de leyes tiene que ver con la protección de niños, niñas y adolescentes frente a delitos sexuales, la regulación de los parques de diversiones, la atención integral de niños y niñas menores de cinco años clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén y la creación del día del congresista menor.

Frente a este grupo, con excepción de la ley de atención integral a niños y niñas de los 0 a los 5 años, las otras leyes que promovieron con éxito las senadoras no presentan con clari-

dad el impacto fiscal de las mismas. Este es el caso de la ley que instaura el día del congresista menor (1195 de 2011), aquella que reglamenta la operación de los parques de diversiones (Ley 1225 de 2008) y las dos leyes relacionadas con la prevención y sanción del delito sexual (leyes 1154 de 2007 y 1329 de 2009). Como en el caso de los proyectos de ley presentados y no aprobados, analizados previamente, una preocupación central de las senadoras en relación con los niños, las niñas y los adolescentes es la violencia en su contra.

El tercer tema sobre el que más legislaron las mujeres en el periodo 2006-2010 tiene que ver con educación. De la totalidad de leyes sancionadas y respaldadas por las senadoras en este periodo, 4 están estrechamente relacionadas con este tema, es decir, el 7,84% del total de su producción legislativa. La mayoría de estas leyes están orientadas a regular instituciones de educación superior, y en particular la financiación de las universidades públicas. Al respecto, una de ellas se refiere al pago del pasivo pensional en las universidades públicas. Este grupo de leyes tiene como propósito (y lo hacen explícito en la exposición de motivos y en las discusiones) fomentar la innovación, la ciencia y la tecnología. De hecho, las motivaciones para solicitar más financiación para las instituciones educativas tienen que ver justamente con la necesidad de fortalecer la innovación. A diferencia de las leyes de conmemoraciones y homenajes, todas las que tienen que ver con educación presentan con claridad el impacto fiscal de las mismas.

En tercer lugar también se sitúan las leyes relacionadas con los derechos de población en condiciones de vulnerabilidad. De las 51 leyes apoyadas y sancionadas durante el periodo 2006-2010, 4 tienen como objeto asistir o proteger a la población vulnerable, lo que corresponde al 7,84% del total. Estas leyes están orientadas a brindar protección a grupos que se encuentran en alguna condición de desventaja, como las personas con enfermedades crónicas, sujetos en situación de discapacidad psíquica, física y sensorial, colombinos(as) en el exterior y adultos(as) mayores. A pesar del objetivo común de

estas leyes, no parecen enmarcarse en una política general de protección, entre otras razones porque no se presentaron de manera articulada y hay algunas inconsistencias entre ellas. Por ejemplo, hay dos leyes de dos autoras cuyo objetivo es proteger a las personas en situación de discapacidad (leyes 1237 de 2008 y 1306 de 2009); sin embargo, no se presenta ningún tipo de articulación entre ambas.

Al analizar la exposición de motivos de este grupo de leyes podemos destacar que en general están guiadas por una ética del cuidado de los otros, la cual generalmente es asociada con la femineidad. Con ética del cuidado hacemos referencia a la promoción de relaciones de cuidado que se asumen con un nivel altísimo de responsabilidad, en sincronía con un interés y una preocupación por el/la otro/a que excede los derechos y deberes que se suscriben en una relación particular. Este tipo de conducta habitualmente asociada con las mujeres tiene que ver con una tendencia supuestamente natural de estas a desarrollar relaciones de interdependencia, empáticas y solidarias con los/as otros/as (Gilligan 1985). Es precisamente esto lo que se puede evidenciar en este grupo de leyes, una preocupación por el cuidado del otro que parece encontrarse en condiciones especiales de vulnerabilidad. Así, por ejemplo, la Ley 1251 de 2008 que dicta normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores, establece como una de sus motivaciones principales la necesidad de proteger los derechos humanos de un grupo poblacional que parece ser particularmente vulnerable frente al abandono de la sociedad y del Estado en general. Finalmente, es clave destacar que ni en la exposición de motivos, ni en las ponencias y discusiones de este grupo de leyes se hace referencia al impacto fiscal de las mismas al momento de su materialización.

Además de los temas señalados hasta ahora, durante este periodo las senadoras también legislaron en otras áreas. Como se observa en la tabla 9, se ocuparon a su vez de temas que tienen que ver con economía (establecimiento del régimen de

insolvencia para personas naturales no comerciantes y regulación de la competitividad), acceso a la información (regulación el hábeas data), salud (protección a personas que padecen epilepsia y enfermedades huérfanas y prevención de daños a la salud a causa del tabaco en los menores de edad y en población no fumadora), seguridad social (pensiones para miembros del CTI y reforma al sistema de seguridad social en salud), seguridad y narcotráfico (regulación de sumergibles y semisumergibles e inteligencia y contrainteligencia), trabajo (regulación del teletrabajo, condiciones laborales de concejales y establecimiento de la licencia de trabajo por luto), la organización administrativa, el medioambiente (regulación de residuos y desechos peligroso), las normas de tránsito, el servicio militar (disminución de las sanciones para remisos), la elección del registrador nacional del Estado Civil, cambios menores al código penal, la promoción de la familia y el incentivo a la ciencia y la tecnología (esta ley convierte a Colciencias en Departamento Administrativo).

Hasta el momento hemos analizado los temas de las leyes de las que las senadoras fueron autoras durante el periodo de estudio, esto es, los proyectos de ley que respaldaron. Sin embargo, con el fin de hacer un análisis más riguroso y puntual sobre el nivel de compromiso e interés de las senadoras frente a estas iniciativas, resulta pertinente identificar las leyes que estas defendieron o promovieron de manera más decidida. Esto, porque en el trabajo de campo identificamos que en ocasiones las(os) autoras(es) de las iniciativas legislativas no realizan una defensa muy activa de sus proyectos de ley, lo cual se ve reflejado en que no participan en los debates, o incluso no se hacen presentes en los mismos. Así las cosas, resulta importante destacar en cuáles leyes fueron más participativas las senadoras durante el periodo 2006-2010, esto es, cuáles leyes defendieron. Para esto retomamos las actas que dan cuenta de las discusiones de las 51 leyes analizadas en esta sección.

Los resultados de la revisión de las actas y gacetas de las leyes tramitadas indican que las autoras participaron en los

debates de 18 de las 51 leyes presentadas por ellas. Esto quiere decir que las senadoras respaldaron activamente el 35,3% de sus iniciativas a través de su participación en los debates de comisión o plenaria, defendiendo, apoyando, aclarando o negociando su proyecto de ley. No obstante, esta no parece ser solo una práctica de las senadoras, sino también de los senadores. De hecho, de las 51 leyes que se aprobaron durante este periodo legislativo, solo 34 suscitaron un intenso debate de fondo,⁸ esto quiere decir, que las 17 restantes no suscitaron polémica, motivo por el cual las intervenciones de los y las senadoras fueron casi nulas. Esto sucedió, por ejemplo, en la mayoría de las leyes sobre los derechos de la población vulnerable y en aquellas relacionadas con ciencia y tecnología. Llama la atención que este tipo de leyes no haya generado ningún debate, mientras que aquellas que tienen que ver con conmemoraciones y homenajes sí. Lo anterior es percibido por algunas senadoras entrevistadas como perjudicial para las dinámicas del Senado, pues develaría poca claridad en las prioridades del trabajo legislativo. Así lo señala la exsenadora Cecilia López:

un gran freno [en el trabajo legislativo] es el bajo nivel de muchos de los senadores. No tienen la dimensión de comprender la diferencia entre conmemorar una fiesta, y una ley que pretenda transformar realmente la sociedad. Ese es un gran impedimento y yo creo que el nivel ha seguido bajando. Una falta de conocimiento de cuáles son los proyectos de ley que realmente ameritan debates más de fondo y cuáles no.⁹

Lo anterior nos permite interpretar la defensa de las senadoras a sus proyectos de ley desde una perspectiva distinta, pues de las 34 leyes que se debatieron a profundidad, las senadoras participaron en 17, lo cual quiere decir que las autoras

8 Con debate a fondo nos referimos a aquellos proyectos de ley cuyos objetivos y artículos fueron discutidos. Esto es, que los debates para la aprobación no solo se redujeran a la votación del proyecto de ley, sino que involucraran algún tipo de debate en torno a la parte sustancial de la iniciativa legislativa.

9 Entrevista con Cecilia López, exsenadora de la República de Colombia, 14 de marzo de 2013.

defendieron los proyectos de ley de su autoría en el 52,9% de los casos en los que estos suscitaron controversia o un debate de fondo.

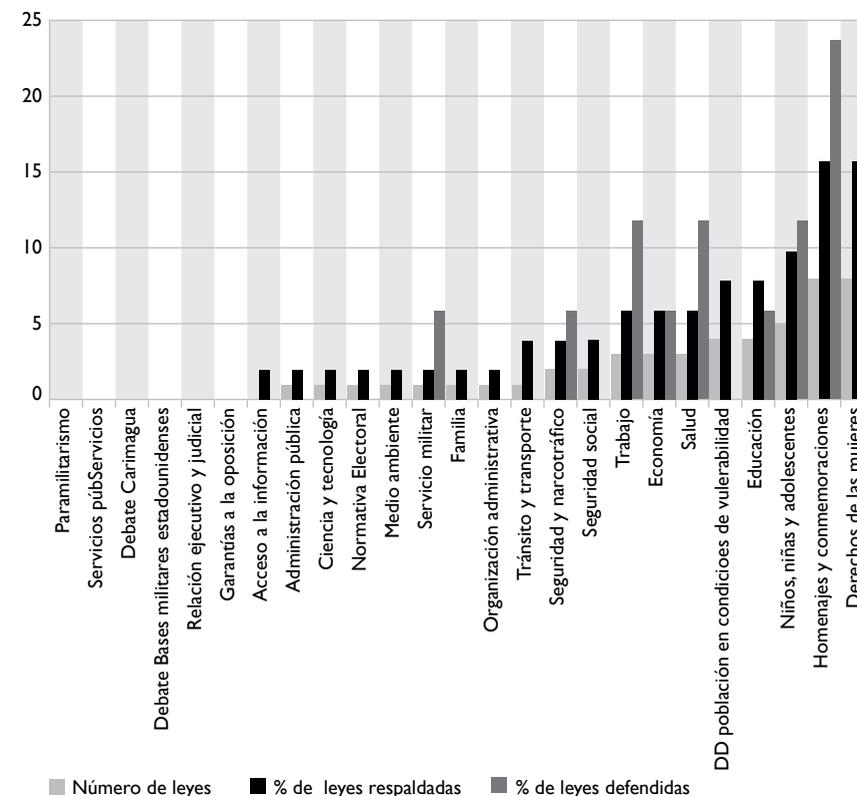
En la tabla 10 relacionamos los temas de las leyes de autoría de las senadoras que estas respaldaron en los debates. Los resultados no son muy diferentes a los presentados en la tabla 9. Las autoras participaron activamente en la defensa de las leyes que tienen que ver con homenajes y conmemoraciones, los derechos de las mujeres, derechos de niños, niñas y adolescentes, salud, trabajo, servicio militar, educación, seguridad y narcotráfico, y economía. Las leyes en las que las autoras no participaron de manera activa tienen que ver con administración pública, ciencia y tecnología, seguridad social, normativa electoral, normativa de tránsito, familia, organización administrativa, derechos de la población vulnerable y educación.

TABLA 10
Leyes defendidas por las senadoras discriminadas por tema (2006-2010)

Tema de la ley	Número de leyes defendidas por sus autoras	Porcentaje de leyes en las que las autoras defendieron su proyecto de ley
Economía	1	5,88
Seguridad y narcotráfico	1	5,88
Educación	1	5,88
Servicio militar	1	5,88
Trabajo	2	11,76
Salud	2	11,76
Niños, niñas y adolescentes	2	11,76
Derechos de las mujeres	4	23,53
Homenajes y conmemoraciones	4	23,53
Total de leyes defendidas por su autora	18	100

FUENTE: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Oficina de Leyes del Senado de la República de Colombia

GRÁFICA 4
Porcentaje de leyes respaldadas y defendidas por las senadoras en el periodo 2006-2010, discriminadas por temas



FUENTE: elaboración propia a partir de datos tomados de la Secretaría General del Senado de la República de Colombia (<http://www.secretariasenado.gov.co/>).

senadora, sino que las autoras de dichos proyectos de ley no los defendieron en el marco de los debates para su aprobación.

Teniendo en cuenta lo planteado hasta el momento, podemos establecer que en materia legislativa las senadoras se interesaron por producir y defender leyes relacionadas con: derechos de las mujeres, homenajes y conmemoraciones, derechos de niñas, niños y adolescentes, educación, salud, economía, trabajo, seguridad y narcotráfico y servicio militar (tabla 10).

Esto se evidencia en la gráfica 4, que ilustra la participación de las senadoras en dos niveles: por un lado, presenta el porcentaje de leyes respaldadas, esto es, el porcentaje de leyes

de las que fueron autoras discriminado por temas, y por otro lado, presenta el porcentaje de leyes defendidas, esto es, el porcentaje de leyes que fueron defendidas por sus autoras en el marco de los debates necesarios para su aprobación.

De acuerdo con lo analizado hasta ahora presentamos algunas observaciones frente al trabajo legislativo de las senadoras en el periodo de estudio. Estas conclusiones las extraemos teniendo en cuenta el número total de proyectos sancionados como leyes y presentados por todas las senadoras, esto quiere decir que si se revisan las prioridades de la agenda legislativa de cada una de las senadoras de manera independiente, puede que la conclusión no sea la misma.

Las características de los proyectos de ley presentados por las senadoras

En las secciones anteriores de este capítulo hemos cuantificado los proyectos de ley presentados por las mujeres y los temas a los cuales se refieren. Así mismo, hemos analizado con detalle, desde una perspectiva cuantitativa, las leyes en las cuales participaron activamente las senadoras, con el fin de intentar identificar los principales intereses que tendrían en su trabajo legislativo. En esta sección intentamos caracterizar más de cerca los proyectos de ley presentados por las mujeres durante el periodo. Para esto ya no nos centramos en los temas que abordan, sino en las otras características que tienen, como el énfasis en los temas de cuidado, y la forma como abordan la preocupación por el costo fiscal.

Una apuesta por el cuidado

Si bien durante el periodo 2006-2010 las senadoras legislaron sobre una gama amplia de temas, no podemos desconocer que la mayoría de su producción legislativa estuvo estrechamente ligada con la política social, la maternidad y el cuidado de los otros(as) (tabla 1 y gráfico 1). Esto quiere decir que un grupo importante de medidas legislativas respaldadas y defendidas por las senadoras está relacionado con temas que históricamente han sido asociados con la feminidad, lo que resulta

esencialista. Una lectura esencialista de los géneros asume a las mujeres como un grupo homogéneo portador de una identidad estática y determinada por la biología. En este sentido, las mujeres son leídas como sujetos naturalmente dados al cuidado de los/as otros/as, a la ternura, a la maternidad, a la delicadeza, entre otros (Curiel 2005). Varias de las medidas legislativas de las senadoras de este periodo están relacionadas con este tipo de temas que han sido adjudicados históricamente a las mujeres en razón de su género. Este es el caso de leyes orientadas a proteger los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes; aquellas que promueven la creación de normativas y políticas para proteger los derechos de población en situación de vulnerabilidad especial (personas en situación de discapacidad, adultos/as mayores, colombianos/as en el exterior, entre otras).

Aunque esto fue así en la producción legislativa de 2006-2010, en el trabajo de campo realizado fue posible rastrear la preocupación de algunas senadoras frente a esta limitación en las apuestas legislativas. Ejemplo de lo anterior es la siguiente intervención de la senadora Luzelena Restrepo en el segundo debate de la Ley 1434 de 2011 (creación de la comisión Legal para la Equidad de la Mujer):

no estoy de acuerdo [...] con que se piense que la mujer solamente tiene que estar sacando adelante proyectos que tengan que ver con la familia o con sacar adelante más tiempo libre para la mujer que tenga un hijo, o cosas por el estilo y que en ningún momento se piense que la mujer puede tratar temas distintos que tengan que ver, por ejemplo, con la economía, con la arquitectura, con la ingeniería industrial y temas por el estilo. Entonces no debemos encasillarnos en ciertos temas [...] sería como una recomendación que dejaría para las mujeres que lleguen en el futuro.¹⁰

En este mismo sentido, en entrevista realizada a la exsenadora Cecilia López, esta señaló la importancia de que las sena-

10 *Gaceta* 415/2010 del Congreso de la República de Colombia.

doras amplíen su producción legislativa a otro tipo de temas e intereses:

Acá hay un problema serio y es que a las mujeres les ha faltado tener interés en los temas de desarrollo y en el poder. [...] Hay una cierta reticencia de las mujeres a meterse en temas de desarrollo, en temas de poder político, por un cierto desprecio que hay por esos temas. [...] Mi propuesta es que las mujeres tienen que ampliar su agenda, salirse de la agenda absolutamente femenina y pasar a la agenda del poder político.¹¹

Lo anterior nos lleva a sugerir que si bien la actividad legislativa de las senadoras en el periodo 2006-2010 estuvo bastante circunscrita a temas relacionados con la maternidad, el cuidado, la familia, entre otros, algunas senadoras son conscientes de ello y de las limitaciones que ello conlleva.

Entre lo particular y lo general

Buena parte de las iniciativas legislativas de las senadoras durante este periodo tienen que ver con temas puntuales y están direccionadas a ciertas poblaciones en particular (niños, niñas y adolescentes, población vulnerable —adultos mayores, colombianos/as en el exterior, personas en situación de discapacidad o quienes padecen enfermedades crónicas, etc.—). Las senadoras se preocuparon por sacar adelante leyes que protegen a poblaciones específicas de situaciones muy particulares, en el marco de una ética del cuidado. De lo anterior se desprende que algunas de las leyes promovidas y defendidas por las senadoras tienden a resolver problemas puntuales y no le apuestan a la creación de medidas más globales y abarcales para resolver problemas más estructurales y generales.

Esto podría deberse a la manera en la que los sujetos han sido socializados como mujeres, a la educación que hemos recibido históricamente y a los espacios de los que hemos sido marginadas. En este sentido, el hecho de que las senadoras hayan privilegiado el respaldo y la defensa de leyes que atien-

11 Entrevista con Cecilia López, exsenadora de la República de Colombia, 14 de marzo de 2013.

den problemáticas muy específicas, puede tener que ver con la forma en la que nos han enseñado a las mujeres a asumir el mundo y a relacionarnos con los(as) otros(as). Como lo sugiere la feminista Carol Gilligan, las mujeres han sido socializadas de tal forma que se adoptan perspectivas contextuales, privilegiando lo particular sobre lo general y lo subjetivo sobre lo universal (Gilligan 1985). Estas formas de socialización pueden explicar este tipo de tendencias en la producción legislativa de las senadoras; de hecho, como se señala en una de las entrevistas realizadas, “la forma en la que hemos sido socializadas las mujeres, nos prepara para asumir el espacio público de maneras muy específicas”.¹²

Por supuesto, hay excepciones significativas a esta tendencia, como la propia ley de cuidado y la Ley 1257 de 2008, sobre violencia contra las mujeres. Mientras que la primera pretende ocuparse de un tema general de importancia central para las mujeres, como lo es la valoración económica del trabajo de cuidado, la segunda pretende regular de manera integral un fenómeno que afecta masivamente a las mujeres, la violencia en su contra. Por esta razón, es posible afirmar que a pesar de existir cierta tendencia hacia legislar sobre lo particular, hay en todo caso en el trabajo de las senadoras preocupaciones más globales que las llevaron a promover y apoyar leyes que se ocupan de temas generales.

En la producción legislativa de las senadoras durante este periodo rastreamos también una preocupación especial por lo local. En este orden de ideas, hay algunas leyes que tienen como propósito principal fortalecer la autonomía o las capacidades institucionales de los gobiernos locales, ejemplos de este tipo son la Ley 1217 de 2008 que tiene como objetivo incentivar la creación de las sociedades de mejoras públicas como consultoras de la administración municipal y compromete al Estado a garantizar financiación y apoyo institucional

12 Entrevista con Olga Amparo Sánchez, Casa de la Mujer, 4 de marzo de 2013.

a las mismas, o la Ley 1398 de 2009 que mejora las condiciones laborales de los y las concejales (acceso a capacitaciones periódicas, subsidios de transporte, aumento de salario, entre otros). En el marco de las discusiones de este proyecto de ley, las senadoras participaron de manera activa afirmando su apoyo vehemente a esta iniciativa en tanto “los concejales son los voceros de las comunidades”¹³ y “la base fuerte de la democracia colombiana”.¹⁴

Aunque las senadoras no presentaron más leyes cuyo objetivo principal apunte a fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales, este fue un componente transversal en varias de sus iniciativas. Este es el caso de la Ley 1253 de 2008 que tienen como objetivo regular la productividad y la competitividad en el país. En el proyecto de ley presentado por la senadora Marta Lucía Ramírez se incluye un componente especial en materia de planes territoriales de desarrollo con el fin de fomentar la competitividad desde una perspectiva local. Lo mismo sucede con la Ley 1295 de 2009 que reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisben. En la exposición de motivos de este proyecto de ley se le confiere un rol importante a las acciones comunales y a las juntas administradoras locales en la vigilancia del cumplimiento de los mandatos de la ley.

Algo similar ocurre con la Ley 1195 de 2008 que instaure el día de los niños, las niñas y los adolescentes congresistas. Esta ley no solo tiene como objetivo que los y las menores de edad puedan participar un día en el Congreso, sino que también extiende esta iniciativa a los gobiernos locales. Así lo manifiesta la ponente de esta iniciativa en el primer debate: “nosotros hemos venido recogiendo las iniciativas aquí presentadas [...] otorgándole una mayor magnitud, haciendo que se haga lo

13 *Gaceta* 1368/2009 del Congreso de la República de Colombia.

14 *Ibid.*

propio en los concejos y asambleas de todo el país”.¹⁵ Lo mismo sucede con la Ley 1361 de 2009 (ley de protección integral a la familia) que compromete a las entidades territoriales “de acuerdo con sus competencias [en] la formulación y ejecución de la política pública de apoyo y fortalecimiento de la familia”.¹⁶ En términos generales podemos establecer que durante este periodo las senadoras tuvieron especial interés en el fortalecimiento de los gobiernos y capacidades institucionales a nivel local.

El costo fiscal

En materia de costo fiscal, las leyes sancionadas en el periodo 2006-2010 y respaldadas por senadoras pueden ser divididas en tres grandes grupos. En primer lugar se encuentran leyes que no tienen impactos fiscales importantes, ejemplo de lo anterior son las leyes que tienen como objeto conmemorar algún monumento, municipio, personalidad histórica o festival; algunas de las iniciativas que tienen que ver con los derechos de niños, niñas y adolescentes, como la Ley 1225 de 2008 que regula el funcionamiento y la operación de los parques de diversiones en todo el territorio nacional, y la Ley 1195 de 2008 que establece el día de los niños, las niñas y los adolescentes congresistas. Tampoco presentan un impacto fiscal claro aquellas que regulan temas relacionados con administración pública (como la Ley 1217 de 2008 que regula la modernización de las sociedades de mejoras públicas), tránsito y transporte (como la Ley 1383 de 2010 que reforma parcialmente el Código Nacional de Tránsito) y medioambiente (como la Ley 1252 de 2008 que dicta una serie de normas para el manejo de residuos y desechos peligrosos). La ley de economía del cuidado (1413 de 2010) y aquellas relacionadas con la familia como institución (como la que crea el día de la familia, Ley 1361 de 2009) tampoco tendrían un impacto fiscal inmediato y significativo.

15 *Gaceta* 177/2008 del Congreso de la República de Colombia.

16 *Gaceta* 367/2007 del Congreso de la República de Colombia.

En segundo lugar están aquellas leyes que tienen un impacto fiscal moderado. Ejemplo de estas son algunas que tienen que ver con los derechos de niñas, niños y adolescentes, aquellas de carácter económico que tienen que ver con el fomento a la competitividad y productividad en el país (ley 1253 de 2008), y varias relacionadas con la salud (leyes 1329 y 1414 de 2010) cuyo propósito principal es visibilizar ciertas enfermedades que históricamente han sido desconocidas por el Estado.

En tercer lugar están las leyes que tienen efectos fiscales claros (implican financieramente al Estado) y comprometen la capacidad institucional estatal. Ejemplo de estas leyes son la ley antitabaco (Ley 1335 de 2009), la constitución de Colciencias como un Departamento Administrativo (Ley 1286 de 2009), la regulación de la elección del registrador nacional del Estado Civil (Ley 1134 de 2007), la Ley de atención integral a niños y niñas de los 0 a 5 años clasificados como 1, 2 y 3 en el Sisben (1295 de 2009), la ley que dicta normas para prevenir y sancionar todas las formas de violencia contra las mujeres (Ley 1257 de 2008), y aquellas que contrarrestan y sancionan los delitos sexuales cometidos contra menores de edad (leyes 1154 de 2007 y 1329 de 2009). La mayoría de las leyes sobre educación que fueron firmadas y respaldadas por las senadoras durante este periodo, también imponen una carga fiscal importante al Estado en la medida en que tres de ellas autorizan la emisión de estampillas a instituciones educativas (lo que compromete recursos estatales) y la otra ley establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales de los niveles nacional y territorial.

Rastreamos un especial interés de las senadoras de este periodo por la investigación, la educación y la ciencia. Esto es evidente no solo en el objeto de varias de las leyes que sacaron adelante durante este periodo, sino también en la exposición de motivos y las discusiones de sus proyectos de ley. En el trámite de las tres leyes que tienen que ver con la financiación de ciertas instituciones de educación superior las senadoras hacen especial referencia a la importancia de que estas ins-

tituciones se conviertan en espacios para la investigación, la construcción de nuevo conocimiento y la innovación. Esto es evidente en la exposición de motivos de la Ley 1320 de 2009 que autoriza la emisión de la “Estampilla Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid”: “El producido de la estampilla se destinará a cumplir los objetivos institucionales tales como: inversión en infraestructura física y su mantenimiento, construcción de escenarios deportivos, montaje y dotación de laboratorios y bibliotecas, equipamiento y dotación de la Institución, materiales y equipos destinados a la ciencia e investigación”.¹⁷

Este tema lo retomamos más adelante cuando analizamos las intervenciones de las senadoras para defender los proyectos de ley que presentaron. Por ahora nos centramos en lo que explícitamente quedó consignado en la exposición de motivos y en los propios proyectos de ley, en la próxima sección podremos ver, además, cómo argumentaban las senadoras en relación con el impacto fiscal de sus proyectos de ley.

Derechos de las mujeres y algo más

Teniendo en cuenta lo esbozado hasta el momento podemos sugerir que las senadoras del periodo 2006-2010 legislaron sobre una variedad importante de temas, lo cual nos lleva a pensar que representaron una amplia gama de intereses. No obstante, también constatamos que una prioridad en su agenda legislativa fue el trabajo a favor de los derechos de las mujeres. Esto se puede explicar por varios factores, uno de ellos es la conformación de la Bancada de Mujeres, pues fue precisamente en el periodo legislativo 2006-2010 cuando empezó a consolidarse dicha Bancada en el Congreso. Esta Bancada, conformada por todas las congresistas de diferentes partidos e ideologías políticas, se propuso trabajar a favor de los derechos de las mujeres desde la rama legislativa a partir de una variedad de actividades como la promoción de medidas legislativas específicas, la inclusión de la perspectiva de género

17 Gaceta 771/2008 del Congreso de la República de Colombia.

en los proyectos políticos que presentan los congresistas, la incidencia en el Congreso y en la sociedad civil, y las acciones de control político encaminadas a exigir una mejora en las condiciones de vida de las mujeres colombianas.

Ahora bien, aunque las senadoras de este periodo presentaron intereses legislativos amplios, también es clave resaltar que casi todas sus apuestas estuvieron orientadas a la atención y protección de poblaciones especialmente vulnerables (niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con limitaciones físicas/mentales, colombianos/as en el exterior, mujeres, entre otros). Esto explica que la mayoría de su trabajo legislativo tenga como propósito la formulación de normas, políticas o programas de carácter focalizado y puntual privilegiando lo particular antes que lo general.

Los argumentos de las senadoras cuando legislan

Teniendo en cuenta los temas que ocuparon la agenda legislativa de las senadoras durante el periodo 2006-2010, este apartado se centra en la forma en la que se llevó a cabo la producción legislativa. Esto es, en las ópticas desde las que se abordaron las leyes, el tipo de debates que se dieron y las dificultades o tensiones para que ciertos proyectos de ley presentados por las senadoras fueran exitosos, entre otros. Así las cosas, esta sección tiene como propósito esbozar lo que se dio detrás de cada una de las leyes que fueron respaldadas por las senadoras durante el periodo de estudio señalado. Para ello tomamos como principales insumos las entrevistas realizadas a algunas senadoras y sus asesoras(es), al igual que la revisión de las actas del Congreso de la República en las que quedaron consignadas las discusiones de las leyes analizadas en este libro.

Lo primero que resulta importante identificar es el nivel de alianzas y de solidaridad de las senadoras en su trabajo legislativo. Para esto, es pertinente dar cuenta del número de proyectos de ley que fueron presentados de manera individual y colectiva (entre varias senadoras). De acuerdo con la revisión

TABLA 11

Estadísticas de autorías conjuntas e individuales de las leyes respaldadas por las senadoras en el periodo 2006-2010

Autoría		Número de proyectos de ley respaldados	Porcentaje de proyectos de ley respaldados
Mixta	Senadores y senadoras	35	68,63
	Senadora y representante a la Cámara (hombre)	7	13,73
Individual (solo una senadora)		7	13,73
Varias senadoras		2	3,92
Total		51	100,00

FUENTE: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Oficina de Leyes del Senado de la República de Colombia.

minuciosa del tránsito de los proyectos de ley presentados por las senadoras en el periodo 2006-2010 y sancionados como ley, encontramos que la mayoría de estos proyectos fueron presentados en alianza de senadores y senadoras (autoría mixta). Como se muestra en la tabla 11, de los 51 proyectos de ley respaldados al menos por una senadora y sancionados como ley, el 82,36% fueron de autorías mixtas (68,63% fueron firmados por senadores y senadoras y 13,73% fueron firmados por una senadora y un representante a la Cámara). De otra parte, el 13,73% fueron firmados por una sola senadora y el 3,92% fueron firmados por varias senadoras (y ningún senador). El hecho de que la mayoría de los proyectos de ley sancionados como ley hayan sido de autoría mixta (82,36%) se explica — entre otras cosas— por la altísima presencia de hombres en el Senado, pero también indica que los senadores fueron aliados de las senadoras en varios proyectos de ley.

Teniendo este aspecto claro, es posible pasar a dar cuenta de cuántas y cuáles leyes de las propuestas por las senadoras fueron debatidas en el Senado. Como señalamos anteriormente, de los 51 proyectos de ley presentados por las senadoras y sancionados como ley, 34 suscitaron debates de fondo¹⁸

¹⁸ Con debates de fondo nos referimos a una discusión sustancial

en comisión o en plenaria de Senado y 17 fueron aprobados sin mayor discusión (solo se dio lectura de sus artículos y fueron aprobados en ambos debates). Esto quiere decir que 66,7% de los proyectos de ley fueron debatidos sustancialmente y el 33,3% de los mismos no lo fue.

Los proyectos de ley presentados por las senadoras y sancionados como leyes que más se discutieron son aquellos relacionados con salud (los 3 proyectos de ley presentados en este tema fueron discutidos), seguridad social (los 2 proyectos de ley presentados en este tema fueron discutidos), normas de tránsito (los 2 proyectos de ley presentados en este tema fueron discutidos), derechos de niños, niñas y adolescentes (los 5 proyectos de ley presentados en este tema fueron discutidos) y derechos de las mujeres (7 de los 8 proyectos de ley presentados en este tema fueron discutidos). De otra parte, aquellos proyectos de ley respaldados por las senadoras en los que no hubo mayor discusión tienen que ver con economía, organización administrativa y medioambiente. Esto nos da una idea de los temas propuestos por senadoras que suscitan más controversias y que, por ende, generan mayor debate en el marco de las discusiones en el Senado.

Hasta aquí hemos señalado el número y tipo de proyectos de ley presentados por las senadoras y sancionados como ley que suscitaron discusiones de fondo. Ahora es pertinente revisar cuál fue el nivel de intervención de las senadoras en estos debates. Al menos una senadora intervino en los debates de 33 de los 34 proyectos de ley que suscitaron algún nivel de discusión y controversia en su paso por el Senado, esto quiere decir que al menos una senadora (no necesariamente la autora de la iniciativa) participó en el 97,1% de los proyectos de ley que suscitaron discusiones. Sin embargo, los temas en los que las senadoras participaron de forma más activa¹⁹ fueron los pro-

frente al proyecto de ley propuesto. Esto es opuesto a la mera lectura del articulado con su posterior aprobación por unanimidad.

19 Esto lo definimos identificando aquellos proyectos de ley en los

yectos de ley relacionados con salud, trabajo, seguridad social y derechos de las mujeres.

Lo anterior nos sugiere que las leyes en las que intervinieron las senadoras fueron las mismas en las que más participaron los senadores hombres. Esto puede significar que las senadoras intervinieron en los debates de estas leyes en particular, no porque los temas de las mismas les interesaran específicamente, sino que su participación fue resultado de preguntas, comentarios o sugerencias de sus compañeros legisladores. No obstante, estos datos son interesantes por dos razones: i) nos permite identificar el nivel de participación de las senadoras en los debates de los proyectos de ley por ellas propuestos y que finalmente fueron sancionados como leyes; ii) dan cuenta de las áreas temáticas en las que más participaron las mujeres a nivel de debate.

Teniendo en mente esta perspectiva cuantitativa es pertinente analizar la lógica argumentativa de las senadoras en sus intervenciones en el Senado.²⁰ Para hacer este análisis nos basamos en las actas del Senado de la República en las que quedaron consignadas las discusiones de los proyectos de ley respaldados por las senadoras y que fueron sancionados como leyes. El número de las actas y su ubicación en las gacetas del Congreso de la República fue suministrado por la Oficina de Leyes del Senado en donde se hace seguimiento a la trayectoria de todos los proyectos de ley presentados por senadores/as y representantes a la Cámara.²¹

que intervinieron dos o más senadoras en el marco de los debates de comisión y plenaria del Senado.

20 Para hacer este análisis nos basamos en las actas del Senado de la República en las que quedan consignadas las discusiones de todos los proyectos de ley. Es importante mencionar que en el trabajo de campo realizado evidenciamos que en términos generales los debates de los proyectos de ley no son muy rigurosos, no es posible identificar líneas coherentes a lo largo de las discusiones y, en ocasiones, los debates tienden a centrarse en temas de forma y no de fondo del proyecto de ley lo cual hace que se pierda de vista el aspecto sustantivo. Esto hace difícil rastrear los principales nudos o controversias en el marco de las discusiones de los proyectos de ley analizados.

21 Es importante aclarar que aunque la Oficina de Leyes del Sena-

Con base en las actas de las discusiones de los proyectos de ley respaldados por senadoras y sancionados como leyes, identificamos todas las intervenciones de las senadoras y analizamos los argumentos esbozados a favor o en contra de los mismos, el tono utilizado y su interlocución con sus compañeros y compañeras. En suma, hicimos un esfuerzo por identificar la lógica argumentativa detrás de sus intervenciones en el marco de las discusiones de los proyectos de ley mencionados. Como resultado de dicho ejercicio destacamos algunas tendencias que presentamos a continuación.

Una apuesta por la protección

Al analizar las intervenciones de las senadoras en el marco de los proyectos de ley por ellas respaldados identificamos que uno de los argumentos comúnmente esbozado tiene que ver con la importancia de que el Estado proteja a las poblaciones más vulnerables de la sociedad. Este argumento se hace presente en la mayoría de las leyes que tienen que ver con los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes; en aquellas que están relacionadas con salud, y en la mayoría de las leyes que tienen como objetivo proteger los derechos de personas en situación de vulnerabilidad, esto es, adultos mayores, personas en situación de discapacidad física y mental, colombianos(as) en el exterior, entre otros. Detengámonos en una de ellas. La Ley 1414 de 2011 que establece medidas de protección para personas que padecen epilepsia contiene, tanto en su articulado como en la exposición de motivos, referencias constantes a la importancia de que el Estado proteja integralmente a las personas que padecen de dicha enfermedad debido a que estas se encuentran en condiciones especiales de vulnerabilidad.

do tiene un sistema virtual donde esta información se encuentra sistematizada, los datos allí consignados son incompletos y en algunas ocasiones incoherentes. Por este motivo fue necesario remitirnos a la sistematización manual que también lleva a cabo la Oficina de Leyes que contiene más información que el sistema virtual, pero que por su carácter manual cuenta con algunas limitaciones.

En este sentido, exhorta al Estado a desarrollar toda una serie de lineamientos para la protección integral de esta población.

La argumentación en torno a la importancia de que el Estado provea protección a ciertos grupos poblacionales es bastante recurrente en la producción legislativa de las senadoras. De allí que frases como estas sean frecuentes: “Este proyecto de ley por la cual se establecen normas tendentes a la *protección* por parte del Estado de los pacientes que sufren enfermedades raras o huérfanas se fundamenta en el derecho a la Salud y el derecho a la Seguridad Social”;²² “La presente ley tiene por objeto garantizar y optimizar la *protección* integral de los derechos que tienen las personas que padecen epilepsia”;²³ “La presente ley tiene por objeto la *protección* e inclusión social de toda persona natural con discapacidad mental”;²⁴ “el Estado lo que tiene que generar es un dispositivo para *proteger* a la mujer, para restituirle, para repararle sus derechos”.²⁵

En este sentido, y desde una perspectiva diferencial, en los debates de los proyectos de ley las senadoras acudieron constantemente al deber del Estado de brindar protección y salvaguardar a personas que se encuentran en situación de desventaja frente a otras.

Esta tendencia argumentativa también la evidenciamos en algunas entrevistas realizadas a senadoras y asesoras. Por ejemplo, al preguntarle a la exsenadora Dilian Francisca Toro por los tipos de intereses que representó durante el periodo 2006-2010, esta contestó lo siguiente:

Yo no creo representar un solo interés, me considero que he sido defensora de las clases menos favorecidas, de las mujeres pero también de los hombres, de los niños, de las personas de la tercera edad; mi trabajo ha estado focalizado en procurar que todos los sectores pobla-

22 *Gaceta* 555/2008 del Congreso de la República de Colombia.

23 *Gaceta* 345/2007 del Congreso de la República de Colombia.

24 *Gaceta* 369/2007 del Congreso de la República de Colombia.

25 *Gaceta* 324/2007 del Congreso de la República de Colombia.

cionales se sientan atendidos por el Estado y que tienen una voz a la hora de que se aprueban las leyes.²⁶

Desde una perspectiva similar, un exasesor de la senadora Piedad Córdoba señaló que: “el proyecto político, prioridades y agenda de la senadora en ese periodo eran los mismos que tenía desde su llegada al Congreso: la defensa, protección y reconocimiento de los derechos de los grupos sociales más vulnerables: mujeres, afrocolombianos, indígenas, minorías políticas y grupos sociales discriminados por su orientación sexual”.²⁷

Esta perspectiva a favor de la protección de los más vulnerables, presente en varios proyectos de ley de las senadoras, está relacionada con la ética del cuidado que se mencionó y que históricamente ha sido asociada a las mujeres.

La importancia de los estándares internacionales

Otro aspecto que también es clave destacar en la lógica argumentativa de las senadoras es el uso constante que hacen de: i) estándares internacionales, ii) recomendaciones de organismos internacionales y iii) experiencias comparadas en el marco de las discusiones de los proyectos de ley. En la mayoría de las exposiciones de motivos de los proyectos de ley presentados por parte de las senadoras, al igual que en el marco de las discusiones de las iniciativas legislativas, hay una alusión constante a estos tres elementos.

Leyes como la 1195 de 2008 (que instauro el día del congresista menor), la 1154 de 2007 (que modifica la prescripción de los delitos sexuales cometidos contra menores), la 1251 de 2008 (que dicta normas tendentes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores); la 1190 de 2008 (declara el año de las víctimas de desplazamiento), y la 1286 de 2009 (que hace de Colciencias un Depar-

26 Cuestionario resuelto por Dilian Francisca Toro, exsenadora de la República de Colombia, 4 de junio de 2013.

27 Cuestionario resuelto por Jaime Vasco, exasesor de la exsenadora de la República de Colombia, 16 de mayo de 2013.

tamento Administrativo) entre otras, fueron justificadas principalmente a partir de alusiones a experiencias comparadas y estándares internacionales.

Es importante hacer un especial énfasis en este recurso argumentativo en la medida en que fue de vital importancia para la defensa de iniciativas legislativas claves en pro de los derechos de las mujeres como la Ley 1202 de 2008 (que modifica la comisión legal para los derechos humanos) y la Ley 1434 de 2011 (que crea la comisión legal para la equidad de la mujer). En estos dos proyectos de ley es posible identificar un trabajo juicioso por parte de las senadoras en la medida en que hicieron una recopilación interesante de las experiencias de bancadas y comisiones de mujeres en otros países del mundo, y a partir de este análisis justificaron la necesidad y pertinencia de configurar una Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso de la República.²⁸

Participando del punitivismo

Las leyes que tienen como objeto prevenir y sancionar delitos o hechos de violencia le apuntan sobre todo a un aumento de penas y no tanto a la configuración de políticas de prevención de los hechos delictivos. Este es el caso de la Ley 1326 de 2009 que modifica el artículo 110 del Código Penal y establece una serie de circunstancias en las que se agrava la pena para el homicidio culposo. Sucede algo similar con la Ley 1236 de 2008 que tiene como objeto modificar algunos artículos del Código Penal relativos a los delitos de abuso sexual. Esta ley aumenta las penas para delitos de abuso sexual y limita beneficios penales para dichos victimarios. Así lo anuncia la senadora Gina Parody en la discusión de comisión de este proyecto de ley:

si bien una de las funciones que buscaríamos con la penalización y con el aumento de estas penas es disuadir a quien comete estos delitos, también una de las funciones de la pena es ser ejemplarizante y la so-

28 Gaceta 245 y 297/2006 del Congreso de la República de Colombia.

ciudad en este momento está reclamando eso, que no tengan casa por cárcel quienes cometen los delitos contra los niños.²⁹

Esta tendencia punitiva también se hace presente en la Ley 1329 de 2009 que tiene como objetivo contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Esta medida legislativa contempla sobre todo un aumento en las penas para quienes organicen, faciliten y participen de cualquier forma en el comercio carnal o la prostitución de una persona menor de 18 años. Así se menciona en la exposición de motivos: “se hace imperante modificar la legislación penal como herramienta complementaria a las políticas de protección para hacer frente a las nuevas modalidades de abuso y explotación de niños, niñas y adolescentes”.³⁰ Lo mismo sucede con la Ley 1383 de 2010 que modifica el Código Nacional de Tránsito y en cuyo proyecto de ley se propone aumentar el tiempo de suspensión de la licencia de conducción para reincidentes en contravenciones de tránsito.³¹

Lo anterior indica que en la lógica argumentativa de las senadoras está presente la idea de castigar duramente aquellos hechos delictivos que ponen en peligro la vida de otros y de otras. Ahora bien, esta no es una dinámica de las senadoras solamente; de hecho, como lo sugiere el informe de la Comisión Asesora de política criminal, en Colombia³² existe una tendencia bastante marcada hacia el castigo en respuesta a hechos delictivos.

Un ambiente hostil

El Congreso es un espacio hostil para las mujeres, de hecho, estas no solo deben atravesar una serie de barreras para po-

29 Gaceta 507/2007 del Congreso de la República de Colombia.

30 Gaceta 554/2007 del Congreso de la República de Colombia.

31 Gaceta 707/2009 del Congreso de la República de Colombia.

32 Véase: Comisión Asesora de Política Criminal (2012) *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Informe final*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, APC Colombia y Unión Europea

der acceder a este espacio históricamente reservado para los hombres, sino que también deben enfrentar una serie de obstáculos una vez ya están allí. Así lo sostiene la investigadora Angélica Bernal quien señala que las mujeres deben vérselas con una serie de obstáculos de permanencia

que encuentran [...] una vez han logrado entrar en la política y que son las características y dinámicas mismas del quehacer político en nuestro país, con las que estas mujeres muchas veces no se sienten identificadas y se constituyen en la razón principal por lo que la mayoría decide retirarse a la esfera privada o al trabajo comunitario (Bernal 2006: 7).

Las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación resaltan esta idea y constatan que “el Congreso es un espacio en donde el machismo es muy marcado y se presta para que haya discriminación”.³³

En este orden de ideas, es importante resaltar que el ambiente en el Senado es difícil y que sacar un proyecto de ley con éxito es aún más complicado, no solo por el marcado carácter patriarcal de dicho espacio, sino también porque el juego político no es fácil. Así lo señaló la exsenadora Cecilia López:

los proyectos de ley que no son de iniciativa gubernamental son muy difíciles de sacar. Es un Congreso demasiado subordinado al Ejecutivo [...] los proyectos de ley que tienen éxito son los de iniciativa gubernamental, entonces los que no son de iniciativa gubernamental y que son de iniciativa parlamentaria son muy difíciles de sacar adelante.³⁴

Esta impresión es compartida por su asesora quien señala que “es importante reconocer que [contra] las mujeres se dan pulsos internos muy fuertes dentro del Congreso. Las mujeres muchas veces se ven sometidas a maltratos psicológicos y les cuesta mucho tener un liderazgo dentro del Congreso y

33 Entrevista con Laura Tovar, exasesora de la senadora Martha Lucía Ramírez, 29 de abril de 2013.

34 Entrevista con Cecilia López, exsenadora de la República de Colombia, 14 de marzo de 2013.

cuando se trata de temas de género, la situación es mucho más difícil”.³⁵

Es en el marco de este escenario hostil en el que las senadoras deben gestionar sus proyectos políticos y sus apuestas legislativas. Quizás por este motivo se ven obligadas a utilizar un tono cauteloso en el marco de los debates de sus proyectos de ley. Esta cautela se evidencia en la discusión de plenaria de la Ley 1202 de 2008 que incluye la perspectiva de género en la Comisión de derechos humanos, pues la ponente señaló lo siguiente para respaldar el mismo: “es un cambio muy pequeño pero muy útil”.³⁶ De acuerdo con lo anterior, podemos identificar una cierta precaución por parte de las senadoras a la hora de respaldar ciertas iniciativas legislativas. Esto, por supuesto, responde a una estrategia política para garantizar el éxito en sus apuestas legislativas en el marco de un Congreso predominantemente masculino.

Frente al planteamiento anterior es importante resaltar algunas excepciones. La primera tiene que ver con la discusión que se llevó a cabo sobre la Ley 1329 de 2009 (para contrarrestar la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes). Esta ley fue presentada por siete senadoras, y tanto en su contenido como en su defensa las senadoras fueron contundentes y tomaron distancia del tono precavido que las caracterizó en otras discusiones. Esto es evidente en la medida en que este proyecto de ley tenía como objeto penalizar no solo a quien organizara y facilitara la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, sino también a quien participara en este tipo de actividades. En la discusión del proyecto de ley en plenaria la senadora Gina Parody defendió de manera vehemente el mismo mencionando lo siguiente: “ya no solo se considera la inducción a la prostitución el que induzca al comercio carnal, sino el que esté organizando, facilitando o

35 Entrevista con Ana Paula Castro, exasesora de la exsenadora Cecilia López, 23 de enero de 2013.

36 *Gaceta* 324/2007 del Congreso de la República de Colombia.

participando”. En este mismo debate la senadora Elsa Gladys Cifuentes manifestó su interés en regular la prostitución y castigar el proxenetismo en general:

Yo creo que por prudencia se ha recomendado únicamente ceñirnos a la protección de los menores de edad, pero yo me pregunto, ¿acaso detrás de esta corrección estamos dejando nosotros la legitimidad de que en Colombia sí se permite la prostitución? [...] Entonces, como lo que recomienda nuestra senadora, nuestra coordinadora ponente, es que simplemente protejamos mediante esta reforma del Código Penal a los menores de 18 años, pues nos acogemos a eso, pero quiero dejar planteado frente a los honorables senadores el hecho de que sigue siendo alarmante y seguirá siendo una amenaza el hecho de que no se haga nada contra los proxenetes en este país.³⁷

A su vez, es importante reconocer el trabajo mancomunado y la fortaleza de los argumentos presentados por las senadoras en los debates legislativos de la Ley 1257 de 2008. En estos debates se hicieron propuestas atrevidas como aquella de la senadora Alexandra Moreno de incluir un artículo nuevo que garantizara la participación de las mujeres en la negociación del salario mínimo: “Uno de los artículos es para incluirlas a través de los gremios o asociaciones de mujeres rurales, afrocolombianas, etc., para que ellas estén presentes en la toma de decisiones así como fin de año [...] quién más que las mujeres son las que deben estar ahí, las mujeres que saben cuánto vale y cuánto pesa la canasta familiar y cómo tienen que alimentar sus hijos”.³⁸ Otra de las propuestas innovadoras de esta senadora en este mismo debate fue la creación de un sistema de pensiones especial para las madres de familia, “que las madres tengan una especie de cotización especial en el sistema de pensiones y salud, que la mujer no arranque de cero a cotizar”.³⁹ En este debate (en el que intervinieron 7 senadoras) el tono fue contundente y las exigencias fueron claras.

37 *Gaceta* 752/2008 del Congreso de la República de Colombia.

38 *Gaceta* 324/2007 del Congreso de la República de Colombia.

39 *Ibid.*

Así las cosas, aunque podemos rastrear un tono conciliador y precavido en algunas de las discusiones de los proyectos de ley, también reconocemos que en ciertas iniciativas legislativas las senadoras fueron contundentes y arriesgadas en sus planteamientos. Quizás el punto más importante por resaltar es que aquellas discusiones en las que las senadoras asumieron un tono más enfático tienden a coincidir con las discusiones en las que participaron varias de ellas. Esto nos sugiere que en los debates en los que se evidencia mayor solidaridad y alianzas entre las senadoras estas se sienten más cómodas de asumir un tono de exigencia contundente.

¿Se piensa en el impacto fiscal?

Otro aspecto que resulta importante mencionar es que varios de los proyectos de ley que precedieron a las leyes analizadas en este escrito no hacen ninguna alusión al impacto fiscal de las mismas, ni al presupuesto necesario para su implementación. Esto, a pesar de que en la Sentencia C-373 de 2009 la Corte Constitucional se había pronunciado al respecto señalando que:

los proyectos de ley que ordenan gastos o que otorgan beneficios tributarios deben reunir los siguientes requisitos: en primer lugar deben hacer explícito el impacto fiscal del proyecto, y en segundo lugar deben ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para garantizar el cumplimiento de estos requisitos, deben cumplirse, durante el trámite del proyecto de ley, las siguientes formalidades: [...]ii) en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite del proyecto debe incluirse la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.⁴⁰

En el análisis de las discusiones y de los proyectos de ley de las 51 leyes aprobadas entre el 2006 y el 2010, respaldadas por al menos una senadora, no se mencionó el impacto fiscal de las mismas y el esfuerzo presupuestal que podría suponer su implementación. De hecho, esta es una de las críticas que

40 Corte Constitucional, sentencia C-373 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

recibían las senadoras por parte de otros legisladores. A continuación presentamos la intervención de un senador en el marco de la discusión en comisión de la Ley 1195 de 2008:

... de manera que hasta podría votar afirmativamente si me dijeran, vamos a contar con este presupuesto del Gobierno nacional para hacer segura y útil la deliberación de estos colombianos en su condición social, pero no lo veo. De dónde van a sacar tales dineros, del presupuesto del colegio, de los padres, del congreso, me parece que podríamos izar una bandera y quedamos mucho mejor. Mi voto es negativo.⁴¹

Lo mismo sucedió en la discusión de la Ley 1286 de 2009 (que transforma Colciencias en un Departamento Administrativo), pues en plenaria varios senadores cuestionaron fuertemente el proyecto de ley ya que no se especificaba cómo sería la financiación del mismo. Estos fueron algunos de los comentarios que hicieron los senadores: “tengo una grande preocupación por el tema financiero, no sé cuál va a ser la financiación”; “sin un presupuesto importante, sin recursos del Estado importantes no es posible desarrollar ciencia y tecnología”; “este proyecto no mide el impacto fiscal, y por supuesto si no mide el impacto fiscal no puede comprometer al Gobierno Nacional en el financiamiento de los programas y proyectos de inversión en la cuantía que sea necesaria”.⁴²

No obstante, es importante destacar una excepción frente a esta tendencia. Esta excepción se encuentra en la Ley 1413 de 2010 que tiene como objeto incluir la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el fin de identificar el aporte de las mujeres al desarrollo económico. En este debate las senadoras Gloria Inés Ramírez y Cecilia López (autoras de la iniciativa legislativa) hicieron explícito el impacto fiscal de dicha iniciativa:

Este proyecto no afecta el presupuesto, esto no es un aumento de riqueza ni de obligaciones para el Gobierno, por eso es una cuenta satélite, en donde una vez que se tenga claro qué tipo de labores hacen

41 *Gaceta* 177/2008 del Congreso de la República de Colombia.

42 *Gaceta* 223/2007 del Congreso de la República de Colombia.

las mujeres y algunos hombres en esta economía no remunerada, se evalúa y se pone en una cuenta satélite y lo que se dice básicamente es el aporte de la economía del cuidado es tanto, pero eso no afecta el presupuesto ni nada, en lo que sí tiene implicaciones es para la política de género.⁴³

Es importante resaltar que la ausencia de referencia al impacto fiscal no es una característica exclusiva de los proyectos de ley que presentan las senadoras. En general, la mayoría de proyectos de ley que no tienen una relación estrecha con temas económicos carecen de una explicación frente al impacto fiscal de los mismos. Esto nos habla de una práctica legislativa común en el Senado que no tiene que ver con el género de quien postula el proyecto de ley, pero que en muchas ocasiones hace que las iniciativas legislativas sean fuertemente criticadas en los debates; o que cuando son aprobadas, terminen enfrentando serias dificultades para implementarse.

Teniendo en cuenta lo planteado hasta el momento, es posible establecer que al menos una senadora participó en el 97,1% de los debates que suscitaron discusiones de fondo durante su trámite en el Senado. Al analizar las actas de los debates de los 51 proyectos de ley respaldados por las senadoras y aprobados como leyes, identificamos algunas tendencias argumentativas en sus intervenciones. En general, las senadoras señalaron reiteradamente la importancia de que el Estado garantice protección a poblaciones en situación de vulnerabilidad o desventaja. A su vez, trajeron a colación constantemente los estándares internacionales y las experiencias comparadas para sustentar sus apuestas legislativas. De otra parte, las senadoras compartieron en su lógica argumentativa algunas de las dinámicas de sus compañeros hombres, esto es, asumieron una postura en la sanción de delitos que atentan contra la vida de otros(as) y, en algunas ocasiones, sus proyectos de ley carecieron de una referencia explícita al impacto fiscal de los mismos. Por último, las senadoras oscilaron entre asumir

43 Gaceta 188/2010 del Congreso de la República de Colombia.

tonos conciliadores y precavidos en el marco de los debates y estilos más contundentes sobre todo cuando varias de ellas participaron en las discusiones y se apoyaron mutuamente.

Capítulo 4. Cuando legislan sobre temas que afectan los derechos de las mujeres ¿cómo lo hacen?

Somos mujeres, no representar los intereses de las mujeres iría en contra de nuestra naturaleza. No puedo pensar en una mujer que defienda los intereses de los hombres por encima de aquellos a través de los cuales pueden lograr la reivindicación de sus propios derechos de igualdad de género.¹

Teniendo una idea más o menos clara de la producción legislativa general de las senadoras durante el periodo 2006-2010, en este capítulo nos concentramos en el análisis en detalle de su producción legislativa en un aspecto particular: los derechos de las mujeres. Para ello, en un primer momento identificamos el número y el tema específico de los proyectos de ley respaldados por las senadoras y sancionados como leyes relacionados con los derechos de las mujeres. En un segundo momento presentamos un análisis sobre la forma en la que las senadoras defendieron dichos proyectos de ley en el marco de los debates para su aprobación. A partir de este ejercicio derivamos una serie de observaciones analíticas.

Las autorías de leyes en materia de derechos de las mujeres

Durante el periodo 2006-2010, las senadoras respaldaron ocho proyectos de ley que fueron sancionados como leyes cuyo objetivo tiene una relación directa con los derechos de las mujeres. Esto quiere decir que durante este periodo, el 15,69% de

¹ Cuestionario resuelto por Dilian Francisca Toro, exsenadora de la República de Colombia, 4 de junio de 2013.

las iniciativas legislativas promovidas y sancionadas como leyes por parte de las senadoras estaban relacionadas con los derechos de las mujeres. Como se evidenció en el capítulo anterior, podemos establecer que los derechos de las mujeres fueron una de las prioridades en la agenda legislativa de las senadoras de este periodo.

En la tabla 12 referenciamos los proyectos de ley relacionados con los derechos de las mujeres que fueron respaldados por senadoras y aprobados como leyes en el periodo 2006-2010. Esta tabla muestra que durante estos años, las leyes respaldadas por las senadoras en esta materia tienen que ver con la maternidad y con la familia, con el fomento de la participación política de las mujeres y con la prevención y sanción de hechos violentos contra las mujeres (incluidos la violencia sexual), y solo se presenta una ley de carácter económico que tiene como objetivo visibilizar e incluir la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales del país.

¿Estas leyes fueron solo firmadas por senadoras o también recibieron el aval de senadores? Como se presenta en la tabla 12, de las ocho leyes relacionadas con los derechos de las mujeres y respaldadas por las senadoras solo tres fueron firmadas por al menos un senador. Pero, además, es llamativo que los senadores solo respaldaron con su firma los proyectos de ley que tenían que ver con mujeres madres o con violencia; no apoyaron con su autoría ninguna iniciativa legislativa que le apuntara a la promoción de la participación política de las mujeres.

Estos datos nos sugieren que en el Senado legislar sobre los derechos de las mujeres es responsabilidad principalmente de las senadoras. Esta idea es corroborada por el hecho de que durante el periodo 2006-2010 solo hubo un proyecto de ley con iniciativa en el Senado presentado solo por senadores (sin ninguna senadora como autora) que estuviera relacionado con derechos de las mujeres. En este sentido, la exsenadora Cecilia López señala lo siguiente: “la verdad es que sí hay unos temas que son de las mujeres y que no les interesan a los demás,

TABLA 12

Leyes sobre derechos de las mujeres respaldadas por las senadoras durante el periodo 2006-2010

Ley	Tema	Tema específico	Tipo de autoría
1181 de 2007	Maternidad-Familia	Inasistencia alimentaria	Solo una senadora
1202 de 2008	Participación política	Comisión Legal de Derechos Humanos y audiencias del Congreso, con enfoque de género	Solo una senadora
1232 de 2008	Maternidad-Familia	Madres cabeza de familia	Solo una senadora
1236 de 2008	Violencia	Aumento de penas delitos sexuales	Mixta
1257 de 2008	Violencia	Prevención y sanción de violencia contra las mujeres	Mixta
1385 de 2008	Maternidad-Familia	Prevención de alcoholismo fetal	Mixta
1413 de 2010	Economía	Economía del cuidado	Varias senadoras
1434 de 2011	Participación política	Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso	Varias senadoras

FUENTE: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Oficina de Leyes del Senado de la República de Colombia.

que son los temas de salud sexual y reproductiva, embarazo adolescente, mortalidad materna [...] Estas son agendas que son muy difíciles de vender en otros sectores”.²

Ahora bien, ¿qué se puede decir frente a este grupo de leyes respaldadas por las senadoras del periodo 2006-2010? Este grupo de medidas legislativas se reduce a ciertos temas específicos: i) violencia y delitos sexuales, ii) participación política y iii) familia-maternidad. La gran excepción es la ley de economía del cuidado que desborda un poco las temáticas planteadas anteriormente (Ley 1413 de 2010). Teniendo en cuenta estos elementos, podemos sostener que hay grandes temas ausentes en la producción legislativa de las senadoras en el periodo mencionado. Así, el lente a través del que se leen los derechos de las mujeres en el Senado parece ser bastante limitado. Esto demuestra que solo hay algunos temas frente a los

² Entrevista con Cecilia López, exsenadora de la República de Colombia, 14 de marzo de 2013.

que las senadoras y senadores convergen cuando se trata de derechos de las mujeres. Lo anterior lo confirma la exsenadora Cecilia López al aseverar que en el trabajo conjunto de las senadoras “no hubo tantas diferencias en cuanto a partidos políticos, pero hubo diferencias en cuanto a religiones. Nunca se pudo hablar de feminicidio, lo del aborto siempre se encontró con las cristianas como un problema”.³

En este punto es importante destacar que aunque intentamos identificar tendencias en la producción legislativa de las senadoras en materia de derechos de las mujeres de acuerdo con la filiación partidista, no encontramos patrones o hallazgos relevantes.

Además de lo anterior, llama la atención la idea de “mujer” a la que están dirigidas estas leyes. En general, se parte de una visión que asume a las mujeres como sujetos unívocos y con características naturalmente femeninas relacionadas con la familia, la maternidad y el cuidado. Como consecuencia de lo anterior, las senadoras del periodo 2006-2010 legislaron para una mujer-madre, heterosexual, miembro de una familia, blanca y urbana. Resulta llamativa la asimilación que se hace permanentemente entre mujer y madre, tanto en la exposición de motivos de dichas leyes como en las discusiones de las mismas. Pareciera que la subjetividad de las mujeres está dada y absorbida por la institución de la maternidad y es este el sentido en el que se orienta la producción legislativa cuyo objeto son los derechos de las mujeres. Esto nos sugiere que aunque las senadoras se preocuparon por legislar sobre situaciones y fenómenos que afectan particularmente a las mujeres, no lo hicieron desestabilizando y transformando los roles de género.

Pero además, en las leyes promovidas por las senadoras durante el periodo mencionado no hay ninguna en la que se reconozca la singularidad de las mujeres atravesadas por la raza, la etnia, lo rural, la diversidad sexual, entre otros. Por la

3 *Ibid.*

única intersección por la que se preguntaron someramente las senadoras es por la de la clase, pero solo cuando se trató de legislar para mujeres madres cabeza de familia.

Lo segundo que es importante destacar es que las senadoras no asumieron una perspectiva de género transversal en sus apuestas legislativas. Esto quiere decir que aquellas leyes que no tienen que ver con los derechos de las mujeres directamente (delitos sexuales, inasistencia alimentaria, violencia, participación política, familia, entre otros) no fueron abordadas desde una perspectiva de género. En otras palabras, aquellas leyes que no tienen relación con lo típicamente catalogado como “femenino”, como las que tienen que ver con economía, acceso a la información, tránsito, seguridad y narcotráfico, educación, ciencia y tecnología, medioambiente, entre otros, no fueron abordadas desde una perspectiva diferencial. Esto fue corroborado en las entrevistas realizadas a las asesoras de las senadoras, pues cuando se les preguntaba por el trabajo legislativo de estas últimas en materia de género, siempre hacían alusión a temas generalmente catalogados como “femeninos” o que afectan principalmente a las mujeres.

A lo anterior se le suma que varias de las leyes que tienen como objeto proteger los derechos de las niñas, los niños y los(as) adolescentes se intersectan con los derechos de las mujeres; sin embargo, ni el objeto de la ley, ni la exposición de motivos, ni las discusiones se asumen desde esta óptica. Esto hace que, por ejemplo, aquellas leyes que tienen como objeto prevenir y sancionar delitos sexuales solo tengan una perspectiva etaria y únicamente se analice el impacto diferenciado que este tipo de delitos tiene en los y las menores de edad. Se pasa por alto la perspectiva de género y se deja de lado el hecho de que los delitos sexuales son cuantitativamente más cometidos contra mujeres y son vividos de forma diferenciada en razón del género.

De otra parte, en aquellas leyes que apuntan a los derechos de niños, niñas y adolescentes tampoco se hace referencia a las mujeres y las implicaciones que la maternidad tiene en es-

tas. Esta invisibilización es de tal magnitud que, por ejemplo, en la exposición de motivos del proyecto de ley 1295 de 2009 (atención integral de niños y niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisben) se señala la importancia de garantizar que las madres adolescentes tengan buenos cuidados prenatales y posnatales con el fin de proteger los derechos del recién nacido, sin hacer alusión alguna a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, o a la atención integral que debe garantizar el Estado a este tipo de madres. Así se señala textualmente en el proyecto de ley:

... es necesario: fortalecer el componente educativo especialmente referido a lactancia materna y alimentación complementaria, discriminando por edades, para focalizar a las madres adolescentes y prestarles asistencia; así mismo se hace indispensable el desarrollo de iniciativas y programas en el campo de las prácticas de cuidado que las madres adolescentes realizan con ellas mismas y con sus recién nacidos para el buen desarrollo de la gestación.⁴

De acuerdo con lo anterior, la perspectiva de género parece aplicarse solo en ciertos temas que están explícitamente relacionados con los derechos de las mujeres, pero no hay un uso transversal de la misma.

En este sentido, pareciera que para las senadoras de este periodo el “ser mujer” solo es visible o diferente cuando se trata de ciertos temas. Esta postura ignora que el género es una categoría transversal que atraviesa y afecta la totalidad de la sociedad y que no solo se hace evidente en ciertos temas. La mayoría de las cuestiones (si no todas) sobre las que legislaron las senadoras durante el periodo 2006-2010 habrían podido abordarse desde una perspectiva de género en la medida en que, en razón de este, las mujeres tienen experiencias diferenciadas en la totalidad de la sociedad. Así lo señaló la exsenadora Cecilia López:

Yo creo que en una sociedad tan machista como la nuestra, uno tiene que tener una visión más amplia del desarrollo, de la equidad [...] y

4 *Gaceta* 529/2008 del Congreso de la República de Colombia.

dentro de eso, tratar el tema de la equidad de género, la equidad de género es un tema sustantivo dentro de la equidad en general y dentro del modelo de desarrollo.⁵

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento podemos afirmar que las senadoras del periodo 2006-2010 tuvieron como prioridad en su agenda legislativa trabajar a favor de los derechos de las mujeres, esto es, ampliar o garantizar sus derechos a través de la creación de ciertas normas. No sucedió lo mismo con los legisladores hombres. Pareciera que en el Senado es a las mujeres a quienes se les atribuye el deber y la responsabilidad de legislar sobre sus derechos. Si bien el esfuerzo legislativo de las senadoras en esta materia fue importante no solo por la cantidad de leyes que sacaron adelante, sino también por la importancia de las mismas, su producción legislativa se restringió a ciertas temáticas en particular, y la perspectiva de género no se asumió como una perspectiva transversal que permea la totalidad de las leyes que se producen en el Senado, sino que se incluyó solo en la legislación sobre ciertos fenómenos que evidentemente afectan de manera diferenciada a las mujeres. Finalmente, es importante destacar que en este esfuerzo legislativo las senadoras no siempre legislaron desde una perspectiva transformadora, esto quiere decir que en las apuestas legislativas por ellas respaldadas y defendidas no se reajustan arreglos de género desiguales, no se cuestiona la heteronormatividad y tampoco hay una pregunta por mujeres que además del género están atravesadas por otros sistemas de opresión como el racista, el capitalista y el colonial, entre otros.

Las intervenciones en leyes relacionadas con derechos de las mujeres

Dado que evaluar el apoyo de una iniciativa legislativa únicamente a partir de sus autores(as) no es suficiente, resulta ne-

5 Entrevista con Cecilia López, exsenadora de la República de Colombia, 14 de marzo de 2013.

cesario identificar cuál fue la participación tanto de los senadores como de las senadoras en los debates de las leyes sobre derechos de las mujeres. En la tabla 13 se presenta un resumen del nivel de participación de unos y otras en el debate de las ocho iniciativas legislativas relacionadas con los derechos de las mujeres y promovidas por las senadoras durante el periodo 2006-2010. Esta tabla la construimos a partir de una revisión minuciosa de cada una de las actas del Congreso de la República en las que quedaron consignados los debates (en comisión y en plenaria de Senado) de los proyectos de ley respaldados por las senadoras y sancionados como leyes durante el periodo legislativo mencionado. A partir de esta revisión pudimos identificar las autorías de los proyectos de ley, el nivel de discusión que generaron y el número y tipo de intervención de los y las senadoras en los debates de Senado.

A partir de esta revisión, lo primero que debemos resaltar es que de estas ocho iniciativas legislativas solo una fue aprobada en el Senado sin discusión de fondo, esto quiere decir que se leyó el articulado del proyecto y se aprobó por unanimidad sin ninguna observación de fondo o de forma sobre el proyecto de ley. Esta iniciativa es la que se convirtió en la Ley 1181 de 2007 presentada por la senadora Piedad Zuccardi, cuyo objetivo es incluir como sujetos responsables de la asistencia alimentaria de menores a los compañeros y compañeras permanentes (sin que tenga que mediar el vínculo religioso o civil del matrimonio).⁶ De resto, las otras iniciativas legislativas que tienen relación con los derechos de las mujeres fueron discutidas a fondo en los dos debates legislativos correspondientes.

Lo segundo que resulta clave destacar es que al menos una senadora participó en la discusión de la mayoría de las leyes. Esto quiere decir que la voz de las mujeres se vio en casi todos los debates de los proyectos de ley, excepto en uno: en los de-

⁶ Gaceta 243/2006 del Congreso de la República de Colombia.

TABLA 13
Intervención de senadores y senadoras en debates de leyes relacionados con derechos de las mujeres en el periodo 2006-2010

Ley	Tema	¿El proyecto de ley suscitó discusión de fondo o controversia?	Intervención de la senadora	Intervención de dos o más senadoras	Intervención del senador	Intervención de dos o más senadores
1202 de 2008	Participación política	Sí	X		X	
1257 de 2008	Violencia contra las mujeres	Sí		X		X
1236 de 2008	Violencia contra las mujeres	Sí		X		X
1181 de 2007	Maternidad-Familia	No	No suscitó controversia			
1232 de 2008	Maternidad-Familia	Sí		X		X
1385 de 2008	Maternidad-Familia	Sí	No hay intervención de senadoras		X	
1413 de 2010	Economía	Sí		X		X
1434 de 2011	Participación política	Sí		X	No hay intervención de senadores	

FUENTE: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Oficina de Leyes del Senado de la República de Colombia.

bates del proyecto de ley que más tarde se convirtió en la Ley 1385 de 2010 que tiene como objetivo prevenir el síndrome del alcoholismo fetal en los bebés por el consumo de alcohol de las mujeres gestantes. Llama la atención que precisamente en las discusiones del proyecto de ley en las que no participó ninguna senadora, sí intervino un senador señalando la importancia y pertinencia de la misma.

En tercer lugar, y como se observa en la tabla 13, las leyes en las que intervinieron más senadoras (dos o más) tienen que ver con temas de violencia, participación política y economía. Los senadores, por su parte, intervinieron sobre todo en los debates de leyes relacionadas con maternidad y familia, violencia y economía. Estos no participaron de manera activa en la discusión de las leyes que le apuntan a fomentar la participación política de las mujeres. Adicionalmente, mientras que todas las intervenciones que realizaron las senadoras le apuntaban a apoyar y respaldar estas medidas legislativas (en algunas ocasiones se sugieren modificaciones que no cambian el sentido de la ley), las intervenciones de los senadores no siempre fueron de apoyo.

Es pertinente profundizar un poco en esto último. Los senadores que intervinieron en las discusiones fueron muy pocos (teniendo en cuenta la amplia presencia masculina en el Senado) y fueron casi siempre los mismos. En los debates de los ocho proyectos de ley relacionados con los derechos de las mujeres intervinieron un total de trece senadores.⁷ Si tenemos en cuenta que durante este periodo, en promedio, 85 curules fueron ocupadas por hombres, esto quiere decir que solo al 15,3% de los senadores les interesó intervenir en las discusiones de estos proyectos de ley. Por su parte, un total de catorce senadoras intervinieron en la discusión de estos proyectos de

7 Estos senadores fueron: Héctor Elí Rojas, Parmenio Cuéllar, Óscar Darío Pérez, Gerlein Echeverría, Jesús Ignacio García, Jairo Clopatovsky, Manuel Virgüez, Armando Benedetti, Luis Fernando Velasco, Jorge Enrique Robledo, Germán Villegas, Luis Carlos Avellaneda y Jairo de Jesús Tapias.

ley. Teniendo en cuenta que durante este periodo, en promedio, diecisiete curules del Senado fueron ocupadas por mujeres, esto quiere decir que 82,4% de las senadoras participaron activamente en la discusión de los proyectos de ley relacionados con los derechos de las mujeres. Esto reafirma la idea de que en el Senado, legislar sobre los derechos de las mujeres es sobre todo una responsabilidad que se les deja exclusivamente a las senadoras.

Algunas intervenciones de los senadores tenían como propósito respaldar los proyectos de ley, este es el caso de las intervenciones de los senadores Jorge Enrique Robledo, Juan Fernando Cristo, Luis Fernando Velasco y Armando Benedetti en los debates de la Ley 1257 de 2008, y la del senador Germán Antonio Aguirre en el primer debate de la Ley 1232 de 2008, sobre las madres cabeza de familia.

Sin embargo, otras intervenciones tenían como propósito cuestionar las iniciativas legislativas. En este sentido, resulta pertinente mencionar la intervención del senador Manuel Virgüez en el segundo debate del proyecto de Ley 74 de 2006 que tenía como propósito incluir dentro de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso hacer seguimiento a los derechos de las mujeres y que incluye mecanismos para promover la participación política de las mujeres. El senador mencionó lo siguiente

... estamos modificando el nombre de la Comisión de Derechos Humanos, y estamos agregando que se haga un seguimiento a los derechos de la mujer, me pregunto yo, dónde va a quedar el artículo trece de la Constitución y dónde van a quedar los derechos de los niños, del adulto mayor, de la mujer cabeza de familia, no podría, entraríamos a parcializar.⁸

En este sentido, el mencionado senador se opuso al proyecto de ley en la medida en que no hallaba justificación para darle un tratamiento especial a los derechos de las mujeres y no a otras poblaciones vulnerables.

8 *Gaceta* 324/2007 del Congreso de la República de Colombia.

En esta misma línea es pertinente retomar la intervención del senador Luis Carlos Avellaneda en el marco del segundo debate de la Ley 1232 de 2008 que tiene como propósito favorecer a las madres cabeza de familia:

... aquí ha faltado en este proyecto de ley incorporar a los padres cabeza de familia, cuál es el objeto de proteger de manera especial a las madres cabeza de familia, proteger un núcleo familiar, proteger unos niños que están allí, ese es el interés de la Ley 82 del año 93 y ese es el interés de esta ley, pero debo recordar que la Corte Constitucional en unas recientes sentencias ha dicho que hoy tenemos la figura del padre cabeza de familia, que es abandonado por la mujer y que igualmente ese padre cabeza de familia, que está solo en el hogar requiere de una protección equivalente a la que recibe la mujer cabeza de familia, porque tiene ese padre cabeza de familia el mismo objeto de proteger a sus niños y a sus niñas.⁹

Una vez más, con esta intervención es evidente que los mencionados senadores no comprendían las implicaciones de “ser mujer” en una sociedad excluyente, discriminadora y heteropatriarcal. En sentido similar, es pertinente señalar la intervención del senador Jairo Clopatovsky en el segundo debate de la Ley 1236 de 2008 que aumenta las penas a quienes cometan delitos sexuales. El senador se mostró preocupado por el aumento de penas a quien abuse sexualmente de un menor ya que:

... he conocido también casos de padres que los han acusado injustamente, los han acusado injustamente de algún tipo de delitos de estos y les han montado digamos toda una película pues, simplemente para llevar a esta persona a la cárcel. Estaríamos de golpe cometiendo alguna injusticia también para aquellas personas que no hayan cometido este delito y vayan a purgar unas penas de esta magnitud.¹⁰

Así mismo, rastreamos otro tipo de intervenciones por parte de los senadores que si bien no tenían como objeto contradecir las iniciativas legislativas orientadas a garantizar los derechos de las mujeres presentadas por las senadoras, sí de-

9 *Gaceta* 058/2008 del Congreso de la República de Colombia.

10 *Gaceta* 058/2007 del Congreso de la República de Colombia.

jaron clara su postura eminentemente conservadora frente a la familia, la heterosexualidad y los roles de género. Este es el caso de varias intervenciones del senador Héctor Elí Rojas quien en repetidas oportunidades aprovechó para reafirmar su concepción de familia. Así lo hizo en el primer debate de la Ley 1257 de 2008 señalando lo siguiente:

Quiero en primer lugar saludar muy respetuosamente a la senadora Gina Parody, y decirle que agradecemos mucho que la subcomisión haya tenido en cuenta la crítica que algunos que somos bien conservadores en esos temas de la familia, de la niñez, de los valores familiares, manifestamos aquí en la sesión pasada.¹¹

En una intervención similar en el primer debate de la Ley 1236 de 2008 (aumento de penas para delitos sexuales) mencionó lo siguiente: “estoy en la idea de que los liberales también debemos ser promotores y defensores de la familia como institución básica de la sociedad y que sin oponernos a que los que quieran se pinten de rosa y tengan sus derechos fundamentales como individuos, sí privilegiemos la familia”.¹²

Finalmente este mismo senador, en una de sus intervenciones en el primer debate de la Ley 1257 de 2008 esbozó su opinión frente a la querellabilidad de la violencia intrafamiliar. Si bien dijo estar de acuerdo con hacer de la violencia intrafamiliar un delito que se debe investigar de oficio, sostiene lo siguiente:

Cuando la violencia es entre los miembros de la familia, el perdón, la reconciliación, deben tener también una puerta de escape, [...] es decir, que eso se pueda investigar de oficio, pero prever algunas situaciones que digan, sí perdónelo, sí reconcíliase, sí, en pro de la familia, a favor de la familia y yo diría a favor de los niños, sí mujer o sí hombre, perdonen, reconcíliense, entonces fíjese que no es contra la querrela o contra la investigación de oficio, pero que siempre haya un escape [...]. Todos hemos peleado, a todos nos han pegado, pero he-

11 *Gaceta* 216/2007 del Congreso de la República de Colombia.

12 *Gaceta* 507/2007 del Congreso de la República de Colombia.

mos perdonado, nos hemos reconciliado y a veces en la reconciliación encuentra lo que uno no había descubierto antes del conflicto.¹³

Este tipo de intervenciones dan cuenta de los imaginarios conservadores arraigados en algunos de los senadores, que en ciertas circunstancias pueden ir en detrimento de los derechos de las mujeres.

Teniendo claro el tipo de intervenciones que tuvieron los pocos senadores que participaron en los debates, resulta pertinente identificar cuál fue la lógica argumentativa desarrollada por las senadoras en la defensa de sus proyectos de ley.

Durante las discusiones de los proyectos de ley relacionados con los derechos de las mujeres, las senadoras acudieron a argumentos esencialistas que asimilan a las mujeres con seres pacíficos, tiernos, transparentes, cuidadoras, madres, entre otros. En algunos debates se arguyó que las mujeres debían ser favorecidas por el Estado a través de ciertas políticas porque ellas son el núcleo de la familia, las madres de “nuestros hijos”, son menos corruptas, más transparentes y cuidadoras, etc. Así las cosas, los argumentos en los que la importancia de las mujeres está dada a partir de sus labores de madres y de cuidadoras fueron recurrentes: “las mujeres en su vida llevan mucho tiempo en esa parte tan importante de ser madres y el Estado no les reconoce nada”;¹⁴ “Legislar a favor de la mujer, cualquiera que sea su edad, rango, posición social, condición económica o nivel educativo e intelectual, de manera indirecta beneficia a los niños”;¹⁵ “Si el Estado [...] quisiera ser justo con las mujeres y con la sociedad, todos los beneficios y subsidios del Estado deberían estar en cabeza de las mujeres, porque las mujeres somos la estabilidad del hogar, la estabilidad de la familia”.¹⁶

13 *Gaceta* 216/2007 del Congreso de la República de Colombia.

14 *Gaceta* 324/2007 del Congreso de la República de Colombia.

15 *Gaceta* 545/2008 del Congreso de la República de Colombia.

16 *Gaceta* 58/2008 del Congreso de la República de Colombia.

La visión que las mujeres tenemos sobre cómo invertir el presupuesto público en la vida, en el cuidado de ella, en la protección ambiental, en parar la guerra, en trabajar por la paz, en hacer que la economía tenga una visión de un esfuerzo fundamental por el desarrollo, seguramente la comisión que se ha creado permitirá que las mujeres potenciemos este diálogo político con nuestros compañeros en el Senado.¹⁷

Estos ejemplos dan cuenta del tipo de argumentos que esgrimieron las senadoras para defender sus apuestas legislativas, argumentos profundamente arraigados en paradigmas alrededor de la maternidad. En esta línea, es pertinente mencionar la respuesta de la senadora Alexandra Moreno cuando se le preguntó qué tipo de intereses se sentía llamada a representar: “en primera instancia los de las mujeres porque la situación de la mujer tiene efectos directos sobre los jóvenes, la infancia. Eso repercute inmediatamente. Así que para poder lograr una mejor calidad de vida para la infancia, para la juventud, es imprescindible arrancar por la mujer”.¹⁸

Sumado a lo anterior, es clave resaltar que en las ocho iniciativas legislativas con perspectiva de género presentadas por las senadoras y aprobadas como leyes en el periodo 2006-2010, se reafirma la familia heterosexual como institución básica de la sociedad. De hecho, en la argumentación presentada por las senadoras en el marco de las discusiones, estas son enfáticas en reafirmar su apoyo a la familia heterosexual. Ejemplo de lo anterior se encuentra en el articulado de la ley 1232 de 2008 (que dispone de una serie de medidas para las madres cabeza de familia): “La familia es núcleo fundamental e institución básica de la sociedad, se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla”.¹⁹

17 *Gaceta* 415/2010 del Congreso de la República de Colombia.

18 Entrevista con Alexandra Moreno Piraquive, senadora de la República de Colombia, 19 de marzo de 2013.

19 *Gaceta* 243/2006 del Congreso de la República de Colombia.

Otro ejemplo similar se encuentra en la discusión en plenaria de la Ley 1257 de 2008 (que previene y sanciona todo tipo de violencias cometidas contra las mujeres): “El proyecto en general lo que busca es proteger la unidad familiar y por eso en el tema penal incrementa, incluye como circunstancias de agravación punitiva, que el delito se cometa dentro de la casa”.²⁰ Incluso en los debates de proyectos de ley relacionados con otros temas las senadoras mencionaban la importancia de la institución familiar. Así lo hizo la senadora Claudia Rodríguez en el primer debate de la Ley 1195 de 2008 (niños, niñas y adolescentes congresistas): “Esta iniciativa es muy importante para nosotros, especialmente los que creemos que la familia es la institución básica de la sociedad”.²¹ A su vez, es pertinente hacer referencia a la exposición de motivos del proyecto de ley 059/2007 S (ley de protección integral a la familia), en el que se señala lo siguiente:

La familia es el primer eslabón de la sociedad, es considerada como la célula y unidad fundamental de ella [...] si esta célula se destruye, corremos el riesgo de ver destruido un país, una cultura y el mismo futuro de las naciones [...] el incremento de madres adolescentes, de hogares monoparentales y unipersonales, familias cada vez más pequeñas, incremento de las uniones consensuales frente a las legales o religiosas, la inestabilidad en las relaciones de pareja y el incremento de los hogares liderados por madres cabeza de hogar como resultado de la violencia inmisericorde que se libra en nuestra Nación, son presiones que viven las familias y que influyen de manera drástica en su equilibrio y bienestar.²²

De acuerdo con lo anterior, podemos sugerir que las iniciativas legislativas de las senadoras no cuestionan la institución familiar tradicional y, además, la reivindican, lo cual desconoce que es precisamente esta institución familiar heterosexual la que muchas veces es violenta con las mujeres.

20 *Gaceta* 324/2007 del Congreso de la República de Colombia.

21 *Gaceta* 177/2008 del Congreso de la República de Colombia.

22 *Gaceta* 367/2007 del Congreso de la República de Colombia.

Pero las intervenciones de las senadoras no se restringieron solamente a reafirmar la institución de la familia en sentido tradicional, fueron un poco más allá, como se observa en la afirmación realizada por la senadora Adriana Gutiérrez en el segundo debate de la Ley 1232 de 2008 que garantiza ciertas políticas para madres cabeza de familia. En su intervención, la senadora sostuvo que el proyecto de ley debía estar limitado a las mujeres cabeza de familia producto de la viudez con el fin de no incentivar a las mujeres a quedar embarazadas únicamente para recibir los beneficios de la ley. Esto es lo que dijo la senadora Gutiérrez:

Yo creo que la problemática de la mujer cabeza de familia hoy en Colombia es inmensa y que tiene que convocar el interés del Congreso, y que tiene que buscarle soluciones y salidas, pero quiero llamar la atención de la plenaria del Senado en el siguiente sentido y es que no vaya a ser que, buscando proteger a la mujer cabeza de familia incentivemos equivocadamente que cada vez haya más mujeres cabeza de hogar, producto del madre-solterismo en Colombia.²³

Este tipo de intervenciones no parecen ser muy progresistas y transformadoras en la medida en la que parten de la mala fe de las mujeres.

Finalmente, una intervención que vale la pena retomar es la de la senadora Luzelena Restrepo en el segundo debate de la Ley 1434 de 2011 (que crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer). En esta intervención, la senadora Restrepo señaló la importancia de que las mujeres aprendieran de los hombres en las actividades legislativas:

... podemos aprender mucho de los hombres, tanto que yo he aprendido acá en estos días, en estos tres años que he estado acá, como cuando llega un proyecto de ley acá y hay alguna pregunta o discrepancia inmediatamente se procura negociar, no negociar sino hablar con las personas y mirar de qué forma podemos explicar cómo es la iniciativa y llegar a algún acuerdo para que todo el mundo esté satisfecho. [...] En realidad creo que nosotras debemos aprender mucho de los hombres que llevan muchísimo tiempo en el poder por siglos

23 *Gaceta* 058/2007 del Congreso de la República de Colombia.

y que han aprendido este arte de poder llevar a cabo las iniciativas ayudándonos mutuamente, las mujeres tenemos mucho que aprender todavía, pero estoy muy contenta de saber que se han hecho muchos avances.²⁴

En esta intervención, aunque la senadora parece reconocer que las mujeres han estado históricamente excluidas de espacios de toma de decisión como el del Senado, no asume una postura crítica frente a esto, sino que hace un llamado a que las senadoras aprendan de quienes tienen más experiencia en este tipo de labores.

De lo anterior podemos concluir que las senadoras fueron más participativas que los senadores en la producción de leyes que tienen como objeto la promoción de los derechos de las mujeres. Si bien en algunas ocasiones los senadores fueron buenos aliados, en otras fueron opositores de dichos proyectos de ley. De hecho, los legisladores no solo utilizaron sus intervenciones en los debates para discrepar con los proyectos de ley respaldados por las senadoras, sino también para sentar posturas conservadoras frente a la familia y los roles de género. También se resalta que aunque las senadoras apoyaron y defendieron sus proyectos de ley, no lo hicieron desde perspectivas transformadoras, pues reafirmaron una lectura esencial de las mujeres y dejaron intacto el régimen heterosexual.

24 Gaceta 415/2010 del Congreso de la República de Colombia.

Capítulo 5. Las senadoras en singular

En el capítulo anterior presentamos un análisis del trabajo legislativo de las senadoras en general, esto quiere decir que hicimos un análisis global de sus prioridades legislativas como grupo, sin destacar diferencias entre ellas y posibles variaciones en términos de producción legislativa, proyectos políticos, intereses legislativos individuales, entre otros. En este capítulo nos proponemos avanzar en el análisis individualizado de cada una de las senadoras que fueron elegidas para desempeñar labores en el Senado en el periodo 2006-2010, y de su producción legislativa.

Esto tiene un doble propósito, por un lado, visibilizar a las senadoras de este periodo en un intento por romper con las lógicas que desconocen a las mujeres que llegan a espacios de toma de decisión como el Senado, y por otro, dar a conocer la labor legislativa que ellas llevaron a cabo con el fin de obtener conclusiones más específicas de acuerdo con el trabajo individual de cada una. Todo esto con el propósito de identificar posibles factores de las trayectorias laborales y de vida que hayan incidido o que expliquen de alguna forma el tipo de medidas legislativas que promovieron las senadoras durante su paso por el Senado en este periodo.

Para ello, este capítulo se divide de la siguiente forma: en un primer momento presentamos una serie de datos cuantitativos sobre la producción legislativa de cada una de las mujeres electas al Senado con especial énfasis en las iniciativas legislativas relacionadas con derechos de las mujeres. En un segundo momento esbozamos un perfil detallado de cada una

de las senadoras electas en periodo 2006-2010. En este perfil identificamos la preparación profesional, la trayectoria laboral, la trayectoria política, los aliados claves y los principales proyectos políticos durante el periodo de estudio mencionado de cada una de las senadoras. Las fuentes para la elaboración de este perfil fueron medios de comunicación como *El Tiempo*, *El Espectador* y la revista *Semana*, las páginas web de las exsenadoras, sus comunicados y bases de datos especializadas como *Congreso Visible* y *Votebien.com*. De otra parte, y con el fin de complementar los perfiles realizamos ¹ entrevistas semiestructuradas a algunas senadoras electas para el periodo 2006-2010 y a sus asesoras(es). Con estas entrevistas pretendimos ampliar los perfiles de las senadoras e identificar de primera mano en qué consistió su actividad legislativa, al igual que sus prioridades de trabajo en el Senado.

Algunos datos generales

En términos cuantitativos, la producción legislativa de las senadoras en el periodo 2006-2010 fue muy variada. Si bien en total las senadoras respaldaron 51 medidas legislativas que fueron sancionadas como leyes durante este periodo, podemos identificar diferencias muy marcadas en la producción de cada una de las legisladoras. De hecho, como se observa en la tabla 14, mientras que la senadora Alexandra Moreno Piraquive logró sacar adelante quince proyectos de ley de su autoría, otras senadoras como María Isabel Mejía, Gloria Isabel Cuartas y Daira de Jesús Galvis no fueron autoras de ninguna iniciativa legislativa sancionada como ley. Esto se puede explicar por varias razones; en primer lugar, porque como señalamos al inicio del libro, la producción legislativa no es la única función que tienen que cumplir los y las senadoras al ser elegidos.

¹ Las tres exsenadoras entrevistadas fueron Cecilia López, Alexandra Moreno y Dilian Francisca Toro. Solo entrevistamos a estas tres senadoras dado que por cuestiones de tiempo y de disponibilidad de las otras excongresistas no fue posible coordinar entrevistas con ellas.

En segundo lugar, las senadoras que no cuentan con aprobación de leyes de su autoría durante este periodo entraron por reemplazo al Senado, esto quiere decir que llegaron al Legislativo para reemplazar a senadores que habían sido retirados de su cargo por nexos con grupos organizados armados al margen de la ley. Por ello, estas tres senadoras no estuvieron presentes desde el inicio del periodo legislativo: la exsenadora María Isabel Mejía llegó al Senado en el año 2009, la exsenadora Gloria Isabel Cuartas en el 2010 y la senadora Daira de

TABLA 14
Leyes respaldadas por senadoras en el periodo 2006-2010

Senadora	Partido político	Total de leyes sancionadas	Porcentaje de leyes sancionadas con respecto al universo de leyes respaldadas por senadoras
María Isabel Mejía	Partido de la U	0	0,00
Gloria Isabel Cuartas	PDA	0	0,00
Daira de Jesús Galvis	Convergencia ciudadana	0	0,00
Elsa Gladys Cifuentes	Cambio Radical	1	1,96
Griselda Restrepo	Partido Liberal	1	1,96
Luzelena Restrepo	Convergencia Democrática	1	1,96
Carlina Rodríguez	Partido Conservador	2	3,92
Adriana Gutiérrez	Partido de la U	3	5,88
Gloria Inés Ramírez	PDA	4	7,84
Yolanda Pinto	Partido Liberal	4	7,84
Zulema Jattin	Partido de la U	4	7,84
Piedad Zuccardi	Partido de la U	5	9,80
Cecilia López	Partido Liberal	6	11,76
Nancy Patricia Gutiérrez	Cambio Radical	6	11,76
Marta Lucía Ramírez	Partido de la U	8	15,69
Gina Parody	Partido de la U	9	17,65
Piedad Córdoba	Partido Liberal	11	21,57
Claudia Rodríguez	Cambio Radical	11	21,57
Dilian Francisca Toro	Partido de la U	11	21,57
Alexandra Moreno	Mira	15	29,41

FUENTE: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Oficina de Leyes del Senado de la República de Colombia.

Jesús Galvis en el 2008. El no haber estado en el periodo legislativo completo puede explicar la baja producción legislativa de estas senadoras. Lo mismo explica que las exsenadoras Elsa Gladys Cifuentes (entró en el 2008), Griselda Restrepo (entró en el 2008) y Luzelena Restrepo (entró en el 2006) hayan sido autoras de solo una iniciativa legislativa sancionada como ley.

Las senadoras que fueron autoras de más proyectos de ley sancionados como leyes durante el periodo 2006-2010 fueron Piedad Córdoba, Claudia Rodríguez de Castellanos, Dilian Francisca Toro y Alexandra Moreno. En estas cuatro senadoras se concentró el 72,5% de la producción total de leyes respaldadas por senadoras durante el periodo 2006-2010.

Ahora bien, también resulta interesante identificar posibles tendencias en la producción legislativa por partidos políticos. Estas tendencias se presentan en la tabla 15 en la que se observa el número de leyes promovidas con éxito por parte de las senadoras, discriminadas por partidos políticos. Lo más relevante por resaltar es que el 43,14% de las 51 leyes aprobadas fueron respaldadas por al menos una senadora del Partido de la U. Esto tiene varias explicaciones: en primer lugar, el 40% de las veinte senadoras presentes en el Senado para ese periodo pertenecía al Partido de la U. En segundo lugar, es importante recordar que durante este periodo, Álvaro Uribe Vélez era el presidente de Colombia y este último pertenecía al Partido de la U; el hecho de que la mayoría de los proyectos de ley respaldados por mujeres sancionados como leyes hayan sido exitosos puede explicarse debido a su carácter gobiernista. En tercer lugar, se debe resaltar la importante producción legislativa de tres de las senadoras del partido de la U durante este periodo: Dilian Francisca Toro (con 11 leyes aprobadas), Gina Parody (con 9 leyes aprobadas) y Marta Lucía Ramírez (con 8 leyes aprobadas).

De otra parte, el 31,37% de las 51 leyes aprobadas y respaldadas por senadoras fue autoría de al menos una senadora de Cambio Radical. Llama la atención que el 29,41% de las leyes haya sido firmada al menos por una senadora del movi-

TABLA 15

Producción legislativa de las senadoras discriminada por partido político (2006-2010)

Partido político	Número de leyes aprobadas y respaldadas por senadoras	Porcentaje de leyes aprobadas y respaldadas por senadoras
Convergencia Ciudadana	0	0,00
Convergencia Democrática	1	1,96
Partido Conservador	2	3,92
Polo Democrático Alternativo	4	7,84
Partido Liberal	14	27,45
Mira	15	29,41
Cambio radical	16	31,37
Partido de la U	22	43,14

FUENTE: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Oficina de Leyes del Senado de la República de Colombia.

miento Mira, pues es un porcentaje bastante alto si se tiene en cuenta que para este periodo la única senadora por esta agrupación política presente en el Senado era Alexandra Moreno. El 27,45% de las 51 leyes analizadas fueron respaldadas por senadoras del Partido Liberal. Este dato es llamativo ya que solo cuatro senadoras de este periodo pertenecieron a dicho partido, y dos de ellas hicieron fuerte oposición al gobierno de Álvaro Uribe durante este periodo. El otro dato que vale la pena resaltar es que el 7,84% de las leyes analizadas tuvieron como autora al menos a una senadora del PDA. Este bajo porcentaje se puede explicar por dos factores: por un lado, durante este periodo solo hubo dos senadoras del PDA en el Senado y una de ellas entró por reemplazo en el año 2010; de otra parte, es clave recordar que el PDA fue un partido que hizo una fuerte oposición al gobierno de Uribe, lo cual resultaba especialmente difícil en el marco de un Congreso mayoritariamente uribista.

Estos datos nos permiten identificar las tendencias de las leyes aprobadas y respaldadas por senadoras en el periodo 2006-2010 en términos de los partidos políticos. Sin embargo,

TABLA 16.
Indicador de desempeño legislativo en género.
Senadoras 2006-2010

Senadora	Número total de proyectos de ley respaldados y sancionados como leyes	Número de proyectos de ley relacionados con derechos de las mujeres, respaldados y sancionados como leyes	Tasa (%) de leyes sobre derechos de las mujeres	Indicador de desempeño legislativo en género. Total de leyes sancionadas (leyes sobre derechos de las mujeres/total de leyes sancionadas)
María Isabel Mejía	0	0	0,00	0
Gloria Isabel Cuartas	0	0	0,00	0
Daira de Jesús Galvis	0	0	0,00	0
Elsa Gladys Cifuentes	1	0	0,00	0
Luzelena Restrepo	1	0	0,00	0
Carlina Rodríguez	2	0	0,00	0
Yolanda Pinto	4	1	25,00	1
Adriana Gutiérrez	3	1	33,33	1
Griselda Restrepo	1	1	100,00	1
Claudia Rodríguez	11	2	18,18	2
Gina Parody	9	2	22,22	2
Dilian Francisca Toro	11	2	18,18	2
Piedad Córdoba	10	2	20,00	2
Marta Lucía Ramírez	8	2	25,00	2
Nancy Patricia Gutiérrez	6	2	33,33	2
Piedad Zuccardi	6	2	33,33	2
Zulema Jattin	4	2	50,00	2
Cecilia López	6	3	50,00	3
Gloria Inés Ramírez	4	3	75,00	3
Alexandra Moreno	15	4	26,67	0

FUENTE: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Oficina de Leyes del Senado de la República de Colombia.

no nos dicen nada sobre el apoyo de las senadoras a los proyectos de ley relacionados con los derechos de las mujeres. La tabla 16 brinda algunas luces sobre esto último.

En la tabla 14 se presentan dos datos: el primero de ellos es la tasa de leyes sobre derechos de las mujeres que respaldó cada una de las senadoras del periodo 2006-2010. Esta tasa se calcula sacando la proporción de leyes relacionadas con dere-

chos de las mujeres y respaldadas por las senadoras, frente al número total de leyes respaldadas por las mismas. De acuerdo con este cálculo Griselda Restrepo fue la senadora con una mayor tasa de leyes sobre derechos de las mujeres; de hecho, la única ley que sacó adelante está relacionada con este tema. En segundo lugar está la senadora Gloria Inés Ramírez, pues de las cuatro leyes que sacó adelante, tres están relacionadas con la garantía de los derechos de las mujeres. En tercer lugar están las senadoras Cecilia López y Zulema Jattin, puesto que el 50% de su producción legislativa estuvo relacionada con leyes que le apuestan a la protección y garantía de los derechos de las mujeres.

Esta tabla también incluye un indicador de desempeño legislativo de las senadoras² en materia de género. Este indicador, a diferencia de la tasa de leyes, no castiga a las senadoras que sacaron adelante un gran número de leyes, sino que nos permite saber cuáles senadoras tuvieron un mejor desempeño legislativo en materia de género, aun cuando hayan tenido una producción legislativa importante. De acuerdo con los cálculos realizados, la senadora que obtuvo un mayor puntaje y que por tanto reporta el mejor índice de desempeño legislativo en materia de género es Alexandra Moreno, pues de las quince leyes que sacó adelante, cuatro tienen que ver con derechos de las mujeres. Las segundas senadoras con mejor puntaje son Gloria Inés Ramírez y Cecilia López con tres puntos cada una.³ De acuerdo con este indicador es posible sostener que las tres senadoras con mejor desempeño legislativo en materia de género fueron Alexandra Moreno, Gloria Inés Ramírez y Cecilia López; mientras que las senadoras con

2 Este indicador se calculó para cada senadora de la siguiente forma: número total de leyes respaldadas por la senadora (número de leyes relacionadas con los derechos de las mujeres respaldadas por las senadoras/número total de leyes respaldadas por la senadora).

3 Es importante anotar que el índice de dispersión de este indicador depende del más alto valor obtenido. En ese sentido, de acuerdo con los cálculos, el más alto puntaje que se puede obtener es 4.

peor desempeño legislativo en materia de género fueron Elsa Gladys Cifuentes, Luzelena Restrepo y Carlina Rodríguez.

Estos datos proveen un panorama cuantitativo de la producción legislativa de las senadoras del periodo 2006-210 con respecto a los derechos de las mujeres.

Trayectorias de vida y producción legislativa

Teniendo este panorama general claro, es posible hacer un análisis más cualitativo sobre la producción legislativa de cada una de las senadoras de manera individual. Para ello, en esta sección presentamos un breve perfil de cada una de las mujeres que fueron elegidas democráticamente para ocupar una curul en el Senado y, a su vez, identificamos su principal producción legislativa durante el periodo 2006-2010, todo esto con el fin de identificar posibles relaciones entre las trayectorias de vida de las senadoras y sus apuestas legislativas.

A diferencia de los capítulos anteriores, en esta sección nos concentramos en las senadoras que fueron elegidas democráticamente y no en aquellas que entraron por reemplazo a ocupar curules en el Senado. De acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil, para este periodo doce mujeres fueron elegidas como senadoras, estas son: Piedad Esneda Córdoba, Adriana Gutiérrez, Nancy Patricia Gutiérrez, Zulema del Carmen Jattin, Cecilia Matilde López, Alexandra Moreno, Gina Parody, Gloria Inés Ramírez, Martha Lucía Ramírez, Claudia Rodríguez de Castellanos, Dilian Francisca Toro y Piedad del Socorro Zuccardi.

Piedad Esneda Córdoba

La senadora Piedad Esneda Córdoba nació en Medellín y allí estudió derecho en la Universidad Pontificia Bolivariana. Posteriormente realizó dos especializaciones: una en derecho organizacional y familia, y otra en marketing político. Antes de llegar al Senado, Córdoba se desempeñó en el sector público donde ocupó cargos como el de subcontralora municipal de Medellín (1984), Secretaria General de la Alcaldía de Medellín

(1986), jueza de rentas departamentales de Antioquia y jefe de Ejecuciones Fiscales del municipio de Medellín, entre otros.⁴

En el año 1998 logró su primer cargo de elección popular como Concejal de Medellín. De allí en adelante ocupó varios cargos de este tipo como el de diputada en la Asamblea de Antioquia (1990), representante a la Cámara por el departamento de Antioquia (1991) y senadora de la República (1994). Posteriormente renovó su escaño en el Senado tres veces: en el 2002, en el 2006 y en el 2010.⁵

“Durante toda su actividad política [la senadora Córdoba] estuvo vinculada al Partido Liberal Colombiano. En Antioquia hizo parte del sector liberal que orientó el exsenador y exministro William Jaramillo Gómez”.⁶ De hecho, Jaramillo fue uno de sus respaldos políticos más importantes; Córdoba no solo inició su trayectoria política y laboral a su lado, sino que en 1994 se consolidó como su “heredera política [...] cuando este anunció que no buscaría la reelección en el Senado”.⁷ Desde que Córdoba llegó al Congreso trabajó en llave con otros grupos del liberalismo de corte socialdemócrata como los liderados por Horacio Serpa y Ernesto Samper. En el año 2003 fue elegida como codirectora y luego presidenta del Partido Liberal.⁸

Para renovar su curul en el Senado en el año 2006, la senadora recibió el respaldo político del Partido Liberal. En materia de respaldo ciudadano recibió apoyo de dos frentes en particular: por un lado, de algunos movimientos sociales de mujeres y afrodescendientes y, por el otro, del departamento de Antioquia: “la mayor cantidad de votos [para este periodo]

4 Congreso Visible, “Piedad Esneda Córdoba” (<http://www.congresovisible.org/congresistas/perfil/piedad-esneda-cordoba-ruiz/25/>).

5 *Ibid.*

6 Entrevista con Jaime Vasco, asesor de la senadora Piedad Córdoba, 16 de marzo de 2013.

7 *La Silla Vacía*, “Piedad Córdoba”, 2012 (<http://www.lasillavacia.com/perfilquien/30841/piedad-cordoba>).

8 *Ibid.*

los obtuvo en Antioquia (sin llegar a ser más de la mitad) también obtuvo guarismos significativos en los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Atlántico y Bogotá. En menor cantidad, en el resto del país”.⁹

Durante el periodo 2006-2010 en el Senado de la República perteneció a la comisión VII constitucional permanente.¹⁰ Durante estos años la senadora se destacó por sus duras críticas al gobierno del momento y en especial al presidente Álvaro Uribe. De acuerdo con uno de sus asesores durante este periodo, “el proyecto político, prioridades y agenda de la senadora en ese periodo eran los mismos que tenía desde su llegada al Congreso: la defensa, protección y reconocimiento de los derechos de los grupos sociales más vulnerables: mujeres, afrocolombianos, indígenas, minorías políticas y grupos sociales discriminados por su orientación sexual”.¹¹

¿Se materializó este proyecto en la producción legislativa de la senadora? Lo primero que vale la pena señalar es que Piedad Córdoba fue activa en su producción legislativa, pues logró que fueran aprobadas once leyes de su autoría. Sacó adelante leyes sobre varios temas y problemáticas orientadas a diferentes de poblaciones. De este grupo de leyes, tres versan sobre derechos de las mujeres, dos tienen que ver con conmemoraciones, dos con educación, una con seguridad y narcotráfico y una con los derechos de niños, niñas y adolescentes. Esto nos indica que aunque la senadora se ocupó de una variedad de temas, privilegió las leyes relacionadas con derechos de las mujeres, homenajes y conmemoraciones, y educación.

9 Entrevista con Jaime Vasco, asesor de la senadora Piedad Córdoba, 16 de marzo de 2013.

10 Los asuntos de los que se ocupa la comisión VII constitucional permanente son: Estatuto del Servidor Público y Trabajador Particular, régimen salarial y prestacional del servidor público, organizaciones sindicales, sociedades de auxilio mutuo, seguridad social, cajas de previsión social, fondos de prestaciones, carrera administrativa, servicio civil, recreación, deportes, salud, organizaciones comunitarias, vivienda, economía solidaria, asuntos de la mujer y la familia.

11 Entrevista con Jaime Vasco, asesor de la senadora Piedad Córdoba, 16 de marzo de 2013.

La producción de leyes orientadas a proteger a las mujeres y a garantizar derechos mínimos como la educación puede tener que ver con la afinidad de la senadora con tendencias socialdemócratas del liberalismo y con sus nexos con organizaciones sociales de mujeres.

Resulta importante destacar que en materia de los derechos de las mujeres la senadora centró su atención en dos temas en particular: el fomento a la participación política de las mujeres (Ley 1202 de 2008 que incluye la perspectiva de género en la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias del Congreso, y la Ley 1434 de 2011 que crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer), y la prevención y sanción de todo tipo de violencias contra las mujeres (Ley 1257 de 2008).

A su vez, es pertinente señalar que hay un componente regional importante en las iniciativas legislativas de la senadora en la medida en que cuatro de las once leyes de su autoría afectan el departamento de Antioquia. De hecho, las dos leyes sobre educación que la senadora sacó adelante buscan la emisión de la estampilla de dos instituciones educativas antioqueñas: el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid (Ley 1320 de 2009) y la Universidad de Antioquia (Ley 1321 de 2009). Adicionalmente, las dos iniciativas legislativas conmemorativas están relacionadas con la región antioqueña, pues una de ellas busca celebrar los 125 años del municipio San Vicente del Ferrer del departamento de Antioquia (Ley 1399 de 2010) y la otra busca hacer del Festival Internacional de Poesía de Medellín, patrimonio cultural y artístico de Colombia (Ley 1291 de 2009). Esto puede tener relación con el hecho de que Antioquia no solo es el departamento de nacimiento de Córdoba, sino también donde inició su trayectoria laboral y política.

De otra parte, llama la atención que la senadora Córdoba haya sido autora de una ley sobre seguridad y narcotráfico (1288 de 2009) que busca fortalecer el marco legal que permite a las agencias que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, pues como se evidenció a lo largo de este libro, este tipo de

temas no fueron muy recurrentes en la producción legislativa de las senadoras. Sin embargo, esto se explica debido a que el Partido Liberal suscribió este proyecto como Bancada lo cual indica que este asunto era del interés de dicha colectividad política, pero no necesariamente de la senadora Córdoba.

Finalmente, es pertinente señalar que en el año 2010 la Procuraduría General de la Nación destituyó e inhabilitó a la senadora para ocupar cargos públicos por 18 años, debido a que se le acusó de mantener nexos con la guerrilla de las FARC. Adicionalmente, en el año 2011 la Procuraduría abrió un nuevo proceso en contra de la senadora Córdoba por supuestas comunicaciones de esta con la guerrilla de las FARC y que quedaron consignadas en el incautado computador del Mono Jojoy. Actualmente, Córdoba sigue trabajando a favor del intercambio humanitario y de una salida negociada al conflicto armado a través de la ONG que lidera, llamada “Colombianos y Colombianas por la paz”. Además, desde el año 2012 Córdoba se ha convertido en una de las cabezas visibles del naciente movimiento de izquierda denominado Marcha Patriótica que reivindica el legado de la Unión Patriótica.¹²

Adriana Gutiérrez

La senadora Adriana Gutiérrez, oriunda de Manizales, estudió Administración de Empresas en la Universidad Nacional de Colombia. Antes de llegar al Senado en el año 2006, se desempeñó en el sector privado. En el año 1991 decidió lanzarse como candidata a la Gobernación de Caldas por una coalición partidaria, pero no consiguió ser elegida. En el año 1992, fue designada como cónsul de Colombia en Barcelona. Luego de esto, siguió labrando su trayectoria laboral en el sector privado.

Si bien, como señalamos, Gutiérrez tiene una trayectoria laboral marcada por el sector privado, esta siempre tuvo una influencia política importante en el departamento de Caldas.

12 *La Silla Vacía*, “Piedad Córdoba”, 2012 (<http://www.lasillavacia.com/perfilquien/30841/piedad-cordoba>)

De hecho, “siempre ha estado vinculada a los llamados sectores independientes del departamento de Caldas y como tal, lideró la campaña que llevó a la Alcaldía de Manizales a Germán Cardona [partido liberal]” (*Congreso Visible*). Durante la década del 2000 la senadora Gutiérrez fue una de las más férreas defensoras del expresidente Uribe y de las líderes del uribismo en el departamento de Caldas. Así, junto con el exministro de hacienda Oscar Iván Zuluaga, creó una coalición partidista denominada “Nuevo Partido”, conformada por varias personalidades influyentes de la región que respaldaban la propuesta política del presidente Uribe.¹³

En el año 2002, Gutiérrez se presentó a las elecciones de representantes a la Cámara por el Partido de la U y fue elegida por el departamento de Caldas. Desde el Congreso de la República respaldó las iniciativas del gobierno lideradas por el presidente Álvaro Uribe. En el año 2006 se presentó a las elecciones del Senado por el Partido de la U, y fue elegida.¹⁴ En estas elecciones la senadora “obtuvo en el país 64 mil 169 votos; 49 mil 201 de ellos en Caldas. Manizales, La Dorada y Pensilvania fueron los municipios donde más apoyo electoral recibió con 20 mil 935, 5 mil 693 y 4 mil 260 votos, respectivamente”.¹⁵ Durante este periodo, la senadora hizo parte de la Comisión Segunda Constitucional permanente del Senado.¹⁶

En materia de producción legislativa durante el periodo 2006-2010, la senadora Gutiérrez no fue muy activa, pues sacó

13 *La Silla Vacía*, “Oscar Iván Zuluaga”, 2010 (<http://www.lasillavacia.com/perfilquien/20138/oscar-ivan-zuluaga>).

14 *Vote Bien*, “Elecciones 2002. Adriana Gutiérrez”, 2002.

15 *Verdad Abierta*, “Adriana Gutiérrez dice que colmaron su paciencia (La Patria)”, 27 de febrero de 2009.

16 Los asuntos de los que se ocupa la Comisión Segunda constitucional permanente son: política internacional, defensa nacional y fuerza pública, tratados públicos, carrera diplomática y consular, comercio exterior e integración económica, política portuaria, relaciones parlamentarias internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al gobierno, fronteras, nacionalidad, extranjeros, migración, honores y monumentos públicos, servicio militar, zonas francas y de libre comercio, contratación internacional.

adelante solo tres leyes de su autoría. Las tres medidas legislativas fueron presentadas por autorías conjuntas, es decir, por varios senadores y senadoras. De estas tres leyes, una tiene que ver directamente con los derechos de las mujeres, específicamente en materia de prevención y sanción de todo tipo de violencias contra las mujeres (Ley 1257 de 2008). La otra ley tiene como propósito contrarrestar la explotación sexual de los y las menores de edad (Ley 1329 de 2008). La tercera ley tiene como objeto promover la ciencia y la tecnología en el país y transforma a Colciencias en Departamento Administrativo. Vale la pena señalar que la senadora Gutiérrez no participó activamente en todos los debates para la aprobación de los tres proyectos de ley por ella presentados. De hecho, solo participó en la discusión en plenaria de la Ley 1257 de 2008 en donde destacó las medidas de sensibilización que deben adelantar las distintas entidades estatales para prevenir la violencia contra las mujeres.

Su labor legislativa durante el periodo 2006-2010 se vio interrumpida por varios hechos. En el año 2008 el Consejo de Estado inició un proceso de pérdida de investidura contra la senadora por tráfico de influencias en la designación del director de la Corporación Autónoma Regional de Caldas. Este proceso se cerró corroborando la inocencia de Gutiérrez. En el año 2009 se inició una investigación en su contra por presuntos vínculos con los paramilitares. La Corte encontró que no había pruebas suficientes para continuar el proceso, no obstante, en enero de 2009 “Gutiérrez renunció a su curul en enero de 2009 alegando que la demora de la Corte en resolver su situación jurídica obstaculizaba su labor en el congreso”.¹⁷

Nancy Patricia Gutiérrez

La senadora Nancy Patricia Gutiérrez nació en Girardot y estudió jurisprudencia en el Colegio Mayor Nuestra Señora del

17 *El Tiempo*, “Archivan proceso contra la exsenadora Adriana Gutiérrez Jaramillo”, 17 de agosto de 2011 (http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10169685.html).

Rosario. Posteriormente realizó estudios de posgrado en derecho administrativo en esta misma institución.

La trayectoria laboral de Nancy Patricia Gutiérrez antes de llegar al Congreso de la República estuvo marcada por el sector público y osciló entre cargos de administración pública y de elección popular. Desde su juventud, Gutiérrez incursionó en política; primero a nivel local y luego a nivel nacional. Esto puede deberse a que su “familia siempre fue muy política. Cuando ella estaba terminando la universidad, su tía que vivía en Agua de Dios le dijo que se lanzará al Concejo. La metió en una lista de suplente, la primera persona le cedió el puesto y [...] Nancy Patricia quedó de concejal”.¹⁸ Al inicio de su carrera política Gutiérrez fue muy cercana al Partido Liberal Colombiano, de hecho, pertenecía a las juventudes liberales y fue en nombre de este partido que participó en las elecciones para el Concejo de Agua de Dios. Posteriormente, en el año 1988 fue electa como alcaldesa de Agua de Dios representando a “Colombia Siempre”, un joven movimiento creado al interior del Partido Liberal (Gutiérrez s.f.). En el año 1991, apenas terminó su mandato como alcaldesa de Agua de Dios, se convirtió en la directora regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Posteriormente, en el año 1995 fue secretaria de Medio Ambiente de la Gobernación de Cundinamarca y en 1996 fue Secretaria General de la misma (Gutiérrez s.f.).

En el año 1998 retornó a la contienda electoral y se presentó a las elecciones de representantes a la Cámara por el Partido Liberal donde fue elegida por el departamento de Cundinamarca. Durante este periodo, la senadora Gutiérrez fue presidenta de la Cámara de Representantes convirtiéndose en la primera mujer en ocupar este puesto. En el año 2002 volvió a aspirar a las elecciones por el Partido Liberal y logró renovar su curul dentro de la Cámara de Representantes. Después de estos dos periodos en el Congreso Gutiérrez hizo su transición

18 Entrevista con Catalina Martínez, asesora de la senadora Nancy Patricia Gutiérrez, 18 de marzo de 2013.

al Senado de la República y se presentó a las elecciones nacionales del año 2006 con el fin de aspirar a un escaño en dicha cámara, esta vez, por Cambio Radical. Gutiérrez fue elegida como senadora y en el año 2007 fue designada como presidenta del Senado.¹⁹ Esto la convirtió en la primera mujer en ocupar la presidencia de ambas cámaras del Congreso de la República.

Gutiérrez “es oriunda de Girardot y es en esta ciudad, y sus alrededores, donde obtuvo su más alta votación. Así mismo logró simpatizantes en municipios de Cundinamarca tales como Soacha, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Ubaté y Madrid. En general su fortín es la zona del Alto Magdalena”.²⁰ De acuerdo con una de sus asesoras, el mayor respaldo de la senadora Gutiérrez es “la gente de a pie. Su fortaleza electoral está en la gente que la conoció desde que ella fue alcaldesa, desde que la vieron como una niña. Nancy Patricia tiene un carisma especial y a ella la acompaña esa voz a voz que ella misma hizo”.²¹

Durante su periodo como senadora, Gutiérrez perteneció a la Comisión Segunda Constitucional permanente. De acuerdo con una de sus asesoras, la senadora Gutiérrez tenía como prioridad en su agenda legislativa temas relacionados con el medioambiente, en especial, asuntos relacionados con el manejo del agua, el desarrollo regional de Cundinamarca, el sistema de salud y los derechos de las mujeres.²²

¿Coinciden estos temas con la producción legislativa de la senadora Gutiérrez durante el periodo 2006-2010? Durante este periodo, la senadora fue autora de seis proyectos sancionados como leyes. Dos de estos tienen relación directa con los derechos de las mujeres: la Ley 1434 de 2011 que crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, y la Ley 1257 de

19 *Vote Bien*, “Nancy Patricia Gutiérrez” (http://www.terra.com.co/elecciones_2002/congreso_2006/19-07-2002/nota63130.html).

20 *Ibid.*

21 Entrevista con Catalina Martínez, asesora de la senadora Nancy Patricia Gutiérrez, 18 de marzo de 2013.

22 *Ibid.*

2008 que previene y sanciona todas las formas de violencia en contra de las mujeres. Otras dos de las leyes promovidas por esta senadora son conmemorativas (Ley 1167 de 2007, rinde homenaje al presidente Carlos Lleras Restrepo, y Ley 1435 de 2011, que declara patrimonio histórico y cultural de la Nación algunos inmuebles del Sanatorio de Agua de Dios en Cundinamarca). A su vez, la senadora promovió una ley sobre educación (Ley 1230 de 2008) y una iniciativa que reforma el sistema de seguridad social en salud (1122 de 2007).

Si bien la senadora fue autora de seis proyectos de ley que fueron sancionados como leyes, no participó activamente en todos los debates para su aprobación. De hecho, solo participó en los debates de aprobación de tres leyes: la Ley 1167 de 2007 y la Ley 1435 de 2011, y realiza la exposición de motivos de la Ley 1122 de 2007.

En esta producción legislativa se evidencia un componente regional, ya que dos de las seis iniciativas que la senadora apalancó impactan de manera directa el departamento de Cundinamarca. De hecho, la Ley 1230 de 2008 tiene como objeto crear la estampilla Prodesarrollo de la Universidad de Cundinamarca, lo cual implica un ingreso de recursos para esta institución. Por su parte, la Ley 1434 de 2011 declara patrimonio histórico y cultural de la Nación algunos inmuebles del Sanatorio de Agua de Dios en Cundinamarca. En este orden de ideas, pareciera que el componente regional tuvo un peso relativo en la producción legislativa de la senadora.

Para concluir es importante señalar que a finales del periodo 2006-2010, a la senadora Nancy Patricia Gutiérrez se le iniciaron dos procesos penales: uno por tráfico de influencias y otro por supuestos nexos con grupos paramilitares. En el primer caso se le acusaba de haber solicitado al DAS información reservada sobre la también senadora Piedad Esneda Córdoba. En el año 2011, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia solicitó que se absolviera a la senadora Gutiérrez debido a que la Procuraduría no había podido establecer que Gutiérrez pidiera de manera irregular ni ilegal información privilegiada al

DAS.²³ En el segundo caso se le acusaba de mantener vínculos con los paramilitares, en especial para su elección como senadora. En el año 2011 la Procuraduría no encontró pruebas suficientes para iniciar una investigación en este sentido.²⁴

Zulema del Carmen Jattin

La senadora Zulema Jattin nació en Valledupar, en el seno de una familia históricamente vinculada a la vida política de la región. Su padre, Francisco José Jattin, afiliado al Partido Liberal, exrepresentante a la Cámara y exsenador de la República, tenía una influencia muy importante en los arreglos de poder del departamento del Cesar. Este poder político se veía respaldado por el poder económico de uno de los hermanos de Zulema Jattin, Francisco Jattin, un importante ganadero cordobés.²⁵

La senadora Jattin estudió Comunicación Social en la Universidad Complutense de Madrid y posteriormente realizó tres maestrías: en Ciencias Políticas en la Pontificia Universidad Javeriana, en Derecho Constitucional en la Universidad Externado y en Marketing Político en la Universidad Carlos III de Madrid. Después de terminar sus estudios retornó a Colombia en donde asumió cargos como el de asesora del Ministerio de Hacienda y consultora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).²⁶

Inició su carrera política muy rápido, pues en el año 1990 se presentó a las elecciones del Concejo del municipio de Lorica

23 *La Silla Vacía*, "Con la detención de Nancy Patricia Gutiérrez, arranca la Das-política", 25 de abril de 2011 (<http://www.lasillavacia.com/historia/con-la-detencion-de-nancy-patricia-gutierrez-arranca-la-das-politica-24699>)

24 *El Tiempo*, "Archivan investigación a Nancy Patricia Gutiérrez en la Procuraduría", 27 de octubre de 2011 (http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10649764.html).

25 *El Tiempo*, "En Lorica (Córdoba) estuvo Zulema Jattin, para despedir a su padre Francisco José Jattin", 15 de mayo de 2009 (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5196448>).

26 *Congreso Visible*, "Zulema Jattin" (<http://www.congresovisible.org/congresistas/perfil/zulema-del-carmen-jattin-corrales/644/>).

y salió elegida. En esta ocasión se presentó por el Partido Liberal, pues su familia históricamente había pertenecido al mismo. De hecho, cuando su padre Francisco José Jattin, miembro del Partido Liberal, salió de la Cámara de Representantes, Jattin heredó su caudal político y en el año 1998 la senadora obtuvo una curul en dicha corporación (*Congreso Visible*).²⁷

Al terminar el periodo legislativo de 1998 a 2002, la senadora Jattin desarrolló profunda empatía e interés por el proyecto político del expresidente Álvaro Uribe, y en el año 2002 decidió abandonar el Partido Liberal y unirse al Partido de la U. En este año, la senadora volvió a presentarse a las elecciones de representantes a la Cámara y logró renovar su curul. En el año 2004 fue designada como la presidenta de dicha corporación. En el año 2006 se presentó a las elecciones del Senado en donde logró un escaño para el Partido de la U. El principal respaldo electoral de la senadora provino del departamento cordobés donde su familia históricamente ha jugado un rol preponderante.²⁸

La senadora Jattin se caracterizó por ser una de las más fuertes defensoras de las políticas de Álvaro Uribe Vélez, tanto dentro del Congreso como en el departamento de Córdoba. Su periodo legislativo como senadora se vio interrumpido por una investigación que la Corte Suprema de Justicia abrió en su contra por presuntos vínculos con el paramilitar Rodrigo Tovar, alias Pupo.²⁹ Por este motivo, Jattin fue detenida en mayo de 2009 y recobró su libertad un año después debido a que la Sala Penal de la Corte consideró que ya se habían cumplido los términos legales para el inicio de la audiencia preparatoria.³⁰

27 *Ibid.*

28 *La Silla Vacía*, "¿Cómo pasó Zulema Jattin de ser víctima de los paramilitares a su supuesta aliada?", 9 de mayo de 2009 (<http://www.lasillavacia.com/historia/1735>).

29 *El Tiempo*, "Suspendida audiencia contra la senadora Zulema Jattin, quien dijo no sentirse bien de salud", 5 de noviembre de 2009 (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5178814>).

30 *El Meridiano de Córdoba*, "Dictan medida de aseguramiento contra Zulema Jattin", 10 de octubre de 2012 (<http://elmeridianodecordo>).

Este problema con la justicia no impidió que Jattin llevara a cabo sus labores legislativas. De hecho, en el periodo 2006-2010, la senadora fue autora de cuatro leyes, de las cuales dos tienen que ver con derechos de las mujeres (Ley 1257 de 2008 de prevención y sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres y Ley 1434 de 2011 que crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer). Este interés de la senadora en estas leyes puede deberse más a la acción de la Bancada de Mujeres del Congreso (conformada en el año 2006) que a un interés individual de la misma por los derechos de las mujeres, pues este tema nunca fue una de sus apuestas de campaña.

Las otras dos leyes respaldadas por Jattin tienen que ver con derechos laborales de los concejales (Ley 1368 de 2009) y acceso a la información (Ley 1266 de 2008). El respaldo de la ley sobre derechos laborales de los concejales puede tener relación con su trayectoria política previa y su paso por el Concejo de Lorica, Córdoba.

Ahora bien, los problemas legales de la senadora no se detuvieron con la finalización del periodo legislativo 2006-2010, pues en el año 2012, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia dictó medida de aseguramiento contra la exsenadora “por presuntas irregularidades que se presentaron en un contrato que celebró con la Universidad del Magdalena, cuando ostentaba como presidenta de la Cámara de Representante”.³¹

Cecilia Matilde López

La senadora Cecilia Matilde López nació en Bogotá y creció en Barranquilla. Se graduó como economista en la Universidad de los Andes. Posteriormente realizó dos especializaciones: una en Demografía en la Universidad de los Andes y otra en Economía de la Educación en el Centro de Estudios Educativos de México.³²

ba.com.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=14834:dictan-medida-de-aseguramiento-contra-zulema-jattin&Itemid=117).

31 *Ibid.*

32 *Congreso Visible*, “Cecilia Matilde López” ([López ha pertenecido al Partido Liberal desde el inicio de su carrera política. Antes de llegar al Senado estuvo vinculada a varias entidades del sector público: en el año 1978, en el Departamento Nacional de Planeación, en la Jefatura de la Unidad de Estudios Sociales; en el año 1981 el presidente Turbay Ayala la nombró como directora del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo \(Fonade\), de 1982 a 1985 fue viceministra de Agricultura y en el año 1988 fue directora del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo \(OIT\). En el año 1990 y durante la presidencia de César Gaviria fue nombrada directora del Seguro Social. Posteriormente, en el año 1993 se vinculó a la campaña presidencial de Ernesto Samper del Partido Liberal, y durante el periodo presidencial de Samper fue nombrada como ministra del Medio Ambiente \(1994\), ministra de Agricultura \(1996\) y directora de Planeación Nacional \(1997\).³³](http://www.congreso-</p>
</div>
<div data-bbox=)

En el año 2005 se presentó como precandidata liberal pero por solicitud del director del Partido se retiró para ser la cabeza de la lista del Partido Liberal al Senado en las elecciones de 2006; en ese mismo año formó parte de la dirección colegiada del mismo partido y llegó por única vez al Senado de la República con 32.558 votos. En el año 2008 la bancada liberal del Senado la nombró como su vocera oficial.³⁴

Durante ese periodo se caracterizó por ser la voz más fuerte del Partido Liberal en temas fundamentales como la política comercial exterior, particularmente el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; la política agrícola, las zonas francas en donde cuestionó a los empresarios de la política y la crisis financiera ocasionada por las pirámides.

La senadora López hizo parte de la Comisión Segunda del Senado y se caracterizó por ejercer un férreo control político

visible.org/congresistas/perfil/cecilia-lopez-montano/55/).

33 *La Silla Vacía*, “Cecilia Matilde López” (<http://lasillavacia.com/perfilquien/26150/cecilia-lopez-montano>).

34 *Ibid.*

en temas sensibles de la realidad nacional. Entre estos se destacan: un debate sobre la situación económica del país y varios debates sobre el escándalo de los falsos positivos o ejecuciones extralegales dentro de las Fuerzas Armadas. También se destacan una serie de debates sobre la concesión de los terrenos de Carimagua, un predio ubicado en la Orinoquia (sur del país) a unos empresarios en detrimento de los derechos de los/as desplazados/as. Con ese debate logró impedir la entrega de esos predios a empresas privadas.³⁵

En el año 2009, López decidió presentarse a las elecciones para la presidencia como candidata del Partido Liberal pero en la consulta interna de este partido (en septiembre del 2010) obtuvo solamente 81.000 votos, frente a 398 mil del precandidato Rafael Pardo. Decidió entonces lanzarse nuevamente al Senado de la República por el Partido Liberal, pero por diferencias y desacuerdos con los directivos del partido respecto a la conformación de las listas retiró su candidatura.³⁶

Para manifestar su desacuerdo con algunos dirigentes de su partido frente al apoyo de la candidatura de Juan Manuel Santos decidió apoyar la candidatura a la presidencia de Antanas Mokus, puesto que consideró que las adhesiones a Santos traicionaban los principios liberales.

Durante el periodo legislativo 2006-2010 la senadora Cecilia López sacó adelante seis leyes de su autoría. De este grupo de leyes la mitad tienen relación con los derechos de las mujeres (Ley 1257 de prevención y sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres, Ley 1413 de 2010 que incluye la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales, y la Ley 1434 de 2011 que crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer). Las otras leyes promovidas por esta senadora tienen que ver con normas electorales (Ley 1134 de 2007 que tiene como objeto garantizar el concurso de méritos para la elección del registrador nacional del Estado Civil), conmemo-

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

raciones (Ley 1406 de 2009, homenaje a la memoria de Luis Carlos Galán) y seguridad y narcotráfico (Ley 1288 de 2009 que fortalece el marco legal que permite a las agencias que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal).

En estas leyes es posible identificar la influencia del Partido Liberal en la producción legislativa de la senadora, por lo menos en dos sentidos: por una parte, en su pretensión de producir medidas que protejan los derechos de poblaciones en situación de desventaja como las mujeres. Pero también, en la ley que conmemora a una de las figuras emblemáticas del Partido Liberal: Luis Carlos Galán.

De otra parte, también es clara la influencia de su formación profesional en economía y de su paso por el sector público, sobre todo en cargos relacionados con planeación, gestión de recursos y administración pública. Esto, porque la senadora respaldó leyes como la 1413 de 2010 que tiene una clara relación con la economía nacional dado que su propósito es incluir en el sistema de cuentas nacionales la economía del cuidado realizada por las mujeres. Además de esto, en sus intervenciones en los debates legislativos la senadora asumía las discusiones desde una perspectiva económica y preguntaba por el impacto fiscal de ciertas medidas legislativas. Ejemplo de esto es su intervención en la discusión de la Ley 1257 en plenaria del Senado al explicar la noción de violencia económica:

El proyecto colombiano es mucho más amplio y se acoge a las definiciones más modernas de la violencia, una de las connotaciones más importantes de la modernidad que acepta esta incursión de la mujer en el desarrollo, es agregar al concepto de violencia contra la mujer lo que se denomina la violencia económica, [...] que nosotros hemos adoptado como uno de los componentes modernos y novedosos del proyecto de la Bancada de Mujeres, [...] que es todo este control de su patrimonio, etc., consideramos que con esto se da un paso adelante a hacer una sociedad mucho más igualitaria, muchas gracias señor Presidente.³⁷

37 *Gaceta* 324/2007 del Congreso de la República de Colombia.

También es pertinente mencionar la intervención de la senadora en el debate de la Ley 1413 de 2010 en plenaria del Senado, allí López señaló que “este proyecto no afecta el presupuesto, esto no es un aumento de riqueza ni de obligaciones para el Gobierno”.³⁸ En este orden de ideas, es posible advertir una preocupación particular de la senadora López por aspectos económicos del país y de las medidas legislativas que se promueven en el Senado, lo cual puede tener relación con su formación y su trayectoria laboral previa.

Alexandra Moreno

La senadora Alexandra Moreno nació en Bogotá en el seno de una familia cristiana, fundadora de la Iglesia de Dios Ministerial de Jesucristo Internacional. Estudió derecho en la Universidad Santo Tomás y posteriormente realizó una especialización en derecho comercial y gestión pública de entidades territoriales, y una maestría en Derecho Económico. Tras terminar sus estudios, Moreno se dedicó a trabajar en el sector privado como abogada litigante independiente.³⁹ También “creó una fundación para darles vivienda a las mujeres en Bogotá, ahí fue cuando tuvo contacto directo con la comunidad por primera vez”.⁴⁰

Fue solo en el año 2000 cuando

surgió la inquietud de incursionar en política en el Concejo de Bogotá. Junto con Carlos Baena empezaron a recoger firmas para presentarse al Concejo. Carlos Baena se presentó como primer renglón y ella [Moreno] como segundo renglón. En ese proceso se tomó la decisión de no solo recoger las firmas para lanzar los candidatos a las elecciones locales, sino recoger las firmas necesarias para darle la personería jurídica al Movimiento Mira.⁴¹

38 *Gaceta* 188/2010 del Congreso de la República de Colombia.

39 *La Silla Vacía*, “Alexandra Moreno Piraquive”, 2010 (<http://www.lasillavacia.com/users/amoreno>).

40 Entrevista con Paola Gómez, asesora de la senadora Alexandra Moreno, 1 de marzo de 2013.

41 *Ibid.*

El Movimiento Político Mira es una colectividad política que tiene su base en la Iglesia de Dios Ministerial de Jesucristo Internacional (cristiana) a la que pertenecen Moreno y Baena. Fueron precisamente los principios cristianos los rectores del surgimiento de este movimiento y los feligreses de la iglesia sus principales respaldos. Aunque Moreno no fue elegida como concejal de Bogotá, en el año 2002 fundó el Movimiento Político Mira que sería la plataforma desde donde más adelante ella incursionaría en política.

En el año 2002, Moreno se lanzó a las elecciones para el Senado como primer renglón de la lista del Movimiento Político Mira y salió elegida con 80.000 votos.⁴² Posteriormente, en el año 2006 volvió a presentarse a las elecciones del Senado con el fin de renovar su escaño en dicha corporación, los resultados una vez más la favorecieron. Para lograr esta elección, Moreno recibió el apoyo fundamental de su colectividad política y de la iglesia cristiana en particular. Así lo señala una de sus asesoras:

El Movimiento Mira era independiente y nuevo. La senadora nunca antes había participado en la política [...] No tenía experiencia de ningún tipo [...] Ella tenía el apoyo social. Su fundamento era la iglesia cristiana. El partido tiene su esencia en el respaldo de una iglesia cristiana pero a medida que fue pasando el tiempo no fue un apoyo exclusivo de la iglesia, si hubiera sido solamente por el respaldo de la iglesia, no se hubieran alcanzado los votos que se alcanzaron. Se empezó a vincular gente que no era de la iglesia.⁴³

De otra parte, el apoyo regional de la senadora Moreno provino principalmente de la capital del país, pero también “tuvo muy buena acogida en el Eje Cafetero, Quindío, Risaralda y en el Valle del Cauca”.⁴⁴

En el 2006, la senadora Moreno entró a hacer parte de la Comisión Segunda Constitucional permanente del Senado. De

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

acuerdo con Moreno, una de las prioridades en su agenda legislativa durante el periodo 2006-2010 fue la problemática de los colombianos en el exterior. En este sentido, se preocupó por visibilizar y asistir a los y las colombianas que se encuentran en el exterior y que por ello pueden enfrentar situaciones de especial vulnerabilidad. También se interesó por legislar en contra del abuso sexual infantil y a favor de los derechos de las mujeres. “En este periodo también sigue trabajando el tema de comercio exterior, especialmente del TLC. A su vez, empieza a manejar una reforma al código de justicia penal militar”.⁴⁵ De otro lado, debido a su postura religiosa (cristiana), la senadora Moreno, al igual que su partido, se declara conservadora frente a los homosexuales y las lesbianas, el aborto y el derecho a consumir drogas.⁴⁶

Si se analiza el trabajo legislativo de la senadora durante el periodo 2006-2010 es posible establecer que varios de los temas que decían interesarle se vieron reflejados en leyes de su autoría. En total, la senadora Moreno sacó adelante quince proyectos de ley, lo cual la ubica como la senadora con más producción legislativa durante este periodo. De este grupo de leyes, cinco tienen relación directa con los derechos de las mujeres; precisamente por esto, Moreno es catalogada en este libro como la senadora con un mejor índice de desempeño legislativo en género. Este marcado interés en los derechos de las mujeres puede tener relación con dos cosas: en primer lugar, con su experiencia pasada, sobre todo en la fundación de su creación orientada a promover la vivienda para mujeres y, en segundo lugar, por el importante rol que juegan las mujeres en el marco de la iglesia cristiana a la que Moreno pertenece. Así lo señala Bibiana Ortega, quien realizó un estudio sobre el Movimiento Político Mira:

45 *Ibid.*

46 *La Silla Vacía*, “Mira y aprenderás”, 23 de febrero de 2010 (<http://www.lasillavacia.com/elblogueo/la-pildora-del-dia-despues/7066/mira-y-aprenderas>).

casi todas estas iglesias pentecostales tienen una labor social y tanto pastores como sacerdotes son abiertos a escuchar a su comunidad. Es un partido montado en la estructura de la iglesia y la iglesia está abierta a las mujeres, de hecho la mayoría de personas que asisten a la iglesia son mujeres.⁴⁷

Otra de las prioridades legislativas de la senadora fue la producción de leyes destinadas a favorecer a poblaciones en situación de especial vulnerabilidad, tres de sus leyes versan sobre este tema. El resto de las leyes de su autoría tienen que ver con: conmemoraciones (Ley 1167 de 2007, homenaje a Carlos Lleras Restrepo), seguridad social (Ley 1223 de 2008, régimen de pensión y vejez para los servidores públicos del CTI), derechos de niños, niñas y adolescentes (Ley 1225 de 2008 por la que se dictan disposiciones que regulan el funcionamiento de los parques de diversiones), servicio militar (Ley 1243 de 2008 que disminuye las penas para remisos), tránsito (leyes 1326 de 2009 que agrava la pena por homicidio causado en accidente de tránsito, y 1383 de 2010 que modifica parcialmente el Código de Tránsito), y salud (Ley 1414 de 2010, establece medidas especiales de protección a personas que padecen de epilepsia).

Si bien estas son las leyes de autoría de la senadora, es importante destacar que ella no participó en todos los debates para la aprobación de las mismas. De hecho, solo participó en las discusiones de tres leyes: Ley 1236 de 2008 que aumenta las penas para delitos sexuales, Ley 1257 de 2008 sobre prevención y sanción a todas formas de violencia contra las mujeres, y Ley 1243 de 2008 que disminuye las penas para remisos del servicio militar.

De acuerdo con lo anterior, es posible hacer algunas observaciones. En primer lugar, es pertinente anotar que varios de los temas o las problemáticas que la senadora mencionó como prioridades en su proyecto político se vieron reflejados en le-

47 Entrevista con Bibiana Ortega, investigadora en participación política de las mujeres, 10 de agosto de 2010.

yes de su autoría. Este es el caso de los y las colombianas en el exterior, la justicia penal militar y los derechos de las mujeres. Lo segundo que se destaca es que la senadora legisló sobre una gama variada de problemáticas y temas; no obstante, se especializó en sacar adelante medidas legislativas relacionadas con los derechos de las mujeres y orientadas a poblaciones en situación de desventaja o de especial vulnerabilidad. En este sentido, la senadora privilegió medidas orientadas al cuidado y la protección de otros y otras. Esto puede tener relación con su ideología política conservadora y su cercanía con la iglesia cristiana que generalmente privilegia una ética del cuidado y de la protección de los y las menos favorecidas en la sociedad.

En el año 2010, Alexandra Moreno volvió a presentarse a las elecciones del Senado de la República y logró renovar su escaño en esta cámara. Actualmente es senadora de la República por el Movimiento Político Mira y pertenece a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer creada en el año 2011. De hecho, Moreno fue su primera presidenta.

Gina Parody

La senadora Gina Parody nació en Bogotá y estudió derecho en la Pontificia Universidad Javeriana de esta ciudad. Posteriormente realizó una especialización en Resolución de Conflictos en la misma institución y una maestría en Gestión de las Ciudades del Siglo XXI de la Universidad Abierta de Cataluña.⁴⁸

Su trayectoria laboral ha sido principalmente en el sector público, y su trayectoria política inició a finales de la década de los noventa con una serie de acercamientos con el Partido Liberal. De hecho, en el año 1997 trabajó junto a Rafael Pardo en la campaña del entonces precandidato liberal a la presidencia Alfonso Valdivieso. A través de Rafael Pardo conoció a María Isabel Rueda, y en el año 1998 Parody comenzó a trabajar en la Unidad de Trabajo Legislativo de Rueda quien en ese

48 *La Silla Vacía*, "Gina Parody", 8 de enero de 2013. (<http://www.lasillavacia.com/perfilquien/20531/gina-parody>).

entonces era representante a la Cámara. Fue precisamente allí en donde Parody pudo conocer las dinámicas del Congreso y constató su gusto por el mismo.⁴⁹

En el año 2001,

Gina comienza a participar en la campaña de Uribe y en algún momento este le dice que aspire a la Cámara de Representantes por Bogotá. Faltando algunos meses para la elección, ella inicia la campaña. Sale elegida con la segunda votación a la Cámara más alta después de la de Petro y llega a trabajar a la Comisión Primera de la Cámara.⁵⁰

En el año 2002 Gina Parody fue elegida a la Cámara de Representantes por el Partido de la U. Allí se convirtió en una de las más fuertes simpatizantes de presidente Uribe y si bien no apoyó la totalidad de las iniciativas gubernamentales, respaldó su reelección.⁵¹

En el año 2006, Gina Parody decidió aspirar a una curul en el Senado y encabezó la lista del Partido de la U. En efecto, en estas elecciones Parody fue elegida como senadora de la República. De acuerdo con algunos de sus asesores, los principales apoyos de Parody para lograr una curul en el Senado fueron el respaldo del presidente Álvaro Uribe y el voto de opinión. "Gina era un caso excepcional en el Senado. Era una excepción entre los senadores porque ella estaba sobre todo apoyada por el voto de opinión. Tenía un apoyo que muy pocos senadores tenían. Era independiente".⁵² Los jóvenes de centro derecha uribistas eran parte importante del fortín político de la senadora.⁵³

Durante este periodo en el Senado "se concentró en proyectos de infancia y de género y siguió apoyando a Uribe, pero [...] sin darle su apoyo en todos los frentes [...]. Además, junto

49 Entrevista con Carlos Felipe Ortégón, exasesor de la senadora Gina Parody, 26 de abril de 2013.

50 *Ibid.*

51 *La Silla Vacía*, "Gina Parody", 8 de enero de 2013 (<http://www.lasillavacia.com/perfilquien/20531/gina-parody>).

52 Entrevista con Juanita Durán, exasesora de la senadora Gina Parody, 23 de abril de 2013.

53 Entrevista con Carlos Felipe Ortégón, exasesor de la senadora Gina Parody, 26 de abril de 2013.

a Rafael Pardo, fue la primera senadora en denunciar la parapoltica en el Congreso”.⁵⁴ Es importante destacar que durante este periodo en el Senado Parody, junto con la senadora Martha Lucía Ramírez y el representante a la Cámara Nicolás Uribe, formaron una disidencia dentro del Partido de la U, pues tenían posturas críticas frente a ciertas iniciativas gobiernistas, sobre todo frente a la excesiva concentración de poder en el Ejecutivo.

Durante este periodo la senadora Parody hizo parte de la Comisión Primera Constitucional permanente del Senado.⁵⁵ De acuerdo con dos de sus asesores las prioridades en la agenda política y legislativa de la senadora Parody durante estos años fueron el control político en torno a la parapoltica, los derechos de niños, niñas y adolescentes (“ella fue una de las senadoras que más arrastró el tema de los derechos de la infancia y la adolescencia”),⁵⁶ los derechos de las mujeres y la problemática de las personas en situación de discapacidad.⁵⁷

Al revisar la labor legislativa de la senadora Parody durante el periodo 2006-2010 constatamos que la mayoría de sus apuestas políticas se materializaron en leyes. Esto quiere decir que su trabajo legislativo reflejó en alguna medida sus convicciones políticas. Veamos esto con más detalle. Durante este periodo, la senadora sancionó nueve leyes de su autoría sobre una gama importante de temas. De este grupo de leyes, tres tienen relación directa con los derechos los niños, las niñas y

54 *La Silla Vacía*, “Gina Parody” (<http://www.lasillavacia.com/perfilquien/20531/gina-parody>).

55 La comisión primera constitucional permanente del Senado se ocupa de los siguientes temas: reforma constitucional, leyes estatutarias, organización territorial, reglamentos de los organismos de control, normas generales sobre contratación administrativa, notariado y registro, estructura y organización de la administración nacional y central: de los derechos, las garantías y los deberes, rama legislativa, estrategias y políticas para la paz, propiedad intelectual, variación de la residencia de los altos poderes nacionales, asuntos étnicos.

56 Entrevista con Juanita Durán, exasesora de la senadora Gina Parody, 23 de abril de 2013.

57 *Ibid.*

los adolescentes (Ley 1154 de 2011 sobre la prescripción para delitos sexuales cometidos contra menores de edad, Ley 1295 de 2009 que incluye una serie de disposiciones para garantizar la atención integral de niños y niñas clasificadas como 1, 2 y 3 en el Siben y Ley 1329 de 2009 que busca contrarrestar la explotación sexual de menores de edad). El resto de las leyes de su autoría tienen propósitos muy variados y poblaciones objetivo distintas, pues tienen que ver con derechos de las mujeres (Ley 1257 de 2008 para prevenir y sancionar todas las formas de violencia contra las mujeres), acceso a la información (Ley 1266 de 2008 que desarrolla el derecho constitucional que tienen las personas de conocer, actualizar y rectificar la información que sobre ellas se haya consignado en las bases de datos), economía (protección del crédito y recuperación de finanzas de la persona natural no comerciante), ciencia y tecnología (Ley 1286 de 2009 que convierte a Colciencias en un Departamento Administrativo), derechos de poblaciones vulnerables (Ley 1306 de 2008 de protección a la persona con discapacidad mental) y conmemoraciones (Ley 1408 de 2010 que rinde homenaje a las víctimas de la desaparición forzada).

De los nueve proyectos de ley que respaldó la senadora Parody, esta participó en la discusión de cuatro de ellos. Aquellas leyes que respaldó en el marco de las discusiones versan sobre derechos de niños, niñas y adolescentes (leyes 1154 de 2007 y 1329 de 2009), derechos de las mujeres (Ley 1257 de 2008) y acceso a la información (Ley 1266 de 2008).

De acuerdo con la producción legislativa de la senadora es posible establecer que privilegió el respaldo de leyes orientadas a mejorar las condiciones de personas en situación de especial vulnerabilidad (niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas en situación de discapacidad). Este interés por proteger los derechos de las poblaciones en situación de desventaja puede tener que ver con su cercanía al Partido Liberal al inicio de su carrera política.

No obstante, la senadora también se ocupó de temas puntuales como acceso a la información y economía, asuntos de

los que casi no se ocuparon las otras senadoras durante el periodo de tiempo seleccionado. El interés de Parody por estos temas puntuales puede tener que ver con la alianza que conformó dentro del Senado con la senadora Martha Lucía Ramírez, quien como se verá más adelante tenía un fuerte interés por temas económicos.

Finalmente, es importante destacar que la senadora Parody no terminó el periodo legislativo del 2006-2010, pues en el año 2009 decidió renunciar a su curul en el Senado y al Partido de la U debido a que estaba en desacuerdo con una serie de políticas del gobierno y en especial con la concentración del poder en el presidente Uribe y sus aspiraciones a una segunda reelección. “Parody, que anunció su decisión el 15 de enero, después de algunos meses de haber estado incapacitada, dijo que sentía que el proyecto uribista había mutado y que ya no se sentía parte de él”.⁵⁸ Después de su renuncia, Parody aspiró a la Alcaldía de Bogotá en el año 2011, pero fue derrotada. En el año 2012 fue designada por el presidente Juan Manuel Santos como la Alta Consejera para Bogotá.⁵⁹ En el año 2013 Parody dejó su cargo del Alta Consejera y fue nombrada como directora general del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Gloria Inés Ramírez

La senadora Gloria Inés Ramírez nació en Filadelfia, Caldas, y realizó estudios de pregrado en la Universidad Tecnológica de Pereira, donde obtuvo el título de Licenciada en Física y Matemáticas. Posteriormente obtuvo una maestría en Desarrollo Social y Educativo en la Universidad Pedagógica Nacional y una especialización en Garantía de Derechos Laborales en la Universidad de Toledo. Por último, realizó un diplomado en

58 *La Silla Vacía*, “Gina Parody” (<http://www.lasillavacia.com/perfilquien/20531/gina-parody>).

59 *El Espectador*, “Gina Parody es alta consejera para Bogotá”, 12 de septiembre de 2012 (<http://m.elespectador.com/noticias/bogota/gina-parody-alta-consejera-bogota-articulo-374426>).

Economía, Política Social y Género en la Universidad Javeriana.⁶⁰

Ramírez militó desde su juventud en el Partido Comunista Colombiano (PCC) e hizo parte de su Comité Central. A través de sus acciones políticas contribuyó a la formación y consolidación de diferentes movimientos, que durante los últimos treinta años han buscado la unidad de la izquierda colombiana. Entre ellos se encuentra: la Unión Patriótica, el Frente Social y Político y el Polo Democrático Alternativo. Ramírez perteneció a la Unión Patriótica y al Polo Democrático Alternativo.⁶¹

La senadora Ramírez, antes de llegar al senado, fue presidenta de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) (2000-2002) e integrante del comité ejecutivo de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) (cargo en el cual fue elegida por la más alta votación que un dirigente haya obtenido en elecciones directas). También fue asesora temática de la Casa de la Mujer “Stella Brand” de Pereira y activista de la Red Nacional de Mujeres.⁶²

La senadora es docente de profesión y ha desempeñado su función en instituciones mayoritariamente públicas. Ejerció su liderazgo social y político en el Sindicato de Educadores de Risaralda, en la Central Nacional Provienda, Seccional Risaralda, entre otros. Por su condición de militante y dirigente de un partido de izquierda, la base social que siempre la ha acompañado durante su trayectoria política es fundamentalmente la militancia del PCC. De otra parte, académicos, educadores/as, mujeres, jóvenes y sectores populares reconocen su labor frente a la defensa de la educación pública, de los derechos de los trabajadores y de los derechos humanos de las mujeres.⁶³

60 *Congreso Visible*, “Gloria Inés Ramírez” (<http://www.congresovisible.org/congresistas/perfil/gloria-ines-ramirez-rios/1260/>).

61 Entrevista con Teresita Martínez, asesora de la senadora Gloria Inés Ramírez, 4 de abril de 2013.

62 *Ibid.*

63 Entrevista con Teresita Martínez, asesora de la senadora Gloria

Como representante del Polo Democrático Alternativo fue elegida senadora de la República para el periodo 2006-2010. El eje fundamental de su campaña como candidata al Senado de la República fue la defensa de los derechos de las y los trabajadores colombianos a través de la presentación del Estatuto del Trabajo, la defensa de derechos a la vivienda digna de los des-techados de Colombia, los derechos de las comunidades LGB-TI y el derecho de los jóvenes a objetar conciencia al servicio militar obligatorio. Se vinculó a la Comisión Séptima Constitucional permanente del Senado, que tiene la competencia legal para conocer y decidir sobre el contenido y alcance de estos temas en materia legislativa y de control político.

En su proyecto político la senadora privilegia el trabajo por los derechos de las mujeres. De hecho, Gloria Inés Ramírez señala que

... su ventaja es que siempre ha sido comunista y feminista. Lo primero le ha servido para levantar la voz sobre la importancia de los procesos de las comunidades que exigen sus derechos a educación, salud y trabajo digno, y lo segundo, para entender a las mujeres que tienen que construir relaciones sociales distintas a las tradicionales.⁶⁴

Durante su permanencia en el Senado Ramírez tuvo otras representaciones, a saber: representante por el Senado de la República ante el Parlamento Andino de Mujeres, presidenta de la Comisión de paz y acuerdo humanitario del Senado de la República, vicepresidenta de la Comisión Séptima Constitucional permanente del Senado de la República e integrante del Consejo Nacional de Paz.

Ahora bien, el periodo legislativo 2006-2010 no estuvo exento de problemas, en el año 2008 la Procuraduría inició una investigación contra Ramírez aduciendo posibles vínculos con la guerrilla de las FARC debido a material probatorio encon-

Inés Ramírez, 4 de abril de 2013.

64 *Vote bien*, "Gloria Ramírez, la feminista-comunista", 2010 (http://www.terra.com.co/elecciones_2010/votebien/html/vbn553-gloria-ramirez-la-feminista-comunista.htm).

trado en el computador de Raúl Reyes. No obstante, la Corte Suprema de Justicia no halló méritos para continuar la investigación contra la senadora, motivo por el cual fue archivada en el año 2009,⁶⁵ y la senadora pudo culminar el periodo legislativo con éxito y renovó su curul en el Senado en el año 2010.

La producción legislativa de la senadora Ramírez durante el periodo 2006-2010 estuvo marcada por su trabajo a favor de los derechos de las mujeres. En este periodo Ramírez sacó adelante cuatro leyes de las cuales tres tienen relación directa con los derechos de las mujeres (Ley 1257 de 2008 de prevención y sanción a todas las formas de violencia contra las mujeres, la Ley 1413 de 2010 que incluye economía del cuidado en las cuentas nacionales del país, y la Ley 1434 de 2011 que crea la Comisión legal para la Equidad de la Mujer). La otra ley que sacó adelante la senadora Ramírez es la 1291 de 2009 que declara patrimonio cultural y artístico de la República el Concurso de Poesía de Medellín.

Es posible sugerir que la preponderante producción de la senadora en materia de derechos de las mujeres tenga relación con su cercanía con algunos movimientos sociales de izquierda y, en particular, con algunos movimientos de mujeres. De hecho, la senadora se reconoce como feminista,⁶⁶ lo cual podría explicar la relevancia que le dio a los derechos de las mujeres en el periodo 2006-2010.

De otra parte, es importante tener en cuenta que la trayectoria de esta senadora antes de 2006 estuvo marcada por su activismo en varios sindicatos:

ha ejercido su liderazgo social y político en el Sindicato de Educadores de Risaralda; en la Central Nacional Provienda, Seccional Risaralda; en la Federación de Educadores (Fecode), de la cual fue su primera

65 *El Espectador*, "Archivan investigación por Farcpolítica contra Gloria Inés Ramírez", 15 de julio de 2009 (<http://www.elespectador.com/articulo150845-archivan-investigación-farcpolitica-contra-gloria-ines-ramirez>).

66 *Vote Bien*, "Gloria Ramírez, la feminista-comunista", 1 de marzo de 2010 (http://www.terra.com.co/elecciones_2010/votebien/html/vbn553-gloria-ramirez-la-feminista-comunista.htm).

presidenta (2000-2002); dirigente de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT), habiendo obtenido la más alta votación que dirigente alguno haya alcanzado en elecciones directas.⁶⁷

Si bien esta senadora no fue autora de ninguna de las leyes relacionadas con temas labores, incluyó esta perspectiva en todas las leyes de su autoría, e incluso en aquellas que no lo eran. Es importante señalar la Ley 1413 de 2010 que tiene como objeto visibilizar e incluir la economía del trabajo en el sistema de cuentas nacionales. A su vez, es importante mencionar que la senadora se opuso a algunos de los proyectos de ley sancionados en este periodo relacionados con derechos laborales por considerarlos regresivos. Ejemplo de lo anterior fue su intervención en la discusión de la Ley 1221 de 2008 (que regula el teletrabajo) en plenaria de Senado donde la senadora manifestó que dicha ley buscaba la tercerización del trabajo y la flexibilización de las condiciones laborales, lo cual merecía su rechazo.⁶⁸ En este orden de ideas, es posible sugerir una relación entre la trayectoria laboral de la senadora y su producción legislativa en la medida en que se evidencia de manera transversal una preocupación por el tema laboral en las iniciativas legislativas de la misma, al igual que en sus intervenciones en el Senado.

Marta Lucía Ramírez

La senadora Marta Lucía Ramírez nació en Zipaquirá, Cundinamarca, y estudió derecho en la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá. Posteriormente realizó una especialización en

67 Entrevista con Teresita Martínez, asesora de la senadora Gloria Inés Ramírez, 4 de abril de 2013.

68 Esta fue la intervención de la senadora Gloria Inés Ramírez: "Tampoco son de recibo algunas consideraciones de la iniciativa que procuran justificar el teletrabajo, como una forma de abaratar los costos de producción y de ejecución de actividad de las empresas y aún de los Estados; yo pienso que es todo lo contrario, el objetivo central de este trabajo tiene que ser en favorecer las condiciones de vida; es decir, hacer más digna la vida digamos de los trabajadores y de las trabajadoras y no de disminuir la estructura de costos de las empresas". *Gaceta* 1191/2009 del Congreso de la República de Colombia.

Derecho Comercial en la misma universidad y en Alta Dirección Empresarial en el Instituto de Alta Dirección Empresarial (Inalde); por último, cursó un posgrado en Legislación Financiera en la Universidad de los Andes.⁶⁹

La trayectoria laboral de Ramírez tuvo lugar tanto en el sector público como en el privado. Durante sus primeros años de experiencia laboral Ramírez se desempeñó en diferentes cargos en la Superintendencia Bancaria y en el Banco de la República. Posteriormente, en el año 1991 fue viceministra de Comercio Exterior por dos años durante presidencia del conservador Andrés Pastrana. A partir de 1993 hasta el 1998, estuvo vinculada al sector privado: fue gerente general de Marta Lucía Ramírez y Asociados, presidenta ejecutiva de la Federación Colombiana de Leasing y presidenta de Inversiones de Gases de Colombia. Posteriormente, en el periodo 1998-2002 fue ministra de Comercio Exterior y se desempeñó como ministra de la Defensa durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (del año 2002 al 2003).⁷⁰

En el Ministerio de Defensa Ramírez escribió el primer documento de la Política de Seguridad Democrática del presidente Uribe y emprendió varias medidas para modernizar el Ministerio. Tuvo una salida abrupta del cargo debido a la iniciativa de crear nuevos indicadores de éxito para las Fuerzas Militares.⁷¹

La senadora ha pertenecido al Partido Conservador y al Partido de la U. En el año 2006 logró su primer cargo de elección popular como senadora de la República por el Partido de la U y obtuvo la cuarta votación más alta como candidata al Senado con 68.405 votos. Su caudal electoral estuvo principalmente en Bogotá, plaza en la que obtuvo el 50% de los

69 *Congreso Visible*, "Marta Lucía Ramírez" (<http://www.congresovisible.org/congresistas/perfil/martha-lucia-ramirez-de-rincon/1234/>).

70 Entrevista con Laura Tovar, exasesora de la senadora Marta Lucía Ramírez, 29 de abril de 2013.

71 *Ibid.*

sufragios. Antioquia y Valle fueron dos departamentos que también apoyaron la campaña de Ramírez con 13.170 y 4.405 papeletas respectivamente. Se desempeñó en la Comisión Segunda del Senado de la República que se ocupa principalmente de temas relacionados con seguridad, defensa y relaciones internacionales.⁷²

Los temas primordiales que la senadora Ramírez lideró en el Senado fueron: Ciencia, Tecnología e Innovación, Competitividad y Seguridad y Defensa.⁷³

Durante el periodo 2006-2010, la senadora Ramírez formó parte de la disidencia del Partido de la U por no estar de acuerdo con algunas de las propuestas de dicha colectividad política. Esta disidencia la conformó con Gina Parody y Nicolás Uribe. Su mayor votación fue en Bogotá. “Fue percibida como una mujer muy independiente y en su trayectoria en el Congreso se destacó por eso”.⁷⁴

En el año 2009 dejó su curul en el Senado con miras a las elecciones presidenciales del año 2010 y luego renunció al Partido de la U pues consideró que no existían suficientes garantías para enfrentar, en dicho partido, una precandidatura con Juan Manuel Santos.⁷⁵

Posteriormente inició acercamientos con Antanas Mokus, Sergio Fajardo, Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón con quienes coincidió en generar oposición a la reforma política de Uribe. Sin embargo, Ramírez retornó al Partido Conservador en septiembre de 2009 y se postuló como precandidata presidencial. Así las cosas, participó en las elecciones internas del Partido Conservador de marzo de 2010, en calidad de pre-

72 *La Silla Vacía*, “Marta Lucía Ramírez” (<http://lasillavacia.com/perfilquien/20155/marta-lucia-ramirez>).

73 Entrevista con Laura Tovar, exasesora de la senadora Marta Lucía Ramírez, 29 de abril de 2013.

74 Entrevista con Carolina Nieto, exasesora de la senadora Marta Lucía Ramírez, 6 de mayo de 2013.

75 *La Silla Vacía*, “Marta Lucía Ramírez” (<http://lasillavacia.com/perfilquien/20155/marta-lucia-ramirez>).

candidata presidencial, quedando en tercer lugar con 240.000 votos frente a más de un millón de votos de Noemí Sanín y el exministro de Agricultura Andrés Felipe Arias. Posteriormente, Ramírez se dedicó a prestar asesoría al gobierno colombiano particularmente en las negociaciones del TLC y a los empresarios colombianos frente al mismo.⁷⁶

Respecto al desempeño legislativo de la senadora durante el periodo 2006-2010 la senadora Ramírez fue autora de ocho leyes durante este periodo. De este grupo de leyes, dos tienen relación directa con los derechos de las mujeres (Ley 1257 de 2008 de prevención y sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres y la Ley 1434 de 2011 que crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer). El resto de las leyes respaldadas por esta senadora tienen que ver con derechos de los niños, las niñas y los(as) adolescentes, educación, economía, seguridad y narcotráfico, ciencia y tecnología y conmemoraciones.

Llama la atención que esta senadora fue la única autora de la ley de fomento a la competitividad y la productividad en el país (Ley 1253 de 2008), una de las dos únicas leyes relacionadas con temas económicos que sacaron adelante las senadoras del periodo 2006-2010. En este sentido, también resulta pertinente mencionar la Ley 1371 de 2009, que si bien tiene que ver con educación, tiene un gran componente económico en la medida en que establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del nivel nacional y territorial. Este componente económico y financiero no solo se hace presente de manera explícita en esas dos leyes, sino también de manera tangencial en otras leyes de su autoría (como en la 1257 de 2008). Esta tendencia se puede deber a que gran parte de la trayectoria laboral de Ramírez antes de llegar al Senado fue en el sector privado y específicamente en temas financieros. Es posible que esta experiencia previa jugara un

76 Entrevista con Laura Tovar, exasesora de la senadora Marta Lucía Ramírez, 29 de abril de 2013.

rol en el tipo de iniciativas que la senadora promovió durante este periodo.

También llama la atención que la senadora haya sido autora de una de las dos leyes relacionadas con seguridad y narcotráfico que fueron sancionadas durante este periodo: la Ley 1288 de 2008 que fortalece el marco legal que permite a las agencias que llevan a cabo inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal. Este tipo de producción legislativa puede tener relación con su experiencia como ministra de defensa.

En este orden de ideas, es posible sugerir que la producción legislativa de la senadora tiene relación, o se puede explicar, con su trayectoria profesional previa. Pero también puede tener relación con su cercanía al gobierno del momento, pues en general en el marco del gobierno del presidente Uribe existía un interés particular por temas de seguridad⁷⁷ y por un modelo económico en el que la competitividad jugaba un rol central.⁷⁸

Claudia Rodríguez de Castellanos

La senadora Claudia Rodríguez de Castellanos nació en Bogotá, misma ciudad donde estudió derecho en la Universidad Gran Colombia.

Su trayectoria laboral ha oscilado entre su vinculación a la iglesia evangélica y cargos diplomáticos y de elección popular. En el año 1983, junto con su esposo César Castellanos Domínguez, fundó la iglesia evangélica neopentecostal denominada Misión Carismática Internacional. Dicha iglesia creció rápidamente y pronto Castellanos se convirtió en pastora de la misma (*Congreso Visible*).⁷⁹

77 *Razón Pública*, “La política de seguridad democrática”, 18 de enero de 2010 (<http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/693-la-polca-de-seguridad-democrca.html>).

78 *El Tiempo*, “Discurso de Álvaro Uribe Vélez en la instalación del Congreso”, 20 de julio de 2006 (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3007507http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3007507>).

79 *Congreso Visible*, “Claudia Yadira Inés Rodríguez de Castella-

En el año 1989 inició su trayectoria política, pues tuvo como iniciativa crear el Partido Nacional Cristiano en Colombia, una colectividad política de índole conservadora guiada por principios cristianos. Fue precisamente por este partido que la senadora Rodríguez se postuló a las elecciones a la presidencia en el año 1990 donde fue derrotada. En ese mismo año intentó hacer parte de la Asamblea Nacional Constituyente, pero no lo consiguió.⁸⁰

En el año 1991, la senadora Rodríguez se postuló a las elecciones para el Senado y obtuvo una curul. Aunque Rodríguez había llegado a dicha cámara por el Partido Nacional Cristiano, durante este periodo legislativo se acercó a las apuestas del Partido Liberal y a algunos de sus senadores. En el año 1994 intentó renovar su curul en el Senado, pero fue derrotada.

En el año 2000 la senadora decidió lanzarse como candidata a la Alcaldía de Bogotá en donde recibió la tercera votación más alta, pero no fue elegida. En el año 2003 decidió fusionar el Partido Nacional Cristiano con el Partido Cambio Radical debido a su cercanía con Germán Vargas Lleras. En el año 2004 fue nombrada como embajadora en Brasil y ocupó este cargo hasta el año 2005. Después de volver al país decidió presentarse a las elecciones del 2006 para el Senado por Cambio Radical, donde salió elegida. En el marco de este periodo legislativo, la senadora fue una de las más fieles defensoras de las políticas del gobierno del presidente Álvaro Uribe y perteneció a una de las alas más conservadoras del Congreso. Finalmente, debido a su cercanía ideológica con el presente Uribe, la senadora abandonó Cambio Radical y decidió unirse a la colectividad política del presidente: el Partido de la U.⁸¹

nos” (<http://www.congresovisible.org/congresistas/perfil/claudia-yadira-ines-rodriguez-de-castellanos/1255/>).

80 *Ibid.*

81 *La Silla Vacía*, “Se aprueba el voltirepismo en la reforma política, muchos congresistas estarían pensando en cambiar de camiseta. Estos serían 15 de los tráfugas”, 18 de mayo de 2009 (<http://www.lasillavacia.com/historia/1875>).

Los respaldos políticos de la senadora para llegar al Senado en el año 2006 fueron al menos dos: por un lado, el respaldo de Cambio Radical (partido al cual recién se había pasado), y por otro, los y las feligresas de la iglesia fundada por ella y su marido.

Durante el periodo 2006-2010 sus principales apuestas de campaña tuvieron que ver con la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes, de la familia, de las mujeres y de los y las adultos mayores. A su vez, manifestaba posiciones muy fuertes en contra del aborto y de la eutanasia. Varias de sus apuestas políticas se dirigían a la construcción de un medioambiente sano, la reducción del empleo, la seguridad y una educación sin barreras para todos y todas.⁸²

Si analizamos la producción legislativa de la senadora durante el periodo 2006-2010, es posible advertir que varias de sus propuestas de campaña se vieron reflejadas en su producción legislativa. En total, la senadora sacó adelante once leyes de su autoría, lo cual es un número importante de iniciativas. No obstante, su producción legislativa estuvo limitada a ciertos temas en particular: derechos de las mujeres, derechos de niños, niñas y adolescentes, derechos de población vulnerable, familia, trabajo y seguridad y narcotráfico. En el trabajo legislativo de la senadora tuvo prioridad la protección y el cuidado específico de las personas, esto puede tener relación con su trayectoria laboral y su experiencia en el pasado en torno a la iglesia cristiana y a la importancia que le confiere la religión al cuidado de las personas en situaciones de vulnerabilidad.

Adicionalmente, en materia de derechos de las mujeres la senadora respaldó la Ley 1232/2008 que tiene como objeto proteger a las madres cabeza de familia, y la Ley 1257 de 2008 que previene y sanciona todas las formas de violencia contra las mujeres. En las intervenciones de la senadora identificamos

82 Congreso Visible, "Claudia Yadira Inés Rodríguez de Castellanos" (<http://www.congresovisible.org/congresistas/perfil/claudia-yadira-ines-rodriguez-de-castellanos/1255/>).

cierto nivel de conservadurismo frente al rol de las mujeres en la sociedad. En ese sentido, justificó las medidas a favor de los derechos de las mujeres por el carácter central que estas desempeñan en la sociedad como madres y cuidadoras.

En este orden de ideas, también resulta pertinente mencionar la Ley 1361 de 2009, de su autoría, que tiene como objeto fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia como núcleo fundamental de la sociedad. En esta ley se reafirman los roles y estereotipos de género que generalmente ubican a la mujer en una posición de desventaja. El hecho de que la senadora asumiera este tipo de posición durante el periodo 2006-2007 puede tener relación con dos elementos en particular: con su posición ideológica conservadora y con su pertenencia y activa participación en un grupo religioso como el de la Misión Carismática Internacional, que asumen posturas tradicionales frente a la familia y el rol de las mujeres en la misma.

Después de realizar esta labor legislativa en el marco del Senado durante el periodo 2006-2010, la senadora Rodríguez sigue promoviendo sus valores políticos en el marco de la iglesia que fundó, pero también en el marco del Partido de la U al cual hoy en día pertenece.

Dilian Francisca Toro

La senadora Dilian Francisca Toro es oriunda de Valle del Cauca. Allí mismo estudió medicina en la Universidad Libre y posteriormente realizó estudios de especialización en medicina interna en la Universidad Federal de Río de Janeiro y en administración en salud en la Universidad del Valle del Cauca.

Su carrera política empezó en la década de los ochenta, cuando volvió de Brasil. En el año 1984 fue elegida como concejal de Guacarí, municipio de donde es oriunda. Posteriormente, en el año 1992 se presentó a las elecciones para la Alcaldía de este mismo municipio y una vez más fue elegida. Cuando salió de la Alcaldía de Guacarí, Toro se presentó a la Gobernación del Valle del Cauca, sin embargo, no fue elegi-

da. “Luego, Germán Villegas la llamó para que fuera la secretaria de salud del Valle del Cauca”.⁸³ Después de estar dos años (1995-1997) en este puesto, decidió presentarse por el Partido Liberal a las elecciones del Senado en el año 2002, donde fue elegida. En el año 2006 se lanzó de nuevo, pero esta vez por el Partido de la U, y logró renovar su escaño en dicha corporación.

Uno de los respaldos electorales más importantes de esta senadora es su influencia regional. De acuerdo con una de sus asesoras, Toro “es una persona con influencias regionales. Toda la vida ha trabajado al servicio de la gente”.⁸⁴ Su familia ha sido históricamente influyente en el Valle del Cauca; de hecho, Dilian Francisca Toro es nieta del liberal Hernán Toro, quien fue alcalde de Guacarí seis veces. Pero quizás la mayor influencia y respaldo de Toro provino de su primo Carlos Herney Abadía, jefe político del Valle, senador por el Partido Liberal en 1994 y condenado por el proceso 8000.⁸⁵

Adicionalmente, Toro se casó con Julio César Caicedo, caudillo político en el Valle del Cauca y diputado de dicha Asamblea. Esta influencia regional ha facilitado el control de algunas cuotas políticas en el Valle, sobre todo en el sector salud y en algunas alcaldías.

Sus cuotas políticas van desde la Supersalud hasta la Corporación Autónoma del Valle (CVC), pasando por el Hospital Universitario del Valle, las alcaldías de Tuluá, Buga, Guacarí y Palmira; la Secretaría de Deportes de Cali, Emcali, y la Secretaría de Salud del departamento, fuera de varios interventores de salud y tres representantes a la Cámara.⁸⁶

Para llegar al Senado fue crucial este respaldo regional, pero también el apoyo del presidente Álvaro Uribe y del Partido de la U.

83 Entrevista con Karen Hernández, asesora de la senadora Dilian Francisca Toro, 8 de marzo de 2013.

84 *Ibid.*

85 *La Silla Vacía*, “Los herederos de la narcopolítica en el Valle”, 12 de marzo de 2010 (<http://www.lasillavacia.com/historia/8046>).

86 *La Silla Vacía*, “Dilian Francisca Toro Torres”, 30 de marzo de 2011 (<http://www.lasillavacia.com/perfilquien/22920/dilian-francisca-toro-torres>).

En el año 2006, Toro llegó a ser parte de la comisión Séptima Constitucional permanente del Senado. De acuerdo con sus asesoras, durante este periodo las prioridades políticas de la senadora fueron: temas de seguridad social, derechos de las mujeres (en especial temas de violencia, participación política y la situación de las madres comunitarias), y salud (antitabaco, obesidad, enfermedades huérfanas, entre otros).⁸⁷

Si analizamos la producción legislativa de la senadora durante el periodo 2006-2010, es posible aseverar que sus intereses políticos sí se vieron reflejados en sus iniciativas legislativas. Toro fue autora de once leyes durante este periodo. Esto la ubica como una de las senadoras con mayor producción de leyes en estos años. De las once leyes que respaldó la senadora Toro, tres tienen que ver con derechos de las mujeres (Ley 1154 de 2007 modifica la prescripción para delitos sexuales, Ley 1257 de 2008 de prevención y sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres, y la Ley 1434 de 2011 que crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer); dos están relacionadas con la salud (Ley 1335 de 2009, conocida como la ley antitabaco, y la Ley 1329 de 2010 que reconoce las enfermedades huérfanas como enfermedades de alto costo o catastróficas). El resto de las leyes tratan sobre administración pública, acceso a la información, derechos de niños, niñas y adolescentes, trabajo, conmemoraciones y organización administrativa.

De acuerdo con lo anterior, vale la pena hacer algunas observaciones. Lo primero que resulta relevante anotar es que la senadora no participó en los debates de todas las leyes de su autoría, de hecho, de las once leyes que respaldó, solo participó en las discusiones de dos de ellas. Precisamente los dos debates en los que asumió una postura de defensa de sus proyectos fueron en el de la Ley 1392 de 2010 (enfermedades huérfanas) y la Ley 1335 2009 (antitabaco). Así las cosas, es

87 Entrevista con Karen Hernández, asesora de la senadora Dilian Francisca Toro, 8 de marzo de 2013 y María Helena Charria, asesora de la senadora Dilian Francisca Toro, 18 de marzo de 2013.

posible sugerir que la experiencia del pasado de la senadora Toro en el sector salud se vio reflejada en su producción legislativa durante el periodo 2006-2010. Así lo señala una de sus asesoras, “ella tuvo una prioridad en los temas de salud porque como médica se interesó mucho por avanzar en el sistema de seguridad social en salud”.⁸⁸ En este sentido, podemos encontrar una relación entre la trayectoria laboral de la senadora y estas iniciativas en particular.

En segundo lugar, es clave destacar que la senadora se interesó por sacar adelante leyes relacionadas con los derechos de las mujeres. Este interés quizás pueda tener relación con una postura ideológica que tiene que ver con el compromiso ético y político de las mujeres en el poder frente a las otras mujeres. Así lo manifestó en entrevista cuando se le preguntó si consideraba que las senadoras debían representar los intereses de las mujeres al llegar al Senado: “Somos mujeres, no representar los intereses de las mujeres iría en contra de nuestra naturaleza. No puedo pensar en una mujer que defienda los intereses de los hombres por encima de aquellos a través de los cuales pueden lograr la reivindicación de sus propios derechos de igualdad de género”.⁸⁹

Otro aspecto que resulta interesante señalar es que en la producción legislativa de la senadora pudimos evidenciar una preocupación por lo local. En este sentido se destacan la Ley 1217 de 2008 que tiene como objeto regular y modernizar las Sociedades de Mejoras Públicas y la Ley 1368 de 2009 que pretende dar algunos beneficios laborales a los y las concejales. Este interés por lo local puede tener relación con el hecho de que Toro no es de la capital, pero también con el hecho de que en su trayectoria política ocupó cargos de nivel local como el de concejal y alcalde.

88 Entrevista con María Helena Castillo, exasesora de la exsenadora Dilian Francisca Toro, 18 de marzo de 2013.

89 Cuestionario resuelto por Dilian Francisca Toro, exsenadora de la República de Colombia, 4 de junio de 2013.

El periodo legislativo 2006-2010 de la senadora Toro se vio interrumpido ya que en el año 2008 la Corte Suprema de Justicia le abrió una investigación por presuntos vínculos con las Autodefensas Unidas de Colombia.⁹⁰

Finalmente, es de destacar que en las elecciones legislativas de 2010 obtuvo la segunda votación más alta del país. No obstante, en el año 2012, la Corte Suprema de Justicia le abrió una investigación por presunto lavado de activos y le dictó medida de aseguramiento con detención domiciliaria. En julio del mismo año, la senadora fue trasladada al Centro de Estudios Superiores de la Policía para ser recluida. En febrero de 2013 decidió renunciar a su curul en el Senado para poder enfrentar a la justicia. En julio de 2013 la Fiscalía le concedió libertad provisional tras declarar nulidad parcial en el proceso de lavado de activos en el que estaba implicada.⁹¹

Piedad del Socorro Zuccardi

La senadora Piedad del Socorro Zuccardi nació en Sincelejo, Sucre. Es hija de Natalia Porras y de Vitaliano Zuccardi Urzola, un descendiente italiano quien ocupó varios cargos directivos en empresas del sector agroindustrial en el departamento de Sucre. Zuccardi estudió Comunicación Social y Periodismo en la Universidad Autónoma del Caribe. Posteriormente se radicó en Cartagena.⁹²

La trayectoria laboral de la senadora ha oscilado entre los sectores público y privado. Desde el año 1981 hasta el año 1997, la senadora se desempeñó como asesora de distintos organismos nacionales e internacionales. Adicionalmente, se

90 *Revista Cambio*, “Testigo compromete a la senadora Dilian Francisca Toro en parapolítica”, 11 de febrero de 2008 (http://www.cambio.com.co/paiscambio/784/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-4369267.html).

91 *El Tiempo*, “Dilian F. Toro tendrá que pagar \$500 millones para recuperar libertad”, 31 de julio de 2013 (http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12957402.html).

92 *La Silla Vacía*, “Piedad Zuccardi”, 19 de junio de 2012 (<http://www.lasillavacia.com/perfilquien/34130/piedad-zuccardi>).

ocupó de promocionar el turismo en Colombia, en especial de la ciudad de Cartagena; de hecho, fue promotora de varios congresos en torno al desarrollo turístico de esta ciudad, fundadora de algunas empresas de turismo de Cartagena y Barranquilla, y miembro de la junta directiva de la Asociación Nacional de Agencias de Viajes y Turismo (Anato).⁹³ A su vez, Zuccardi trabajó un tiempo en Telecaribe en donde dirigió algunos programas de televisión.

En el marco de estas labores, la senadora permaneció ligada al Partido Liberal. Inició su carrera política vinculándose a dicho partido, en donde participó activamente en las campañas presidenciales de Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay y César Gaviria. Zuccardi jugó un rol importante dentro del liberalismo en la década de los noventa, incluso se desempeñó como asesora *ad honorem* de la Dirección Nacional Liberal.

Es solo a finales de la década de los noventa que la senadora incursionó por primera vez en los comicios electorales para el Senado de la República. Zuccardi decidió presentarse a dichas elecciones debido a que su esposo, el exsenador Juan José García, no pudo renovar su curul en el Senado ya que estaba siendo investigado por su presunta participación en el proceso 8000. En el año 1998, Zuccardi heredó el respaldo político de su esposo y llegó por primera vez al Senado como candidata del Partido Liberal. Es importante mencionar que aunque durante este periodo la senadora perteneció al Partido Liberal, era la líder el movimiento Nueva Fuerza Liberal, una facción del liberalismo fundada por su esposo, Juan José García.

En el año 2002 Zuccardi, seducida por la propuesta de gobierno del presidente Álvaro Uribe, decidió salirse del Partido Liberal y apoyar la candidatura de Uribe. Desde entonces Zuccardi se convirtió en una de las más fuertes aliadas de Uribe

93 *Congreso Visible*, "Piedad del Socorro Zuccardi de García" (<http://www.congresovisible.org/congresistas/perfil/piedad-del-socorro-zuccardi-de-garcia/101/>).

en el Caribe.⁹⁴ De hecho, unos años después, ayudó a fundar el Partido de la U y pasó a formar parte de la Dirección Nacional del mismo.

En el año 2006, la senadora Zuccardi se presentó de nuevo a las elecciones del Senado, esta vez por el Partido de la U y fue elegida con 65.785 votos. Para lograr este éxito la senadora Zuccardi recibió apoyo de dos frentes: por un lado, del Partido de la U (en especial del presidente Álvaro Uribe), y por otro, del caribe colombiano, donde ella y su familia tienen influencias importantes.⁹⁵ Durante este periodo legislativo la senadora Zuccardi se caracterizó por ser una férrea defensora de las políticas del presidente Uribe, pero además tenía como principales propuestas de campaña trabajar para aumentar la inversión en vivienda, mejorar la seguridad en las ciudades y aumentar la confianza inversionista.

¿Este programa se materializó en la agenda política de la senadora? La senadora Zuccardi sacó adelante cinco leyes de su autoría durante el periodo 2006-2010. De estas leyes, dos tienen relación directa con los derechos de las mujeres (Ley 1181 de 2007 sobre inasistencia alimentaria y Ley 1257 de 2008 para prevenir y sancionar todas las formas de violencia contra las mujeres). El resto de las leyes respaldadas por la senadora tienen que ver con derechos de niños, niñas y adolescentes (Ley 1154 de 2007 sobre la prescripción de delitos sexuales cometidos contra mejores de edad), la promoción de la ciencia y la tecnología en el país (Ley 1286 de 2009) y la garantía de las condiciones laborales de las y los concejales (Ley 1368 de 2009).

Si bien la senadora fue autora de las cuatro leyes descritas, solo participó en el debate de plenaria de Senado de la Ley 1257 de 2008. Aunque las otras tres leyes de su autoría fueron

94 *El Espectador*, "El expediente de Piedad Zuccardi", 14 de septiembre de 2013 (<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-expediente-piedad-zuccardi-articulo-446468>).

95 *La Silla Vacía*, "Piedad Zuccardi", 19 de junio de 2012.

discutidas, la senadora no intervino en los debates legislativos para su aprobación.

Después del periodo 2006-2010, la senadora Zuccardi decidió lanzarse a las elecciones del Senado con el fin de renovar su curul y lo consiguió. No obstante, no pudo terminar el periodo legislativo 2010-2014, debido a que en el año 2012 la Corte Suprema de Justicia empezó a investigarla por presuntos vínculos con el paramilitarismo. En el año 2013, “por considerarla un peligro para la sociedad, después de escucharla en una extensa indagatoria, el alto tribunal le dictó medida de aseguramiento en su contra”.⁹⁶

Algunas tendencias

A la luz de lo esbozado en la sección anterior podemos sugerir algunas observaciones analíticas sobre las posibles relaciones existentes entre la producción legislativa y las trayectorias de vida de las senadoras. Debido al reducido número de senadoras analizadas, no podemos realizar conclusiones sobre el tipo de variables que influyeron en su producción legislativa, pero creemos que es factible generar algunas hipótesis sobre las posibles relaciones entre los esfuerzos legislativos de las legisladoras analizadas y sus trayectorias de vida y profesionales.

Uno de los factores que parece tener relación con el tipo de agenda legislativa que promovieron las senadoras durante el periodo 2006-2010 es el componente regional. Aunque estas llegaron a la corporación por circunscripción nacional, aquellas que provienen de ciudades distintas a la capital, o que tuvieron trayectorias políticas muy arraigadas en una región en particular, presentaron proyectos de ley que de alguna manera favorecían a su región o departamento. Esto se explica si se tiene en cuenta que el principal apoyo electoral de las senadoras provenía de las regiones donde tenían mayor

⁹⁶ *El Espectador*, “El expediente de Piedad Zuccardi”, 14 de septiembre de 2013 (<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-expediente-piedad-zuccardi-articulo-446468>).

influencia. Este es el caso de las senadoras Piedad Córdoba, Nancy Patricia Gutiérrez y Dilian Francisca Toro, entre otras. En contraste con esto, las senadoras oriundas de la capital no presentaron ningún proyecto de ley orientado a favorecer alguna región o departamento en particular. Todas las medidas propuestas por estas senadoras tuvieron un carácter nacional y menos territorializado que las respaldadas por las senadoras provenientes de otras regiones del país. Esto nos sugiere que el aspecto regional puede tener relación con el tipo de medidas que fueron respaldadas por las senadoras durante el periodo legislativo 2006-2010.

Otra relación que identificamos a la luz del análisis de los perfiles de las senadoras y de su producción legislativa tiene que ver con su trayectoria política previa, en especial con su trayectoria en gobiernos locales. La mayoría de las senadoras con experiencias previas en gobiernos locales (alcaldías, concejales, disputadas, gobernadoras, etc.) promovieron iniciativas legislativas orientadas a resolver problemáticas locales. Algunas de estas son la Ley 1368 de 2009 que mejora las condiciones laborales de los y las concejales, la Ley 1217 de 2008 que regula y moderniza las sociedades de mejoras públicas, y la Ley 1447 de 2007 que desarrolla el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia. Las senadoras que durante su trayectoria política tuvieron experiencias locales fueron quienes más respaldaron este tipo de iniciativas.

Un elemento adicional que tiene relación con el tipo de medidas legislativas que respaldaron las senadoras es la formación y trayectoria laboral de las mismas. La formación profesional y las experiencias laborales del pasado parecieron influir relativamente en su producción legislativa. En este sentido, identificamos algunos continuos entre la formación de las senadoras y el tipo de medidas promovidas por ellas, pero también en la perspectiva asumida en los debates y las discusiones legislativas. Esto es muy claro en ciertos casos en particular como el de la senadora Dilian Francisca Toro quien es médica y respaldó dos de las tres leyes relacionadas con

temas de salud que se sancionaron durante el periodo analizado. Otro caso es el de la senadora Cecilia López; López tiene formación de economista y en las leyes por ella respaldadas, al igual que en sus intervenciones en el Senado, es posible identificar una perspectiva economicista. De hecho, López fue autora de la Ley 1413 de 2010 que incluye la economía del trabajo en el sistema de cuentas nacionales del país.

En esta misma línea, las experiencias laborales previas parecen tener una relación con el tipo de desarrollo legislativo llevado a cabo por las senadoras. Esto quiere decir que la experiencia de las senadoras en ciertos sectores laborales tuvo un peso relativo en el tipo de iniciativas por ellas respaldadas. Un caso en el que esto se puede evidenciar claramente es el de la senadora Marta Lucía Ramírez, pues su experiencia en el sector privado y financiero, al igual que su paso por el Ministerio de Defensa parecen tener un correlato en las medidas legislativas por ella promovidas orientadas a la seguridad y a la promoción de la productividad, competitividad e innovación en el país. Otro caso en el que se puede observar este continuo es el de la senadora Gloria Inés Ramírez, su experiencia histórica en el sindicalismo parece verse reflejada en una preocupación especial por temas laborales. Si bien estos son ejemplos puntuales, en términos generales es posible identificar una relación entre las experiencias laborales de las senadoras y sus apuestas legislativas durante el periodo 2006-2010.

Finalmente, otro aspecto que pareció influir en el tipo de producción legislativa de las senadoras tiene que ver con el partido o movimiento político. La filiación partidaria pareció influir en la producción legislativa sobre ciertos temas. Por ejemplo, las senadoras pertenecientes a colectividades partidarias religiosas o de tinte conservador como el Movimiento Político Mira y el Partido Conservador legislaron sobre todo para poblaciones en situación de especial vulnerabilidad como las mujeres, los niños, las niñas y los(as) adolescentes, adultos mayores, entre otros. Este tipo de medidas tienden a tener un carácter específico y parecen estar orientadas por la

ética del cuidado de los y las más vulnerables. Por su parte, las senadoras del Partido Liberal y del Polo Democrático Alternativo, aunque también legislaron para poblaciones históricamente excluidas como las mujeres, se ocuparon también de temas más generales y menos puntuales como la educación, el trabajo, el acceso a la información, la seguridad, entre otros. Finalmente, las senadoras pertenecientes a Cambio Radical y al Partido de la U legislaron sobre una variedad importante de temas, pero es posible advertir que fueron las que apoyaron las medidas legislativas que implicaban más gasto fiscal como las leyes sobre economía, ciencia y tecnología y educación.

Conclusiones generales y recomendaciones

En la investigación que dio origen a este libro analizamos el trabajo legislativo que hicieron las senadoras elegidas para el periodo 2006-2010, con el fin de identificar elementos que nos permitieran aportar al debate entre inclusión y representación de las mujeres. En este sentido, nos preguntamos cuáles son los intereses que realmente representan las mujeres que llegan a los altos cargos de decisión del Estado y, en este caso en particular, al Senado. Esta pregunta, aunque aparentemente sencilla, encierra enormes complejidades conceptuales y empíricas. En efecto, las categorías representación e intereses de las mujeres han sido ampliamente debatidas en la literatura académica producida en los últimos años en el país y en otras latitudes. Hay desarrollos teóricos que incluso cuestionan la posibilidad misma de que existan intereses de las mujeres y que estos puedan ser representados sustantivamente. Además, incluso si se acepta que existen intereses de las mujeres, surge el problema de cómo establecer cuáles son y cómo medirlos.

Frente a los problemas que suscita esta pregunta de investigación, nuestra aproximación ha implicado la adopción de una perspectiva teórica y una apuesta metodológica que permitirían medir cuáles son los intereses que las senadoras representaron durante el periodo analizado. Así, entendemos que la inclusión de las mujeres en los cargos decisorios es un presupuesto clave para la democracia y, por tanto, debe ser un objetivo de las acciones del Estado, independientemente de los resultados que esta tenga. Es decir, es importante por el simple hecho de que las mujeres han estado excluidas del ejercicio del

poder y de la toma de decisiones en el Estado y constituyen más de la mitad de la población. Por ello debe promoverse, aunque las mujeres que lleguen a los espacios decisorios representen intereses contradictorios o incluso problemáticos, o si no representan intereses que puedan ser considerados como de las mujeres. Además, asumimos que es posible la representación de intereses de las mujeres en la medida en que estos sean entendidos desde una perspectiva constructivista, y no como derivaciones de una suerte de naturaleza femenina. Por ello, la representación de estos intereses puede ser agenciada por las mujeres, pero debería ser también asumida por los hombres que sean elegidos, pues finalmente llegan a los cargos decisorios también por el voto de las mujeres.

Para medir cuáles podrían ser los intereses que representan las senadoras durante el periodo analizado, en este libro proponemos una medición de su trabajo legislativo. Para ello identificamos las principales actividades que desarrollan: i) presentar proyectos de acto legislativo, ii) llevar a cabo acciones de control político, iii) presentar e impulsar proyectos de ley y iv) hacer labores de intermediación entre grupos e individuos y el Congreso. Descartamos la última dado que hay pocos datos que nos permitan dar cuenta del desempeño de las senadoras en este aspecto. A su vez, pudimos desarrollar con mayor profundidad la tercera actividad señalada, esto es, la presentación y el respaldo de proyectos de ley, en la medida en que la disponibilidad y riqueza de los datos en esta materia es bastante amplia, y que fueron más los proyectos de ley presentados que los de actos legislativos y las acciones de control político. Además, llevamos a cabo una identificación de las senadoras del periodo para poder contextualizar los hallazgos encontrados en la cuantificación y el análisis de su trabajo legislativo. En todo caso, entendemos este como un primer ejercicio de aproximación que deberá ser profundizado y ampliado posteriormente para seguir avanzando en la identificación de elementos empíricos que permitan enriquecer el debate teórico.

Durante el periodo 2006-2010, veinte mujeres pasaron por el Senado de la República, doce de ellas fueron elegidas por voto popular y las ocho restantes entraron a reemplazar a senadores que fueron separados de su curul por distintos motivos, entre ellos, nexos con la parapolítica. Teniendo en cuenta que las veinte mujeres no estuvieron siempre juntas en el Senado, pues las ocho reemplazantes entraron en diferentes momentos a lo largo del periodo, en promedio, diecisiete mujeres estuvieron en el Senado durante este cuatrienio. Teniendo en cuenta lo anterior, el porcentaje de curules de esa cámara ocupadas por mujeres fue del 16,7%, lo que quiere decir que durante este periodo las mujeres fueron una minoría en el Congreso, conformado mayoritariamente por hombres.

Estas mujeres venían de partidos políticos distintos, sin embargo, en consonancia con la realidad del Congreso de esta época, la mayoría de ellas pertenecía a partidos uribistas (Partido de la U y Cambio Radical) y solo una minoría pertenecía a agrupaciones políticas de la oposición como el Polo Democrático Alternativo (PDA). Algunos partidos no tuvieron mujeres en el Senado durante ese periodo. Esto mostraría que las senadoras del periodo fueron de la alianza uribista y habrían entonces participado del proyecto político mayoritario. Las senadoras de la oposición constituirían un grupo aún más minoritario.

A pesar de constituir una minoría en el Congreso tuvieron una importante actividad legislativa. De acuerdo con los registros de la Oficina de Leyes del Senado de la República, en el periodo 2006-2010 se presentaron un total de 807 proyectos de ley; de estos, 226 fueron presentados por una o más senadoras y 546 fueron presentados solo por hombres. Esto quiere decir que el 67,7% de los proyectos de ley presentados por senadores fueron firmados únicamente por hombres, y el 28% tenían al menos a una mujer como autora. Además, como lo mostramos en el capítulo tercero, participaron en el 12,87% de los proyectos de ley presentados durante el periodo en el Congreso, aunque representaban solo el 16,7% de una de las cámaras.

Si se tiene en cuenta que los senadores del periodo fueron los autores del 51,76% de las iniciativas legislativas del periodo, y representaban el 83% del Senado, resulta claro que su trabajo legislativo fue intenso y significativo. Además, lograron que 51 de los proyectos de ley que presentaron se convirtieran en leyes de la República.

Este dato por sí solo es relevante para reforzar la importancia de la inclusión de las mujeres en los espacios de decisión. En el caso analizado, su participación en el trabajo legislativo aparece como cuantitativamente significativa. Teniendo en cuenta el panorama tan desigual en materia de participación política de las mujeres, pues es claro que eran una minoría dentro del Congreso de la época, a pesar de constituir más de la mitad de la población nacional, parece claro que la inclusión de las mujeres en espacios de deliberación política y de toma de decisiones es en sí misma muy importante. La baja participación de las mujeres en el Senado nos muestra entonces que Colombia es un país en el que la inclusión de las mujeres debe ser una prioridad si realmente se desea avanzar hacia la construcción de una sociedad más democrática e incluyente.

Esta idea se refuerza al analizar las otras actividades legislativas desempeñadas por las mujeres. Así, por ejemplo, durante el periodo 2006-2010 fueron presentados en total 48 proyectos de Acto Legislativo con iniciativa en el Senado; de estos, 29 fueron presentados por senadoras. Esto quiere decir que ellas participaron en el 60,4%% de los proyectos de acto legislativo presentados en este periodo. La mayoría de estos proyectos presentados por senadoras versaron sobre normativa electoral, servicios públicos y administración pública. También presentaron dos proyectos relacionados con derechos de las mujeres, específicamente orientados a garantizar la participación política de estas. Este tema fue entonces minoritario en el contexto de los abordados en los proyectos de Acto Legislativo apoyados por mujeres. Sin embargo figura, aunque de manera marginal.

De la totalidad de proyectos de acto legislativo presentados durante el periodo solo cuatro fueron aprobados, y de estos, dos tenían como autora al menos a una mujer. Estos datos nos revelan que los actos legislativos presentados y sancionados durante este periodo no fueron muy numerosos (sobre todo si se comparan con el número de proyectos de ley presentados y sancionados durante este cuatrienio). Pero, además, nos sugiere que la participación de las mujeres al respecto fue importante, en especial si se tiene en cuenta que dos de los cuatro actos legislativos tuvieron como autora al menos a una mujer. En términos generales podemos advertir entonces que en la presentación y el respaldo de actos legislativos las senadoras tuvieron una participación relevante.

En el control político, la participación de las senadoras fue también importante. Al menos una senadora fue citante en 25 debates de control político. Durante este periodo se realizaron un total de 84 citaciones, lo que quiere decir que al menos una senadora participó en el 29,8% de las mismas. Si recordamos que el porcentaje de mujeres en el Senado durante este periodo fue tan solo del 16,7%, esta participación en debates de control político parece significativa. Los debates en los que más participaron las senadoras tuvieron que ver con temas relacionados con economía, salud, medioambiente y garantías a la oposición. A su vez, es importante mencionar que hay algunos temas en materia de control político en los que participaron las senadoras que también fueron materia de su producción legislativa, estos son: salud, medioambiente, economía, derechos de niñas, niños y adolescentes, servicios públicos y normativa electoral. Durante este periodo no se registra ningún debate de control político que tuviera como tema principal los derechos de las mujeres. A partir de lo anterior podemos constatar que algunos de los temas que ocuparon a las senadoras en materia de control político también tuvieron una relevancia en su producción legislativa.

La participación de las senadoras en la presentación de proyectos de Acto Legislativo y en las actividades de control

político reforzaría la importancia de la inclusión de las mujeres, pues es claro que hacen un trabajo significativo dentro del Senado. Y aunque la inclusión es en sí misma relevante, el análisis de los resultados encontrados sugiere que esta también podría contribuir a generar una mayor representación de las mujeres y de otros sectores de la población que han sido tradicionalmente discriminados, o que enfrentan condiciones particulares de vulnerabilidad. Así, para responder a la pregunta ¿qué intereses representaron las senadoras colombianas en el periodo 2006-2010?, es posible analizar en detalle cuáles son los temas que trabajaron, e incluso los enfoques y las perspectivas desde los cuales lo hicieron.

De acuerdo con el trabajo de campo realizado, las senadoras de este periodo legislativo presentaron proyectos de ley sobre una multiplicidad de temas, sin embargo, el mayor número de iniciativas legislativas tenía como objeto reglamentar homenajes y conmemoraciones, temas relacionados con el medioambiente, con salud, con los derechos de las mujeres, con los derechos de la población en condición de vulnerabilidad y con administración pública. Esto sugiere que estos fueron los temas por los que las senadoras más se interesaron en legislar, aunque algunos de ellos no hayan tenido éxito (pues muchas de sus iniciativas fueron archivadas).

De los 226 proyectos de ley presentados por al menos una senadora, 51 fueron sancionados como leyes. Si bien los temas que ocuparon sus agendas fueron variados, la mayoría de las leyes que sacaron adelante durante este periodo tienen que ver con derechos de las mujeres, homenajes y conmemoraciones, derechos de niñas, niños y adolescentes, educación y derechos de población en condiciones de vulnerabilidad. Esto permite resaltar que las senadoras del periodo incluyeron dentro de su trabajo legislativo como componente importante los derechos de las mujeres; en este sentido, podría afirmarse que procuraron representar al menos algunos de esos intereses.

Desde los análisis cuantitativos y cualitativos realizados en el marco de esta investigación los datos muestran que en la

agenda legislativa de las senadoras como conjunto, el trabajo a favor de los derechos de las mujeres fue una prioridad. De hecho, 8 de las 51 leyes respaldadas por las senadoras tenían como objetivo la promoción y protección de los derechos de las mujeres. Este interés puede ser explicado por varios factores, uno de ellos tiene que ver con la creciente exigencia de la sociedad civil y, en particular, de las organizaciones sociales por la garantía de los derechos de las mujeres por parte del Estado. No obstante, también es importante destacar que durante el periodo 2006-2010 fue precisamente cuando se empezó a consolidar la Bancada de Mujeres del Congreso de la República, que congrega a todas las senadoras y representantes a la Cámara para trabajar a favor de los derechos de las mujeres. Este fue el primer momento en la historia de Colombia en que las legisladoras emprendieron un ejercicio de coordinación, dejando a un lado sus discrepancias políticas e ideológicas con el único fin de trabajar por los derechos de las mujeres. Estos podrían ser entonces dos de los factores que explican este compromiso de las senadoras en su trabajo legislativo frente a tales derechos.

En este punto, destacamos que el trabajo legislativo en torno a los derechos de las mujeres fue una labor que desempeñaron principalmente las senadoras. La participación tanto en términos de autoría, como de respaldo en los debates y en el voto de los proyectos de ley quedó principalmente en sus manos, pues los hombres tuvieron un protagonismo muy marginal frente a estas iniciativas. Además, a partir de una revisión de la información registrada en la Oficina de Leyes del Senado constatamos que durante este periodo los senadores (sin el acompañamiento de ninguna senadora) solo presentaron un proyecto de ley relacionado con los derechos de las mujeres. Esto nos sugiere que en el marco del Senado la lucha por estos derechos la deben asumir principalmente las mujeres.

Ahora bien, en este ámbito, en primer lugar encontramos que las senadoras legislaron sobre aspectos muy puntuales: prevención de violencias contra las mujeres, protección de la maternidad y la familia y fomento de la participación política

de las mujeres. Esto podría sugerir una perspectiva reducida sobre los intereses de las mujeres, o una definición de prioridades centrada en demandas sociales más organizadas. Esto último podría explicar, por ejemplo, el énfasis en temas de violencia y participación, pues son dos de las cuestiones claves para el movimiento social de mujeres, las organizaciones feministas y también para la cooperación internacional.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, constatamos la ausencia de leyes sobre problemáticas que son vividas de forma diferente por las mujeres. Así las cosas, las senadoras de este periodo hicieron leyes a favor de los derechos de las mujeres sin asumir una perspectiva de género transversal que toque problemáticas fundamentales de la sociedad desde el punto de vista femenino.

En tercer lugar, las leyes promovidas y respaldadas por las senadoras en materia de derechos de las mujeres durante este periodo parecen estar restringidas a un sujeto mujer universal y esencial; en otras palabras, parecen estar dirigidas a mujeres blancas, clase media, urbanas, heterosexuales y madres. En este sentido, las senadoras parecen no haber tenido en cuenta la diversidad de mujeres de la sociedad ni las problemáticas específicas que algunas de estas tienen. De allí que no haya ningún intento por reconocer la interseccionalidad de opresiones que recaen en los cuerpos de las mujeres que no cumplen con las características del sujeto femenino universal, esto es, mujeres atravesadas por la raza, lesbianas, trans, en condiciones de pobreza, rurales, entre otras. Por tanto, podemos sugerir que la idea que inspiró la producción legislativa de las senadoras para las mujeres durante el periodo 2006-2010 fue un sujeto femenino, esencial y monolítico que por supuesto no rompe con los estereotipos de género cómplices de la exclusión y discriminación. De nuevo, otra posible explicación está justamente en que algunos de estos temas no están respaldados por movimientos sociales organizados o fuertes.

A pesar de que todavía falta cualificar el tipo de representación política que agencian las mujeres al llegar a los espacios

de toma de decisión, las senadoras de este periodo sacaron adelante normas que son de vital importancia para la garantía de los derechos de las mujeres en la actualidad. Así mismo, a partir del trabajo de campo realizado pudimos constatar que en aquellas ocasiones en las que las senadoras se organizaban colectivamente para defender alguna medida legislativa, esta tenía un trámite menos difícil dentro del Congreso, así implicara cambios importantes en materia económica y de capacidad institucional del Estado (como la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer). A su vez, cuando las senadoras tenían respaldo de organizaciones de la sociedad civil o de agencias internacionales, pudieron tramitar con más facilidad y agilidad las medidas legislativas a favor de los derechos de las mujeres.

La información recogida a lo largo de la investigación sugiere además que la mayoría de las leyes que lograron sacar adelante las mujeres están relacionadas con los asuntos que históricamente se han asociado con la feminidad, esto es: el cuidado de los y las otras, la maternidad, la educación, entre otros. Así, ya sea por interés propio de las senadoras, o porque las dinámicas mismas del Senado las llevaron a ello, o por otros factores, las mujeres que llegaron al Senado durante el periodo 2006-2010 hicieron un trabajo legislativo con un énfasis importante en lo que universalmente “debe” preocupar a las mujeres, como el cuidado. De esta forma, el hecho de que solo hayan sido exitosos los proyectos de ley de las senadoras relacionados con temas históricamente asociados con la feminidad, puede reforzar estereotipos de género. En todo caso, es claro que durante el periodo las mujeres no se limitaron solo a estos temas y se pronunciaron también sobre otras problemáticas y asuntos de la sociedad en general.

Pero más allá de lo que signifique su preocupación por los temas de cuidado, esta puede ser leída como una oportunidad para la representación de otros sectores tradicionalmente excluidos. En efecto, la importante presencia de estos temas en la agenda legislativa de las senadoras sugiere que estas podrían

ofrecer una mayor representación de intereses de sectores tradicionalmente excluidos y poco representados. Su compromiso con estas causas puede además significar una preocupación importante por los derechos humanos y su garantía efectiva.

Estos elementos positivos del trabajo de las senadoras contrastan con algunos aspectos que parecen cuestionar su compromiso con las causas sociales y con los derechos humanos. Así, por ejemplo, al analizar las trayectorias de las senadoras aparece que algunas de ellas, incluso de las más comprometidas con estas causas, también resultaron involucradas en relaciones con grupos armados al margen de la ley, y especialmente con parapolíticos. De hecho, algunas de ellas han perdido la libertad por esa causa.

Ahora bien, teniendo en cuenta los temas de las leyes apoyadas por las senadoras, vale la pena retomar cómo lo hicieron, esto es, qué tanto participaron en los debates de aprobación de estas leyes y qué tipo de argumentos esgrimieron para la defensa de sus iniciativas. En primer lugar destacamos que las senadoras participaron en el 97,1% de los debates de los proyectos de ley que suscitaron discusiones de fondo (esto es, que se dio algún tipo de controversia en cuanto a la forma o fondo del proyecto antes de su aprobación). En estos debates las senadoras señalaron de manera reiterada la importancia de que el Estado proteja y garantice los derechos de ciertas poblaciones en condiciones de vulnerabilidad especial (como adultos/as mayores, personas en situación de discapacidad física y psíquica, colombianos/as en el exterior, entre otros). A su vez, trajeron a colación en repetidas ocasiones la existencia de estándares internacionales y de experiencias comparadas para sustentar sus posiciones. Esto podría deberse a un intento de las legisladoras por cualificar sus intervenciones, o a un compromiso con los derechos humanos.

También encontramos que las senadoras tienden a proponer soluciones punitivas cuando se trata de combatir ciertas situaciones o problemáticas que ponen en riesgo la vida de otros/as. Esta tendencia, sin embargo, no es exclusiva de las se-

nadoras, pues parecería ser una alternativa fácilmente usada por el Congreso frente a ciertas problemáticas. En todo caso, es relevante reconocerla, en especial como la tendencia central cuando se trata de enfrentar ciertas formas de violencia, como la sufrida por niños, niñas y adolescentes, y algunas contra las mujeres. Finalmente, destacamos que en algunas ocasiones las senadoras no hacen explícito el impacto fiscal de sus apuestas, motivo por el cual fueron cuestionadas durante los debates.

Estas evidencias nos sugieren que en ambientes que sean menos androcéntricos y en los que las mujeres tengan más posibilidades de trabajo colectivo, es más fácil representar ciertos intereses y agendas que podrían ser particularmente difíciles de sacar adelante en ambientes marcadamente patriarcales. De allí que una forma de cualificar la representación de las mujeres en los espacios de decisión política sea propiciando espacios menos hostiles y violentos para estas, lo cual se puede lograr garantizando su inclusión en espacios históricamente colonizados por los hombres. Así las cosas, es posible concluir que parece haber una relación positiva, mas no causal, entre inclusión y representación: en aquellos ambientes en los que hay más mujeres y estas tienen un nivel de empoderamiento importante, es más fácil defender ciertas agendas relacionadas con los derechos de las mujeres.

Así las cosas, es necesario pensar la inclusión y la representación de las mujeres en política no como compartimientos estancos que están radicalmente escindidos y que guardan una autonomía absoluta uno frente al otro. En contraposición, es necesario pensar en fórmulas integrales que le apuesten a garantizar la inclusión y la representación de las mujeres en política, entendidas como dos fenómenos que se entrecruzan y se afectan mutuamente.

Teniendo en cuenta el análisis presentado hasta el momento, a continuación presentamos una serie de recomendaciones dirigidas tanto al Estado como a las senadoras y senadores (actuales y por ser elegidas/os) con el fin de promover la in-

clusión y la participación política de las mujeres en cuerpos colegiados como el Senado.

Para el Estado

1. Promover la participación política de las mujeres en el Senado con políticas que impulsen su inclusión en esta corporación. Esto, porque como se evidenció a lo largo del libro, las mujeres que llegan al Senado tienen una producción legislativa importante y su índice de éxito legislativo es muy similar al de los hombres. En este sentido, aumentar la cantidad de mujeres en el Senado podría conllevar un aumento en el número de proyectos de ley respaldados por senadoras y un aumento en el número de leyes cuyas autoras hayan sido senadoras. De esta manera se podría garantizar una producción legislativa menos androcéntrica que la que se llevó a cabo en el periodo 2006-2010.
2. Mejorar los sistemas de información del Senado. Es importante que la oficina de leyes del Senado utilice sistemas de información más robustos y rigurosos, en los que se consignen los trámites de los proyectos de ley impulsados por los y las senadoras. Esto, con el fin de hacer posible un seguimiento serio y juicioso a los proyectos de ley que presentan los y las legisladoras, al igual que a sus intervenciones a lo largo de su trámite legal.

Para las senadoras y senadores

1. Perspectiva de género transversal. Resultaría interesante que las senadoras y los senadores interesados en garantizar y proteger los derechos de las mujeres asumieran la perspectiva de género como una variable transversal. Esto quiere decir que se incluya la perspectiva de género en todos los proyectos de ley que promuevan entendiendo que la experiencia de “ser mujer” no se restringe a ciertas circunstancias en particular. En este sentido, sería importante que los y las senadoras se preguntaran por la forma particular en la que las mujeres viven ciertas problemáticas sociales que no estén asociadas directamente con la feminidad (ma-

ternidad, cuidado de otros/as, familia, violencia, etc.) y que legislaran sobre ello. Ahora bien, esto no quiere decir que no sea importante legislar sobre ciertos temas que afectan particularmente a las mujeres y sobre los cuales se hace urgente intervenir (este es el caso de la violencia patriarcal, la participación política de las mujeres, sus derechos sexuales y reproductivos, entre otros); sin embargo, es importante empezar a adoptar medidas que permitan incluir la perspectiva de género en otros temas que desbordan estas problemáticas puntuales.

2. Ampliación de la legislación en torno a los derechos de las mujeres. De acuerdo con el análisis realizado fue posible constatar que las senadoras del periodo 2006-2010 pudieron sacar adelante leyes solo sobre ciertos derechos de las mujeres. En general, durante este periodo legislaron sobre maternidad, violencia y participación política. Sería importante que tanto las senadoras como los senadores ampliaran el abanico de temas por legislar con el fin de incluir otra serie de problemáticas que afectan de manera diferenciada a las mujeres. Este es el caso de la educación, la situación laboral de las mujeres, su acceso a la justicia, sus derechos sexuales y reproductivos, entre otros.
3. Inclusión de un enfoque interseccional que reconozca la diversidad de opresiones que recaen sobre los cuerpos de las mujeres y que las afectan de manera diferenciada. Durante el periodo 2006-2010, ninguna de las leyes que sacaron adelante las senadoras estaba dirigida a mujeres atravesadas por la raza, la etnia o la ruralidad. Esto puede resultar limitante en la medida en que no se reconocen las particularidades de esta población y, por tanto, no se promovieron leyes para solucionar sus problemas específicos. En este sentido, sería importante que tanto senadores como senadoras se preguntaran por la situación de las mujeres que no habitan la ciudad, que no son madres, que no son heterosexuales y que están atravesadas por la raza o la etnia.

4. Alianzas entre senadoras. Como se mostró a lo largo del libro, las senadoras que se alían para sacar iniciativas legislativas conjuntas se sienten más cómodas de respaldar de forma vehemente sus proyectos en el marco de los debates de las mismas. En este sentido, y en todos aquellos temas en los que sea posible, sería provechoso que las senadoras se aliaran como lo hicieron para tramitar la Ley 1257 de 2008 (para prevenir y sancionar toda forma de violencia cometida contra las mujeres) con el fin de generar estrategias de acción colectiva que les permitan sacar adelante sus iniciativas legislativas de manera exitosa.

Referencias bibliográficas

Ávila, A. F. 2012. *Homogeneización política, parapolítica y democracia local*. Bogotá: Fescol.

Beaman, L (2012) Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A policy experiment in India. *Science* 335,582

Bernal, Angélica. 2011. Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres. *Revista Colombia Internacional* 74.

Bernal, Angélica. 2006. "Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres en las elecciones para el Congreso 2006-2010". Ponencia presentada el 22 de marzo con motivo del lanzamiento de la Campaña "Más mujeres más política".

El documento se puede descargar en: http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/2013/Informes%20Mujeres/analisisselecciones.pdf

Celis, K. 2009. Substantive representation of women (and improving it): What it is and should be about? *Comparative European Politics*, 7 (1).

Childs, S., & Krook, M. L. 2008. Critical Mass Theory and women's political representation. *Political Studies*, 725-736.

Childs, S., K. Celis, J. Kantola, & M. L. Krook. 2008. Rethinking women's substantive representation. *Representation* 44 (2).

CIDH. 2011. *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*. San José: CIDH.

Cobo, R. 2004. Sexo, Democracia y Poder Político. *Feminismo/s*, 17-29.

Congreso Visible. 2013. *Congreso Visible*. Recuperado el 20 de 11 de 2013, de Poder legislativo y perspectiva de género: Un balance de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, 2011-2013: <http://www.congresovisible.org/agora/post/poder-legislativo-y-perspectiva-de-genero-un-balance-de-la-comision-legal-para-la-equidad-de-la-mujer-2011-2013/5577/>

Corporación Nuevo Arcoiris. 2007. *Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris.

Curiel, Ochy. 2005. Identidades esencialistas o construcción de identidades políticas: el dilema de las feministas afrodescendientes. Disponible en: HYPERLINK "http://www.interculturalidad.org/numero05/docs/0601-Identidades_esencialistas_y_afrodescendientes-Curiel,Ochy.pdf" http://www.interculturalidad.org/numero05/docs/0601-dentidades_esencialistas_y_afrodescendientes-Curiel,Ochy.pdf .

Dahlerup, D. 1993. De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava. *Debate Feminista*.

Diamond, I., & Nancy, H. 1981. Beyond Interests in Politics: A comment on Virginia Sapiros's "When are interests interesting? The problem of political representation of women. *The American Political Science Review*, 717-721.

Jensen, R (2013) See Tomorrow's jobs, invest in girls today. *J-Pal Policy Briefcase* (March 2013).

Garay, Luis Jorge. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia.

Gilligan, Carol. 1985. *La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gutiérrez, Nancy Patricia. s.f. Biografía. Disponible en: HYPERLINK "<http://www.nancypatricia.com/biografia/>" <http://www.nancypatricia.com/biografia/>

López, Claudia. 2010. La refundación de la Patria, de la teoría a la evidencia. En López, C. *Y refundaron la Patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. Bogotá: Debate.

Mansbridge, J. 2003. Rethinking Representation. *The American Political Science Review* , 515-528.

Mouffe, C. 1992. Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. *Feminists. Theorize the Political*. Routledge.

Phillips, A. 1998. *Feminism and Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Phillips, A. 2000. *Democracy and the representation of difference And The Politics of presence: Problems and developments*. Aalborg: Aalborg University.

Pitkin, H. 1985. *El concepto de representación* . Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Sapiro, V. 1981. When are interests Interesting? The problem of political representation fo women . *The American Political Science Review*, 701-716.

Tremblay, M., & Pelletier, R. 2000. More feminists or More women? Descriptive and Substantive Representations of Women un the 1997 Canadian Federal Elections. *International Poitical Science Review*, 381-405.

Wills, M. E. 2007. *Inclusión sin representación. La irrupción de las mujeres en Colombia. 1970-2000*. Bogotá: Norma.

Anexo 1

Relación de entrevistas realizadas en la investigación

No.	Nombre	Organización/cargo	Fecha de la entrevista
1	Bernal, Angélica	Experta en participación política	15 01 2013
2	Cardozo, Florentina	Sisma Mujer	25 02 2013
3	Castro, Ana Paula	Consultora para procesos legislativos en ONU Mujeres	23 01 2013
4	Charria, María Helena	Asesora de la exsenadora Dilian Francisca Toro	18 03 2013
5	Durán, Juanita	Asesora de la exsenadora Gina Parody	23 04 2013
6	Espinosa, Diana	ONU Mujeres	11 02 2013
7	Gaitán, Sol	Experta en participación política	8 04 2013
8	Gómez, Paola Andrea	Asesora de la senadora Alexandra Moreno	1 03 2013
9	Hernández, Karen	Asesora de la exsenadora Dilian Francisca Toro	8 03 2013
10	Kabe, Edna	Asesora de la Hemeroteca del Congreso de la República	30 04 2013
11	Londoño, Isabel	Directora de la Fundación Mujeres por Colombia	19 04 2013
12	López, Cecilia Matilde	Exsenadora de la República	14 03 2013
13	Luengas, Ruth	Oficina de Leyes del Senado de la República	13 03 2013
14	Martínez, Catalina	Asesora de la exsenadora Nancy Patricia Gutiérrez	18 03 2013
15	Martínez, Teresa	Asesora de la senadora Gloria Inés Ramírez	4 04 2013
16	Moreno, Alexandra	Senadora de la República	19 03 2013
17	Nieto, Carolina	Asesora de la exsenadora Marta Lucía Ramírez	6 05 2013
18	Ortegón, Carlos Felipe	Asesora de la exsenadora Gina Parody	26 04 2013
19	Quintero, Beatriz	Red Nacional de Mujeres	28 05 2013
20	Ramírez, Claudia	Experta en participación política	7 10 2013
21	Ruiz, Jenny Zulima	Oficina de Leyes del Senado de la República	13 03 2013
22	Sánchez, Olga Amparo	Directora de la Casa de la Mujer	4 03 2013
23	Toro, Dilian Francisca	Exsenadora de la República	4 06 2013
24	Tovar, Laura	Asesora de la exsenadora Marta Lucía Ramírez	29 04 2013
25	Vasco, Jaime	Asesor de la exsenadora Piedad Córdoba	16 03 2013

¿Legislar y representar?

La agenda
de las **senadoras** en el
Congreso (2006-2010)

En los últimos años se ha dado un intenso debate académico y político sobre la inclusión y representación de las mujeres en la arena política. El fundamento es una constatación empírica básica: aunque constituyen la mitad de la población mundial, acceden a los puestos de decisión del Estado en proporciones muy bajas. Esta exclusión está además acompañada de una falta de representación de los intereses de las mujeres en las decisiones estatales. El debate teórico en el nivel de la inclusión se mueve entre la necesidad de que más mujeres lleguen al poder, y las críticas a las medidas afirmativas que pretenden acelerar su llegada. En el nivel de la representación el debate central se presenta entre quienes afirman la imposibilidad de que las mujeres que logran puestos en el espacio de lo público agencien apuestas que representen los intereses de las mujeres en general, y quienes sostienen que la representación es posible y constituye además una obligación política.

Este debate ha tenido un amplio desarrollo teórico, pero pocas aproximaciones empíricas. Precisamente por esto, en este libro pretendemos hacer un aporte empírico a la pregunta por la representación política de las mujeres en Colombia. Para ello, y como primer ejercicio exploratorio, analizamos el trabajo legislativo de las mujeres que llegaron al Senado en el periodo 2006-2010. Esto nos permitió identificar los temas en los que legislan, sus enfoques y prioridades de trabajo, con el fin de dar cuenta del tipo de intereses que promovieron y representaron. Los resultados sugieren que, bajo ciertas condiciones, la representación sustantiva de algunos intereses de las mujeres es posible. Además, llama la atención sobre la necesidad de desarrollar propuestas teóricas intermedias que permitan abordar el debate conceptual sobre inclusión y representación.

ISBN 978-958-58309-5-0



9 789585 830950