

Las *Mujeres*, los Gobiernos Locales y la Cooperación Española en Colombia



Las *Mujeres*, los Gobiernos Locales y la Cooperación Española en Colombia

Investigación y textos

Maruja Barrig

Consultora externa

Las Mujeres, los Gobiernos Locales y la Cooperación Española en Colombia

©2010, Agencia Española
de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Miguel González Gullón
Coordinador general
Cooperación Española en Colombia

Coordinación de la publicación

Mar Humberto Cardoso
Responsable Género y Derechos de las Mujeres
Sandra Mojica
Consultora Políticas Públicas de Género

Investigación y textos

Maruja Barrig

Diseño diagramación e impresión

UNIVISUAL LTDA.

Fotografías

Archivos gráficos de las oficinas de género locales

ISBN: 978-958-99471-3-5

IMPRESO EN COLOMBIA
Bogotá D.C. Enero de 2011

Las fotos y el copyright corresponden a:
Agencia Española de Cooperación
Internacional para el Desarrollo
Carrera 11A No. 93-67, piso 3
Bogotá, Colombia
Tel. 57 (1) 7441001
Fax 57 (1) 7441016
Correo electrónico general@aecid.org.co
Página web <http://www.aecid.org.co>

*Un agradecimiento especial a
Angélica Bernal Olarte y a Cecilia Barraza
por su valioso trabajo y compromiso
con este proceso.*

Índice

	Siglas.....	9
	Prólogo.....	11
	Introducción.....	13
I.	El marco de la Cooperación Española en Colombia.....	19
	I.1. La promoción de derechos.....	21
	I.2. La estrategia para la igualdad de género.....	22
	I.3. El Programa de apoyo a las políticas públicas con equidad de género.....	23
	a) Proyección a nivel nacional.....	26
	b) Una matriz para modificar la casa.....	28
II.	Las políticas públicas municipales y la igualdad.....	31
	II.1. Descentralización y municipios.....	33
	II.2. El marco político de la acción hacia los municipios.....	37
	II.3. Estrategias y alcaldías.....	40
III.	Los roles protagónicos.....	57
	III.1. Los mecanismos: a vuelo de pájaro.....	59
	III.2. Acción afirmativa. Las mujeres al poder.....	65
	III.3. El movimiento de mujeres. La incidencia en la política municipal.....	72

IV.	Sin participación, ¿no hay política?.....	79
IV.1.	Las experiencias participativas.....	81
IV.2.	Las políticas de igualdad.....	88
IV.3.	Los Consejos Ciudadanos.....	94
V.	Un sitio para las mujeres.....	101
V.1.	Arduo fue el comienzo.....	103
	a) El de Bogotá fue un largo proceso.....	104
	b) Secretaría de las Mujeres de Medellín: la responsabilidad de ser la única.....	110
	c) Las transformaciones en Pasto.....	113
	d) En Cartagena, muy cerca de la meta.....	115
	e) El impulso en Cali y en Quibdó.....	117
VI.	En la corriente central.....	121
VI.1.	En el Plan de Desarrollo.....	124
VI.2.	Siguiéndole la pista al género.....	126
VI.3.	Estrategias para transversalizar.....	131
VII.	Concluyendo.....	135
	ANEXOS.....	143

Siglas

ACOBOL	Asociación de Concejalas de Bolivia
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AECID-COL	AECID en Colombia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLOPS	Consejos Locales de Política Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
EIG	Estrategia de Igualdad de Género
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
JAC	Juntas de Acción Comunal
JAL	Juntas Administradoras Locales
ONG	Organización No Gubernamental
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAE	País de Atención Especial / Plan de Actuación Especial
PAPPG	Programa Apoyo a la Construcción de Políticas Públicas con Equidad de Género en Colombia.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer

Prólogo

En el año 2005, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, inició en Colombia una línea de trabajo orientada al fortalecimiento del Estado en el ámbito municipal mediante el apoyo técnico y político a los incipientes esfuerzos de algunas ciudades para la construcción de políticas públicas de igualdad de género. Existían algunos precedentes en el país, sin embargo, a partir de esta fecha se produce un notable avance en las políticas de igualdad a nivel regional y local, y son cada vez más los departamentos y ciudades que se dotan de una política pública y un mecanismo institucionalizado para contribuir al pleno ejercicio de los derechos de las mujeres.

No cabe duda de que el establecimiento de políticas públicas de igualdad en el nivel local es fruto de las demandas realizadas por el movimiento de mujeres y feminista durante años de reivindicaciones y lucha política. Es una llamada de la sociedad civil para que el Estado cumpla de manera real el principio de igualdad instituido en la Constitución colombiana de 1991 y los acuerdos internacionales ratificados por el país. El principio de igualdad está recogido en la mayoría de las constituciones de las democracias modernas, y, para que sea efectivo, los Estados deben remover los obstáculos que impiden o dificultan que las mujeres ejerzan sus derechos. Las políticas públicas de igualdad son entonces una herramienta fundamental y constituyen un marco de acciones positivas para hacer reales y efectivos dichos derechos.

Durante seis años la AECID ha apoyado la creación de políticas de igualdad de género y su institucionalización en las ciudades de Bogotá, Medellín, Pasto, Cartagena, Cali y Quibdó. Este proceso ha significado un rico aprendizaje mutuo, un construir de forma colectiva sin recetas fijas, adaptado a las necesidades, las posibilidades y las particularidades culturales de cada ciudad, cuyo resultado al día de hoy es una suerte de “laboratorios locales de igualdad”.

Las Mujeres, los Gobiernos Locales y la Cooperación Española en Colombia es el resultado de ese aprendizaje. Este documento escrito

por María Barrig constituye una sistematización del apoyo realizado por la AECID durante estos años, además de una reflexión acerca de las ciudades como escenarios idóneos para la construcción de políticas de igualdad que pongan fin a las injusticias que enfrentan cotidianamente las mujeres por su condición de género.

Desde una visión crítica, María Barrig plantea nudos problemáticos y lecciones aprendidas que pueden ser de utilidad a otros países de América Latina sobre la misión que pueden desempeñar los municipios para conseguir la igualdad de género. Es un nuevo aporte en ese debate iniciado por Alejandra Massolo y otras autoras en los años noventa acerca del potencial de los gobiernos locales para impulsar este tipo de medidas.

Barrig muestra que ese potencial no siempre existe y, más bien, que lo local es un escenario en donde las mujeres siguen siendo minorías en los cargos de representación política y, por tanto, en donde los caminos de las políticas públicas de igualdad tropiezan con innumerables obstáculos, no siguen una línea recta, sino que dan pasos hacia adelante y hacia atrás, en un contexto políticamente variable y coyuntural.

Este documento establece los retos y desafíos pendientes que deben comprometer a los gobiernos locales en su papel de garantes de los derechos de las mujeres, de las organizaciones sociales de mujeres como protagonistas centrales y, finalmente, de la cooperación internacional como agente facilitador de los procesos.

Queremos dedicar este libro a todas las mujeres de las administraciones de Bogotá, Medellín, Pasto, Cartagena, Cali y Quibdó involucradas en la creación de estas políticas y a los hombres que han sido aliados. Gracias a su dedicación, profesionalidad y compromiso, a su labor titánica y solitaria en muchos casos, podemos decir que hoy en Colombia se ha abierto una esperanza para la igualdad entre hombres y mujeres.



Mar Humberto Cardoso

Responsable de Programa Género y Derechos de las Mujeres
Cooperación Española en Colombia

Introducción

Hace más de dos décadas, cuando América Latina fue recorrida por un aliento democratizador, la descentralización que acompañó a esos cambios abrió un camino prometedor de laboratorio de nuevas prácticas, donde confluían mujeres organizadas, movimientos barriales que reivindicaban servicios y el derecho a compartir, en igualdad, una ciudad. En esos años, se instaló el entusiasmo por el gobierno local como el ámbito privilegiado para construir, de abajo hacia arriba, políticas públicas, tejidos participativos y protagonismo de nuevos actores sociales, las mujeres entre ellos.

Veinte años después, qué se hicieron esas promesas, qué sucedió con las mujeres líderes que salieron de su casa a su barrio, de su comunidad a su municipio: cuántas experiencias de quejas y cuántas de contentamientos se acumularon, son algunas de las preguntas insoslayables. Y entre ellas, junto con ponderar el papel del municipio en una renovación de nuestra cultura política, observar los impactos en la cotidianidad de hombres y mujeres, en su vida en las ciudades.

Con esas inquietudes de fondo, la propuesta de la AECID para reconstruir, sistematizar su acción en y con las municipalidades colombianas en procura de políticas con equidad de género, es una oportunidad invaluable para aproximarnos a una de las piezas del rompecabezas: la construcción de una instancia-mecanismo para las mujeres en la administración municipal, y de una política que tome en cuenta la especificidad del ser mujer, además de vecina de un distrito o de una localidad.

El marco de esta acción municipal fue el Programa Apoyo a la Construcción de Políticas Públicas con Equidad de Género en Colombia, PAPPG. Aunque éste fue oficialmente iniciado en el año 2006,

sus acciones con las alcaldías colombianas comenzaron en el 2004, con el apoyo a la institucionalidad de la política pública y al mecanismo para la igualdad en Bogotá. A partir de ese momento, AECID continuó un vínculo que incluyó a las alcaldías de Medellín y Pasto en 2006, a Cartagena en 2008, y a Quibdó y Cali en 2009. Ratificando su perfil de cooperación técnica bilateral, la AECID no se involucró de manera directa en el movimiento social de mujeres, pero sí con algunas de sus protagonistas en tanto ellas lideraron un cambio en la dinámica municipal.

Esta reconstrucción-sistematización se fue haciendo más compleja, a medida que las entrevistas a las actrices del proceso se incrementaron en Bogotá y en Medellín, en Cartagena y Pasto, en Cali. Las voces y los recuerdos de esas historias casi épicas inundaron, se entrecruzaron con los talleres, las asesorías, los intercambios promovidos por la AECID y la conjunción de todos estos esfuerzos se convirtió en algo parecido a un coro polifónico, donde la voz de la agencia fue una más en ese ‘concierto de voluntades’. En cinco ciudades, 78 personas fueron entrevistadas individual o grupalmente. Sus opiniones, apuestas, voluntades han sido recogidas y dialogan en un juego de espejos con los objetivos y metas del Programa de la AECID.

Las páginas siguientes no son una sistematización, en sentido estricto; es posible que la lista del conjunto de actividades e intervenciones de la AECID esté incompleta. Tampoco es una evaluación, pues sería un despropósito evaluar en tan corto tiempo una experiencia tan compleja, tanto al interior de la agencia como en las alcaldías, lo cual nunca fue la intención. Estas páginas podrían ser una narración (o un híbrido que no roza la calidad de las narraciones ni llega al rigor de las sistematizaciones).

El primer capítulo resume el marco de la Cooperación Española en Colombia como una pauta como comprender las articulaciones de las vigas matrices del Plan de Actuación Especial y la estrategia de igualdad de género construida para fomentar tanto acciones afirmativas hacia las mujeres como la transversalización del enfoque en las acciones de las áreas de AECID, así como en otras instituciones españolas de cooperación que confluyen en el país. Se intenta dar cuenta de un empeño que vincula la expectativa de que los asociados de la agencia tengan sensibilidad respecto de las desigualdades de género, con una práctica interna, inscrita en ‘hacer lo que se predica’.

El siguiente capítulo se centra en la estrategia específica de la agencia, a través del PAPPG en los seis municipios donde tiene presencia. Se resalta la heterogeneidad de los mismos, la flexibilidad del Programa para adaptarse a escenarios diversos, en población, en historia política, en recursos. Una nota especial de esta heterogeneidad está constituida por la población desplazada y los altos niveles de violencia. Al final de ese capítulo, se incluye tanto una reseña de las principales actividades realizadas por la AECID con cada alcaldía, como una matriz donde se resume desde la población del municipio hasta el número de concejalas mujeres, pasando por la ubicación en la jerarquía de la instancia de género.

Tres aspectos centrales en el debate sobre políticas públicas son los mecanismos públicos para las mujeres, iniciados primero como maquinarias nacionales en la década de 1990 y luego creados a nivel subnacional, acompañando la reforma descentralizadora. Muchas de las vicisitudes de estas instancias /oficinas / institutos / ministerios para la mujer son similares a las que se viven en las alcaldías. El otro procedimiento para promover la emergencia de mujeres en escenarios políticos, las cuotas electorales, se reseña con ánimo comparativo entre Colombia y otros países de América del Sur. La última información procesada por la CEPAL sugiere que las alcaldías siguen siendo un bastión masculino. Una breve nota sobre el movimiento de mujeres en Colombia, capaz de superar sus diferencias para confluir en la incidencia hacia la alcaldía, concluye el capítulo tres.

El cuarto capítulo trata sobre la construcción de la política, un proceso concebido como participativo por sus impulsoras en todos los municipios donde AECID ha prestado asesoría técnica, y sobre los planes de igualdad, sectorizados y con aún débil visión del espacio urbano, de las ciudades como un todo que deben ser ocupadas por las mujeres de toda condición y no sólo por las más pobres. La hipótesis que subyace en el análisis es que una visión sectorial de la política la hace intercambiable si no se la ubica en un territorio determinado. Una presentación de los Consejos Consultivos de la política, formalizados en los municipios de Pasto y Bogotá, cierra esa sección, en la cual se presenta también la Mesa Municipal de Mujeres de Cali. Todos estos son ámbitos de seguimiento en la ejecución de la política pública municipal por la igualdad.

Si la formulación de una política de igualdad fue un empeño coronado con el éxito, en lo que se refiere a la instalación de la instan-

cia, no todas las experiencias han sido fluidas. Desde su ubicación en una jerarquía que no las iguala con el ‘poder’ de quienes tienen que ser influidos, hasta recursos limitados, pasando por funciones asignadas que no se corresponden con el presupuesto, las historias de cómo se crearon y cuáles son las responsabilidades asignadas ocupan el capítulo cinco, que culmina con la convicción de que en América Latina llegar a lo propuesto (una política, una instancia) no es concluir una etapa sino empezar casi de cero. Esto se evidenciará en el siguiente capítulo que trata de dar cuenta de uno de los procesos más difíciles en la institucionalización de la política que es hacerla transversal. Instalarse en la ‘corriente central’ de la acción institucional, con la legitimidad y la solvencia técnica requeridas es también un empeño heroico, tenaz, como se dice en Colombia.

El capítulo siete resume algunas conclusiones de la experiencia de las AECID y de las protagonistas en las alcaldías de una labor pionera y meritoria en el contexto latinoamericano, que debería conocerse más ampliamente.

El método en esta reconstrucción fue iniciar con la lectura de una impresionante cantidad de informes de consultoras que, a través de los años y atravesando las fronteras departamentales, se involucraron en asesorías y talleres. Fueron revisados los documentos de política de la AECID, los proyectos y presupuestos. Con esa información parcialmente ordenada comenzaron los viajes en Colombia: 30 días entre Bogotá, Pasto, Cartagena, Medellín y Cali. En Quibdó, las entrevistas fueron telefónicas. La mayoría de las entrevistas fueron grabadas; se reproducen manteniendo la confidencialidad de la informante mediante las iniciales de la ciudad y un número: Bogotá (BO), Cali (CL), Cartagena (CR), Medellín (ME), Pasto (PA) y Quibdó (QB). Cuando las opiniones han sido recogidas en entrevistas grupales, junto a las iniciales de las ciudades aparece una “G”. La lista de las 78 personas que ofrecieron sus voces para esta narración aparece al final de este texto, en los anexos. A todas ellas, un agradecimiento especial por su tiempo y cordialidad.

Las ciudades de Colombia tienen mucho que mostrar y enseñar a otras ciudades latinoamericanas que están empeñadas en generar un espacio y una política de igualdad para las mujeres. Las gracias a Mar Humberto, responsable del Área de Género y Derechos de las Mujeres de la AECID en Colombia, por confiarme esta tarea y permitirme el acceso a esta experiencia; y a Angélica Bernal, coordinadora

del PAPPG, por el acompañamiento brindado todo el tiempo y en cualquier ciudad. Las gracias también a la asesoría de Cecilia Barraza, directora de la Corporación Humanas y consultora el Programa, así como a Saraminta Sánchez, asistente administrativa del Área, por la calidez de su apoyo.

Maruja Barrig

Marco de la Cooperación Española en Colombia

ni en la
casa
ni en la
calle
nada
justifica

la violencia



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ DC





Marco de la Cooperación Española en Colombia

El aporte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, en Colombia al fortalecimiento institucional de las alcaldías en su promoción de derechos de las mujeres, se asienta en un conjunto de documentos que posicionan esta convicción. Estos dialogan tanto con el marco general de la Estrategia de Igualdad de Género de la Cooperación Española (2008) como con los lineamientos específicos para Colombia, considerado un País de Actuación Especial por las circunstancias del conflicto armado. Este marco intentará resumir las líneas generales de dichos referentes.

1.1. LA PROMOCIÓN DE DERECHOS

Un conflicto interno iniciado –y persistente– hace varias décadas, cuyas dimensiones de violencia se retroalimentan constantemente es el punto de partida para que el Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), diseñara para Colombia un Plan de Atención Especial (PAE)¹. Según el mismo, la presencia de la AECID en territorio colombiano tiene como objetivo central “contribuir a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz a través de iniciativas que atiendan los efectos de la violencia directa y promuevan el desarrollo humano sostenible, la equidad de género, el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana”. El ámbito territorial priorizado del PAE comprende los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Bolívar y Atlántico, así como las regiones de la Sierra Nevada de Santa Marta y el Distrito Capital de Bogotá.

1 Ver http://www.aecid.org.co/2008/coop_esp.php?id=10

Sucintamente, este propósito se desglosa en cuatro objetivos:

- (i) La promoción del desarrollo económico, ambiental e institucional.
- (ii) Atender los efectos de la violencia, con especial énfasis en las mujeres, la infancia, la juventud y la población indígena y afrodescendiente.
- (iii) Promover una cultura de paz, la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y el apoyo a las víctimas para la exigibilidad de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación.
- (iv) Incidir en las causas estructurales de la desigualdad de género.

Como evidencia el documento que desarrolla la estrategia general para el país, mientras los tres primeros objetivos son susceptibles de integrar una dimensión de género –desde la óptica de la transversalización– el cuarto explicita la voluntad de la agencia en remover los obstáculos que impiden a las mujeres el ejercicio de sus derechos.

1.2. LA ESTRATEGIA PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

Tanto desde su Plan Director como desde la Estrategia de Género en el Desarrollo, la Cooperación Española sugiere un campo de intervención de dos facetas que se complementan y retroalimentan: la transversalidad de género en las políticas, planes y programas, y las acciones afirmativas a nivel sectorial para incrementar la capacidad de agencia de las mujeres y su autonomía. En base a esta ruta, la AECID en Colombia (AECID-COL) se propuso incidir en las causas estructurales de la desigualdad, identificar y contribuir a la disminución del impacto diferenciado del conflicto y apoyar las iniciativas de las mujeres por la paz.

Este compromiso institucional, explícito en los objetivos del PAE como se señaló líneas antes, se plasma principalmente en dos documentos: *La Estrategia de Igualdad de Género* (EIG, 2008) y su respectiva *Matriz* (2008-2011). El primero concreta los dos mecanismos del Plan Director: el componente transversal en todas las actuaciones

de desarrollo en Colombia y el de acciones específicas a favor del empoderamiento de las mujeres. Mientras la EIG se inscribe en un enfoque de derechos en la búsqueda de la igualdad, el combate a la pobreza y el fortalecimiento de la institucionalidad, la matriz marca la operación de dicha estrategia hacia y desde la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) y sus áreas de intervención, proponiéndose también como un referente para otros actores españoles de la cooperación en Colombia: 16 Comunidades Autónomas, 20 Diputaciones, 22 Entidades Locales, 2 Fondos Municipales y aproximadamente unas 100 ONG.

Incidir en las causas estructurales de la desigualdad de género, identificar y disminuir el impacto diferenciado del conflicto sobre las mujeres y apoyar las iniciativas de paz de las mujeres y sus organizaciones, a través de la plena incorporación del enfoque de género y de derechos en la Cooperación Española en Colombia.

El lugar desde el cual se articulan tanto la proyección de la AECID-COL hacia los ámbitos nacional y local, como en la oferta de instrumentos para la transversalización y su seguimiento en las áreas sectoriales de la OTC y otros actores de la Cooperación Española, es el Área de Género y Derechos de las Mujeres. Ésta se fue construyendo desde fines del 2004 para formalizarse posteriormente con su programa de *Apoyo a la Construcción de Políticas Públicas con Equidad de Género en Colombia 2006-2010* (PAPPG). El equipo técnico del Área está integrado por la directora, dos técnicas profesionales y una asistente administrativa. Para la ejecución del Programa, la AECID mantiene una asociación estratégica con la Corporación Humanas – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Tanto la directora como la asesora jurídica de la Corporación realizan asistencia técnica para el Programa.

1.3. PROGRAMA DE APOYO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON EQUIDAD DE GÉNERO

Hasta el año 2004, AECID en Colombia trabajó en alianza con la Corporación Casa de la Mujer en tres localidades de Bogotá, fomentando la participación política de las mujeres de base, la construcción de redes y la exigibilidad de derechos de las desplazadas en Bogotá. Aunque positiva, la experiencia tuvo resultados desiguales en cada una de las localidades y fue de corto alcance y escaso impacto. AECID-COL decidió entonces subrayar su perfil de coopera-

ción bilateral técnica, reorientando estratégicamente las acciones en equidad de género hacia las instituciones públicas. Se consideró que para trabajar por los derechos de las mujeres y fomentar la equidad de género eficazmente, la cooperación debía centrar las intervenciones en el apoyo y el fortalecimiento institucional de los mecanismos nacionales y locales de igualdad, como una estrategia para la creación de políticas públicas con enfoque de género que beneficiaran al conjunto de las mujeres colombianas².

Fue así que se inició el vínculo con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el mecanismo nacional de igualdad, colaborando con el Área Programática de Violencia de Género y posteriormente con el Observatorio de Asuntos de Género creado por Ley en el 2006, un instrumento para el seguimiento de la condición de la mujer colombiana. En el 2004 se inició también la asesoría a las políticas públicas municipales apoyando, en primer lugar, la institucionalidad de la instancia de género de la Alcaldía Mayor de Bogotá. En estos años iniciales se establecieron lazos de colaboración con el Programa Mujeres, Paz y Seguridad de UNIFEM en Colombia, receptor de donaciones de AECID; la concurrencia de iniciativas y el consenso sobre las estrategias permitieron canales fluidos de confluencia entre ambas agencias, los cuales se mantienen hasta la fecha.

Planteado como un Programa cuya primera fase debía extenderse entre el 2006 y el 2009, las acciones desplegadas se enraizaron en la OTC y mostraron rápidamente sus resultados, por lo cual fue, en primer lugar, incrementado su presupuesto de fase a fase, el cual totalizará en 2010 un millón y medio de euros. En segundo término, el campo municipal, en el cual se abrieron canales con Bogotá y Pasto, se amplió durante los años subsiguientes a otras cuatro alcaldías: Medellín, Cali, Cartagena y Quibdó, demandando un mayor apoyo técnico y, al mismo tiempo, visibilizando nacionalmente al Programa como un ente especializado en el campo de la igualdad de género y las políticas públicas municipales. En su última versión, de la cuarta fase, la matriz de planificación del Programa quedó como se muestra en el siguiente cuadro³:

- 2 *Programa de Apoyo a la Construcción de Políticas Públicas con Equidad de Género en Colombia 2006-2010. Fase III.* OTC Colombia. 1 de septiembre de 2008. Pág. 11.
- 3 *Programa de Apoyo a la Construcción de Políticas Públicas con Equidad de Género en Colombia. Fase IV.* OTC Colombia. 1 de junio de 2009. Pp. 18-19.

Objetivo general

Se ha contribuido a la calidad de la gobernanza democrática en Colombia al brindarse apoyo para la implementación de políticas públicas de equidad de género que fortalecen al Estado y que contribuyan al ejercicio real y efectivo de los derechos y la ciudadanía de las mujeres.

Objetivo específico

Se ha apoyado la implementación de estrategias que garanticen el ejercicio de los derechos de las mujeres y el acceso a la justicia a nivel nacional, y el diseño y puesta en marcha de políticas públicas de igualdad en las ciudades de Bogotá, Medellín, Pasto, Cartagena, Cali y Quibdó.

Resultados

A nivel nacional	Políticas de cooperación internacional
<p>Poder ejecutivo</p> <p>R.1. Se ha promovido la coordinación entre el poder ejecutivo y judicial en relación al acceso de las mujeres al sistema de justicia en materia de violencias de género.</p>	<p>R.6. Se ha apoyado la incorporación del enfoque de género en las acciones de los actores de la Cooperación Española en Colombia y en la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social.</p>
<p>R.2. Se ha promovido la implementación de las medidas recogidas en el Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la justicia en Colombia de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.</p>	<p>R.7. Se ha promovido una mayor eficacia de la ayuda en materia de igualdad de género entre las agencias bilaterales y multilaterales presentes en el país de acuerdo con los principios de la Declaración de París.</p>

Resultados

A nivel nacional	Políticas de cooperación internacional
<p>Poder judicial</p> <p>R.3. Se ha apoyado la coordinación entre las distintas instituciones del poder judicial en relación al acceso de las mujeres al sistema de justicia en violencias de género principalmente.</p>	<p>A nivel municipal</p> <p>R.8. Se ha contribuido a la creación y el fortalecimiento de los mecanismos de igualdad de las alcaldías de Bogotá, Medellín, Pasto, Cartagena, Cali y Quibdó, así como la creación, la puesta en marcha y el seguimiento de sus respectivas políticas de igualdad de género de manera participativa.</p>
<p>R.4. Se ha apoyado la actualización de los protocolos de protección y atención a las víctimas de violencias de género de los distintos actores del sistema de justicia.</p>	<p>Valores ciudadanos</p> <p>R.9. Se ha promovido a nivel nacional y local el cambio de actitudes en las relaciones de género y existe un mayor conocimiento sobre la situación de derechos de las mujeres colombianas.</p>
<p>Poder legislativo</p> <p>R.5. Se ha fortalecido la Comisión Accidental de Mujeres del Congreso de la República en su rol de liderazgo en la elaboración de legislación a favor de los derechos de las mujeres colombianas.</p>	

a) Proyección a nivel nacional

En tanto el objetivo principal de la estrategia es modificar los factores estructurales que favorecen el conflicto y la desigualdad de género, la OTC apostó por consolidar una institucionalidad inclusiva en Colom-

bia, dentro de lo cual se inserta el “fortalecimiento de la administración pública y la promoción de políticas públicas nacionales y locales con enfoque de género y generacional, articulándolas con las políticas departamentales”. Este objetivo es un eslabón en la cadena de propósitos que vinculan el PAE con la estrategia y la matriz de género y que se expresan, como se ha observado en la matriz, en tres ámbitos de intervención: en la promoción de políticas a favor de las mujeres a nivel nacional, en la generación de institucionalidad de género en el ámbito municipal y en el desarrollo de valores ciudadanos.

En lo que se refiere al ámbito nacional, desde la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la administración del presidente Álvaro Uribe adoptó la política *Mujeres constructoras de Paz y Desarrollo*, que prioriza cuatro áreas de intervención: empleo y desarrollo empresarial, educación y cultura, participación política y prevención de la violencia contra la mujer⁴. Siendo la Consejería el interlocutor principal de la AECID en materia de derechos de las mujeres a nivel nacional, la agencia la acompaña en un aspecto de común interés: defender los derechos de la mujer ante la violencia intrafamiliar.

Desde el PAPPG se aborda el problema de acceso a la justicia para las mujeres, especialmente en materia de violencia de género. Se han auspiciado estudios en el ámbito de investigación aplicada, apoyo a la coordinación interinstitucional y brindando asistencia técnica a diversos agentes judiciales como la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la República y el Consejo Superior de la Judicatura. La AECID-COL ha hecho seguimiento a las medidas estratégicas adoptadas para abrir el acceso de las mujeres a la justicia, difundiendo la nueva legislación sobre violencia de género (2008) y apoyando en la mejoría de los protocolos de atención y protección a víctimas bajo la nueva ley. AECID apoya a la Secretaría Técnica de la Mesa de Violencia, una instancia interinstitucional que coordina acciones entre distintos agentes del Estado y la Sociedad Civil. Con la asistencia técnica del PAPPG se creó el Grupo de Trabajo Institucional de Género de la Fiscalía General de la Nación.

A nivel legislativo, desde el Programa se han tendido puentes con la bancada de mujeres congresistas en dos temas: la violencia contra

4 Ver el Informe del Estado colombiano sobre la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del 23º Período Extraordinario de sesiones de la Asamblea General, en conmemoración de Beijing + 15 (marzo, 2009).

la mujer y la participación política, impulsando procesos de coordinación. Se ofreció asesoría técnica para la formación de mujeres políticas y se facilitaron las condiciones para el debate entre las candidatas al Congreso. El PAPPG consideró estratégico apoyar la Comisión Accidental de Mujeres, integrada por miembros del Senado y de la Cámara, en el ánimo de debatir una propuesta de ley de cuotas para las candidaturas electorales, en el marco de la reforma política.

Finalmente, la tercera línea de intervención –formación de valores ciudadanos– apunta a acciones de sensibilización y difusión sobre la situación de las mujeres colombianas, promoviendo un cambio de actitud en las relaciones de género, a través de campañas dirigidas a la opinión pública nacional.

En tanto este documento centra su atención en las políticas públicas municipales y la incidencia en alcaldías, la línea de acción en el ámbito local se verá con detalle más adelante, en el capítulo siguiente. Sin embargo, se puede adelantar que, en el marco estratégico con las alcaldías, ambos componentes –transversalidad y acción afirmativa– fueron recogidos.

b) Una matriz para modificar la casa

Un componente de transversalización y uno de acciones afirmativas están también presentes en la estrategia ‘hacia adentro’ para integrar la dimensión de género en la AECID-COL. Concretamente, en la Matriz operativa se plantearon tres grandes objetivos:

- (i) Fortalecer las capacidades de las diversas áreas de la AECID-COL y de otros actores de la Cooperación Española en el país, para aplicar la Estrategia de Igualdad de Género (EIG).
- (ii) Asegurar que los programas, proyectos y otros instrumentos de la Cooperación Española en Colombia incorporen –a través de sus servicios, resultados y productos– el enfoque de género y de derechos, así como el empoderamiento de las mujeres.
- (iii) La promoción de una comunicación para el desarrollo sensible al género, que en su lenguaje, mensaje e imágenes, haga visible la contribución de mujeres y hombres al desarrollo.

Estas propuestas al interior de AECID y de otras organizaciones no gubernamentales españolas, están siendo desarrolladas en tres

líneas: mejora de los factores estructurales favorecedores del conflicto y la desigualdad de género; atención a los efectos de la violencia directa; y construcción de la paz. Cada una de ellas cuenta con medidas recomendadas y acciones afirmativas

Pese al corto período transcurrido desde su aplicación, algunos logros son ya tangibles. En lo que se refiere a las acciones afirmativas, se esperaba que, a fines del 2011, al menos el 80% de las acciones específicas a favor de los derechos de las mujeres fueran incluidas en el PAE. En el 2008, ya 67% de las acciones afirmativas de la EIG habían sido puestas en marcha por el equipo de la OTC en la mayoría de sus doce áreas técnicas⁵. En lo que se refiere a la transversalización, se establecieron cuatro líneas de trabajo: desarrollo político institucional, fortalecimiento de las capacidades de género, incorporación del enfoque de género en el ciclo de la programación y comunicación para el desarrollo. Enriquecer las líneas de acción y darles sustento ha supuesto un despliegue de actividades de capacitación al personal de la OTC y a ONG españolas que actúan en Colombia, desde herramientas para la planificación con enfoque de género incluyendo indicadores, hasta talleres sobre masculinidades para los varones y de sensibilización para las mujeres de la OTC. En lo que se refiere a la comunicación, se ha creado un subportal de género en la página institucional de la AECID en Colombia que, entre otros, recoge los boletines periódicos producidos por el área, documentos y herramientas relevantes.

Quizá una de las actividades más visibles de este componente sea el impulso dado a la creación de una Mesa de Género de la Cooperación Internacional. Ésta fue instituida en abril del 2008, con unos 30 representantes de agencias, embajadas y organismos de la cooperación multilateral y bilateral para promover, entre otros, los procesos de armonización y alineamiento según la Declaración de París, compartir estrategias, identificar los ámbitos y contrapartes de interés común y fortalecer la eficacia de la ayuda desde los derechos de las mujeres⁶.

5 Informe *Estrategia de Igualdad de Género. Un año de su implementación*. AECID. Bogotá, 2009. La OTC diferencia programas, proyectos y asistencias técnicas; se consideran “áreas” a programas o proyectos con temáticas diferenciadas como Gobernabilidad, DDHH y Justicia, Víctimas del Conflicto Armado, Medio Ambiente, Género y Derechos de las Mujeres, etcétera.

6 De la Cruz, Carmen. *Financiación para el Desarrollo, efectividad de la ayuda y derechos de las mujeres en Colombia*. Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia. Bogotá, 2009. Pp. 96-97.

Si bien en el 2003 se creó, dentro del Sistema de las Naciones Unidas (SNU), una Mesa Interagencial de Género para fortalecer la institucionalización del enfoque en las agencias del sistema, el empeño posterior de la Mesa de Género fue ampliar el espacio a las embajadas y agencias bilaterales de cooperación a las que se sumaron las del SNU. AECID, además de impulsar su creación, ejerció su presidencia en el período 2008-2009; UNIFEM ocupa la Secretaría Técnica de forma permanente. Desde dicho espacio, la cooperación internacional se ha proyectado para impulsar el debate sobre la participación política de las mujeres, en un afán de ampliar su representación, así como ha realizado seguimiento a la Ley de Reforma Política (cuotas) y a la implementación de la sentencia de despenalización del aborto en tres casos, entre otros⁷.

El apretado resumen anterior ha pretendido mostrar el camino de enlaces entre los marcos generales de las líneas matrices de la cooperación oficial española a nivel del país y de la estrategia de género en el desarrollo, su fusión con el Plan de Actuación Especial en Colombia y su diálogo, fluido, con la estrategia y su matriz operativa para el enfoque de igualdad de género específica en el país. El PAPPG se ubica en dicho marco y su expansión sugiere una voluntad política explícita de la dirección de la OTC para plasmar la igualdad de género dentro y fuera de casa, dotando este empeño de los recursos técnicos y económicos necesarios.

⁷ Presentación en Power Point: *Informe de la Presidencia de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional 2008-2009*. AECID-COL.

Las políticas públicas municipales y la igualdad





II. Las políticas públicas municipales y la igualdad

Este capítulo sintetizará los elementos más significativos del Programa de Apoyo a la Construcción de Políticas Públicas con Equidad de Género (PAPPG) en su línea municipal, la dinámica de los municipios y los cambios normativos procesados en las últimas décadas para ajustarlos a su función descentralizadora y participativa, pues esta dinámica dialoga con las líneas de acción del Programa. Se reseñará, en segundo lugar, el marco político y conceptual que sustenta al PAPPG en el ámbito local, así como las estrategias adoptadas para iniciar su vínculo con las alcaldías. Por último, se resumen los perfiles de los municipios donde el programa tiene presencia, reseñando sucintamente la colaboración de la AECID-COL con ellos.

II.1. DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIOS

En Colombia, al igual que en muchos países latinoamericanos, la descentralización se planteó como una vía para el desarrollo, en la medida que iría a generar eficiencia del gasto público. Se pretendía también que fomentara una mayor participación política y cercanía de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones, fortaleciendo la cohesión nacional⁸. El Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tienen inscritos 1.101 municipios en Colombia; según la Registraduría Nacional son 1.102 y para Planeación Nacional, 1.099.

⁸ Rodríguez, Laura. *Los municipios colombianos y el conflicto armado*. Revista *Colombia Internacional*. Universidad de los Andes. Bogotá, julio-diciembre, 2009.

El proceso de descentralización se inició a fines de la década de 1960, con una reforma constitucional que acuñó el término de “descentralización técnica o por servicios”, referida principalmente a las empresas públicas. En un intento de amortiguar las brechas intermunicipales se crearon dos mecanismos para la redistribución de recursos: el situado fiscal, a través del cual se transfieren fondos a los departamentos en función de los ingresos ordinarios de la Nación para financiar las áreas de salud y educación; y la cesión a los municipios, monto transferido a esas entidades del impuesto sobre las ventas⁹. Las funciones delegadas a los municipios son satisfacer las necesidades de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte¹⁰. Los resultados han sido heterogéneos en términos fiscales y en el cumplimiento de funciones: las disparidades entre las áreas rurales y urbanas son grandes y también lo son las diferencias entre regiones, departamentos e incluso dentro de los municipios.

La Constitución de 1991 ordenó y profundizó el proceso que venía desde la década de 1960, remarcándose que los gobiernos territoriales ejecutan las políticas diseñadas en el nivel central. La Constitución también establece los criterios para la distribución de recursos y competencias, que aumentan las responsabilidades territoriales en educación y salud. Además, fortaleció la figura del departamento como entidad bisagra entre el gobierno central, que define las políticas, y el municipio, que expresa las necesidades de la ciudadanía. Así, los departamentos debían actuar como intermediarios entre la nación y los municipios bajo los criterios de subsidiariedad y complementariedad. Para reafirmar esta importancia, se estableció la elección popular de gobernadores a partir de 1993¹¹. Algunos años antes, en 1988, se había reglamentado la elección popular de alcaldes en un intento de democratizar las alcaldías, de romper la ‘apatía’ de los colombianos respecto de las administraciones locales y de remozar el abanico de candidatos para romper con el bipartidismo y la abstención electoral¹².

9 Díaz, Marcela. *Diagnóstico en gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local: Región Andina*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). Santo Domingo, 2006.

10 Ley 136 de 1994.

11 Díaz, Marcela, Op. Cit. Pp. 41-42.

12 Bernal, Angélica. *Mujeres y participación política: el desencanto por la política o la nostalgia por lo comunitario*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). Santo Domingo, 2006 (a).

Adicionalmente, en lo que se refiere a la participación de la ciudadanía en el ámbito local, aparte de la reglamentación de las Juntas Administradoras Locales (JAL), se fortalecieron las Juntas de Acción Comunal (JAC) que, con personería jurídica, renuevan a sus miembros entre los barrios del municipio. Se crearon también los Consejos Locales de Política Social (CLOPS) para la coordinación interinstitucional de las políticas sociales, así como las Veedurías, espacios de control y fiscalización de las políticas municipales, que deben estar debidamente inscritas en los Registros Públicos.

Pese a este despliegue de instancias participativas, los resultados no fueron tan alentadores. En primer lugar, como señala Bernal, la abstención en las elecciones para autoridades locales de 1988 en adelante marcó niveles que han fluctuado en 50%¹³. Romper la apatía podría ir bastante más allá que sólo la amplitud en las candidaturas, sobre todo en el desinterés en la política y la desconfianza en los partidos políticos: en el 2008, más del 50% de los entrevistados para una encuesta sobre cultura política aseguraron que el conteo de votos era poco transparente en su Municipio y 63,5% confiaba poco o nada en los partidos políticos¹⁴. Es indudable que uno de los factores intervinientes en el abstencionismo es el conflicto armado –según versiones periodísticas, en las elecciones del 2007 para gobernadores, alcaldes y concejo, unos 20 candidatos fueron asesinados–, pero éste también tiene impacto en las funciones municipales.

Rodríguez prueba, en su artículo citado, que el conflicto armado ha tenido impacto negativo sobre la efectividad de los municipios en el cumplimiento de las funciones que les fueron asignadas en cuanto a provisión de servicios de salud, educación y saneamiento. Tanto la calidad de la educación como la cantidad de personas que acceden a ésta disminuyen con el conflicto armado, al igual que los indicadores de saneamiento. Con excepción de la tasa de mortalidad infantil, los impactos sobre la provisión de servicios de salud también son negativos. Al analizar municipios en donde el conflicto armado es particularmente intenso, se encuentra que la violencia altera de manera importante los resultados de la política municipal; el conflicto ha deteriorado el funcionamiento de la descentralización al empeorar la efectividad de los gobiernos subnacionales para proveer servicios.

¹³ Bernal, Angélica, 2006 (a). Op. Cit. Pp. 15-17.

¹⁴ Ver en la siguiente página el detalle de esta encuesta del DANE.

De otro lado, en lo que se refiere a los procedimientos participativos, una encuesta sobre Cultura Política realizada por el DANE en el 2008 en 68 cabeceras municipales, arroja resultados impactantes: 73,7% de los entrevistados (15.744 hombres y mujeres) no conocían los CLOPS; una cifra semejante (73,8%) tampoco sabía de la existencia y funciones de las Veedurías ni otros mecanismos de participación ciudadana descentralizada como la Iniciativa Popular Legislativa (82,7%), la Revocatoria de Mandato (67,8%), la Participación Comunitaria en Salud (67%). La instancia más ampliamente conocida son las Juntas de Acción Comunal, pues eran identificadas por 80% de los entrevistados, aunque 74% de ellos declaró no haber participado en ninguno de los mecanismos antes mencionados¹⁵. El reconocimiento de las JAC es importante pues, como sugiere Bernal en su investigación citada, aparece como la ‘puerta de entrada’ para que las mujeres de los barrios debuten en el ámbito político local aunque, como se verá en el capítulo siguiente, incluso ahí el poder suele serles esquivo.

La violencia altera de manera importante los resultados de la política municipal; el conflicto ha deteriorado el funcionamiento de la descentralización al empeorar la efectividad de los gobiernos subnacionales para proveer servicios.

La democratización del sistema político por la vía de mecanismos formales de participación ciudadana permanece como un proceso en construcción. No se consolidaron nuevas alternativas al punto de desafiar las hegemonías partidarias y no se abrieron lo suficiente como para incluir a un mayor número de mujeres en cargos de decisión política en el ámbito local¹⁶.

Las fuerzas políticas que en los años ochenta y noventa impulsaron como uno de los objetivos centrales de los procesos de descentralización la democratización del sistema político a través de la adopción de mecanismos formales de participación ciudadana, no pudieron cumplir con las promesas que plantearon. Las expectativas generadas por la descentralización como oportunidad de cambio y democratización, tanto en Colombia como en otros países de la región, no fueron infundadas. Quizá sí convendría matizar la efervescencia del entusiasmo con que fue recibida hace un par de décadas.

15 Power Point: www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_08.pdf

16 Bernal, Angélica. *¿Qué es ganar y qué es perder en la política?: Los retos de la participación electoral*. En Revista Análisis Político N° 56. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, enero-abril, 2006 (b).

Si en el análisis no se profundiza en los procedimientos particulares de la misma y de la elección popular de sus autoridades, así como en los rasgos de la cultura política en cada país, se corre el riesgo de congelar una lectura que no corresponde más con la realidad.

II.2. EL MARCO POLÍTICO DE LA ACCIÓN HACIA LOS MUNICIPIOS

En este acápite se glosa el documento de trabajo de la AECID-COL que constituye una orientación política para el Programa de las políticas públicas municipales con equidad de género¹⁷. En primer lugar, se señalan los vínculos tanto con la apuesta de la AECID por la gobernabilidad democrática como en la construcción de la paz, de tal manera que queda explícita la articulación con los marcos estratégicos generales de la cooperación oficial española. En segundo término, según el particular rol de la cooperación internacional, se enfatiza el aporte en el cumplimiento y promoción de la legislación internacional de derechos humanos de las mujeres, el fortalecimiento de sus organizaciones sociales y el apoyo a los gobiernos para el cumplimiento de su papel de garantes de dichos derechos.

La línea de actuación municipal apunta a favorecer la creación o el fortalecimiento de mecanismos locales de género y ofrece acompañamiento técnico y político para la construcción y puesta en marcha de políticas públicas de igualdad. AECID-COL ofrece asesoría técnica para que dichos mecanismos consoliden su institucionalidad y dispongan de herramientas para impulsar la transversalidad del enfoque de género en toda la administración pública. Para cumplir con los objetivos propuestos, se estructuraron tres estrategias de acción:

- (i) Institucionalización, apoyar la construcción y formulación de una política de igualdad y al diseño y establecimiento de una instancia responsable de su puesta en marcha en cada municipio.
- (ii) Transversalización, que brinda asesoría técnica, apoyo operativo y fortalecimiento de las capacidades de las administraciones locales para ejecutar dichas políticas.

¹⁷ Programa de Apoyo a la Construcción de Políticas Públicas con Enfoque de Género en Colombia. AECID-COL. Área de Género y Derechos de las Mujeres. Bogotá, 2008.

- (iii) Facilitar el intercambio de experiencias, de conocimientos y la construcción de mecanismos de apoyo y fortalecimiento mutuo entre las oficinas de igualdad local.

El PAPPG, en su línea municipal, se desarrolla actualmente en las ciudades de Bogotá, Medellín, Pasto, Cartagena, Cali y Quibdó.

En lo que se refiere a la institucionalización, diversas iniciativas han avanzado en procesos relativamente exitosos que han colocado los derechos de las mujeres en la agenda pública de gobiernos locales. Aunque con matices, las ciudades donde el Programa tiene presencia han generado –o están en vías de hacerlo– las condiciones administrativas, políticas y/o financieras que facilitan el establecimiento de un mecanismo de igualdad. Lejos de establecer un modelo de mecanismo local de igualdad, el Programa ha privilegiado la adopción del mecanismo posible y más adecuado a cada realidad local. Partiendo de un estudio del contexto local, de la estructura y dinámicas administrativas y políticas, de la capacidad financiera, entre otros aspectos de cada alcaldía, se ha apoyado la construcción de propuestas en casi todas las ciudades que hacen parte del PAPPG. Algunas de ellas han sido adoptadas literalmente, otras han sufrido las modificaciones y recortes propios de las negociaciones políticas que su adopción supone.

El propósito principal ha sido construir propuestas que puedan posicionar al mecanismo de igualdad en un nivel de jerarquía tal que permita establecer interlocución directa con el alcalde o la alcaldesa y con el gabinete de gobierno; que tenga suficiente autonomía administrativa y financiera para liderar los proyectos específicos a su cargo y capacidad de influir en sectores estratégicos del gobierno local para orientar el proceso de transversalización del enfoque de género. En el tiempo transcurrido se han evidenciado diversas resistencias hacia el proceso de institucionalización, pero quizá las mayores han sido las dinámicas y reglas de juego burocráticas que se han construido por largos años y que estructuran el funcionamiento mismo del Estado.

La línea de institucionalización se complementa con la construcción de la política de igualdad. El PAPPG ha tratado de facilitar las condiciones para que la formulación de la política municipal para las mujeres tenga no sólo altos estándares técnicos sino que también haya sido objeto de consulta entre amplios sectores del movimiento de mujeres.

La transversalización del enfoque de género –una traducción ambigua del inglés al español que reduce la contundencia del *mainstreaming* de género– ha sido una preocupación de los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación, en tanto garantizaría la permanencia de una preocupación por la igualdad, impregnando el quehacer institucional. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas lo identifica como un “proceso que evalúa las implicaciones que una acción tiene para hombres y mujeres, incluyendo legislación, políticas y programas, en todas las áreas y a todo nivel. Es una estrategia para integrar los intereses y experiencias de hombres y de mujeres en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales de tal manera que los hombres y las mujeres se beneficien por igual y que la desigualdad no se perpetúe”. El objetivo final es lograr la igualdad de género¹⁸.

Para el PAPPG, el concepto de transversalidad cuestiona la neutralidad de todas las políticas en todos los niveles y por ello requiere cambios en el proceso de toma de decisiones y en la forma de implementación de las políticas públicas. Entre las herramientas que ha promovido o apoyado el Programa con sus socias locales se encuentran:

- Formulación de Indicadores de Género: que permitan hacer seguimiento y evaluar los compromisos incluidos en los Planes de Desarrollo y, en general, realizar monitoreo de la situación de la ciudad con respecto a los derechos de las mujeres.
- Análisis de género y construcción de componentes específicos en políticas o planes estratégicos, para visibilizar el impacto de género de planes maestros, planes de ordenamiento territorial, etcétera, y proponer herramientas para la incorporación del enfoque de género.
- Presupuestos sensibles al género: en algunas ciudades del país se llevan a cabo procesos de construcción participativa de presupuestos públicos; ya se cuenta con experiencias de incidencia de las mujeres para lograr recursos dirigidos a acciones de igualdad y no discriminación.

18 UN Economic and Social Council, 1997: 28. Citado en Moser, Caroline (2005): *An Introduction to Gender Audit Methodology: Its design and implementation in DFID Malawi*. Overseas Development Institute. Pág. 9. <http://www.brookings.edu/views/papers/200505moser.pdf>

- Rendición de cuentas: como instrumento democrático que fortalece la ciudadanía de las mujeres, pero también como espacio de interlocución con las mujeres organizadas para que ellas alimenten los procesos de políticas públicas.
- Articulación intersectorial: implica el establecimiento de planes y mecanismos de coordinación y acción conjunta entre diferentes entidades del Estado, de modo que haya claridad en la responsabilidad y en la división de tareas.

En la línea de intercambio de experiencias, se promueve la circulación de aprendizajes y avances en cada mecanismo local de igualdad, facilitándose los diálogos políticos y la sistematización de experiencias que son valiosas para otras alcaldías y el resto de la región. El PAPPG provee las condiciones para establecer vasos comunicantes entre las oficinas de género, de modo que se construyan alianzas y se forje una capacidad nacional que a mediano plazo sirva de sustento a los mecanismos y las políticas. En esa perspectiva se está en proceso de incentivar la construcción de una red, no como un bloque de actuación homogénea, sino como la práctica política de intercambio entre entidades de gobierno local basadas en la comunicación, la coordinación y el aprendizaje mutuo. En mayo de 2010, el Programa inició la circulación de su Boletín Electrónico *Ciudades e Igualdad de Género*, un instrumento para la comunicación entre mecanismos de igualdad a nivel municipal. Adicionalmente, el Programa apuesta por el fortalecimiento del movimiento local de mujeres, en tanto interlocutoras y fiscalizadoras de la acción municipal.

El marco político y las tres estrategias que orientan la acción del PAPPG se verán complementados en la siguiente sección con un mayor detalle de algunas líneas de trabajo específicas en las seis ciudades.

II.3. ESTRATEGIAS Y ALCALDÍAS

Con el marco estratégico reseñado en la sección anterior, el PAPPG estableció algunos criterios como puntos de partida para prestar la asesoría técnica que fortaleciera al mecanismo de género y a la formulación o difusión de la política pública para la igualdad, seleccionando sólo las ciudades capitales de departamentos¹⁹. Su-

cintamente, los perfiles requeridos cuando se partió fueron los siguientes:

- Voluntad política del alcalde o alcaldesa para liderar o facilitar un proceso en el que se presente el debate de múltiples actores sociales sobre la creación de la instancia de género y de elaboración de la política. Aunque el Programa ha tendido a la firma de convenios institucionales al más alto nivel de la Alcaldía para la asesoría técnica, eso no ha sido posible en todos los casos. Como sugiere Massolo, sin dicha voluntad difícilmente se lograría incorporar una innovación en materia de género, sobre todo por la estructura política de los gobiernos municipales latinoamericanos, que concentra excesivamente poderes y atribuciones en el ejecutivo local²⁰.
- Un Plan de Desarrollo Municipal que demuestre apertura a medidas de igualdad de género e inclusión social. En el mejor de los casos, que dicho Plan explicita la creación de una política pública para las mujeres como una de sus metas a alcanzar.
- Una instancia municipal –llámese Unidad, Eje, Dirección– que en la estructura de la Alcaldía albergue entre sus propósitos la equidad de género, de tal manera que se constituya como un interlocutor directo del PAPPG.
- Capacidad de convocatoria y de movilización de grupos organizados de mujeres que se hayan visto involucradas en la construcción de la política pública y que no hayan cejado en su intento. Con ánimo, entonces, de integrarse al debate local sobre la propuesta de institucionalización y abiertas a recibir un apoyo técnico.

Heterogeneidad, Violencia y Desplazamiento. La lectura de la matriz comparativa que aparece al final de este capítulo evidencia la gran heterogeneidad de los ámbitos locales donde el Programa interviene. Aunque siguiendo el mapa trazado por AECID-COL en los territorios priorizados para la colaboración bilateral, el vínculo se da, en términos de población por ejemplo, con municipios como Bogotá Distrito Capital con varios millones de habitantes y Quibdó, cuya po-

²⁰ Massolo, Alejandra. *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). Santo Domingo, 2006.

blación no superaba, en el 2005, los 120 mil²¹. Las proporciones entre población rural y urbana dentro del espacio territorial municipal son también diversas, así como las características culturales propias de vecinos donde confluyen afrocolombianos –en mayor proporción en Quibdó y Cartagena– mestizos e indígenas. En esa dirección, la riqueza de las ciudades en materia de generación de fuentes de empleo y programas sociales eficientes, signa otra diferencia. No se pueden soslayar la tradición organizativa del feminismo y del movimiento de mujeres y el impulso dado a la reflexión académica desde las universidades locales, como otros de los factores que marcan estos diversos escenarios, así como la presencia de grupos armados y población desplazada, que supone particularidades en el tratamiento y atención a un sector de la población femenina.

En efecto, estos dos últimos aspectos sugieren también aproximaciones diferenciadas que complejizan la acción del PAPPG: el fenómeno de la población en situación de desplazamiento y la violencia, ambos con impactos diferenciados en las mujeres. Se calcula que unos cuatro millones de personas tienen condición de desplazadas en Colombia, aunque no todas estén inscritas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). La vulnerabilidad de esta población se acrecienta si tenemos en cuenta que 80% de las personas desplazadas son mujeres, niños, niñas y adolescentes; que cerca de 58% son mujeres; que el 55% tiene menos de 18 años y que el 39% de las familias desplazadas están dirigidas por mujeres²².

Según información de la Defensoría del Pueblo y de la Organización Internacional para las Migraciones, cuatro de las seis ciudades donde el Programa tiene presencia se ven afectadas fuertemente por el desplazamiento: Bogotá, Medellín, Cali y Pasto. Medellín ha sido por mucho tiempo la segunda ciudad del país con mayor recepción de población desplazada, a lo que se suman los desplazamientos intraurbanos: del año 2000 al 2005, un total de 8.773 hogares reportaron su condición de desplazados, lo que corresponde a un promedio de 29 personas diarias. En lo que se refiere a Pasto, en Nariño la pre-

21 En el ánimo de uniformizar la información sobre la población de cada municipio, dada la diversidad de cálculos por ciudad, se ha preferido utilizar el Censo Nacional del 2005, también empleado por la Federación Colombiana de Municipios, el cual si bien no refleja la realidad numérica actual, puede sugerir las tendencias en el crecimiento. <http://www.fcm.org.co/>

22 *Promoción y Monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual*. Defensoría del Pueblo, OIM-DP. Bogotá, 2008.

sencia del conflicto fue un escenario copado primero por las FARC y el ELN para, hacia finales de 1990, acrecentarse con los grupos paramilitares, lo cual trajo consigo una disputa por el poder local y regional y, sobre todo, por el poder territorial que adquiere importancia por el cultivo y procesamiento de coca y amapola. El conflicto en la zona norte de Nariño, debido a la disputa territorial, ha traído consigo un alto número de desplazados, particularmente a Pasto, la capital²³.

Respecto de la violencia contra la mujer, ésta ha sido una preocupación del Estado colombiano desde mediados de la década de 1990, cuando se dictaron normas para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar (Ley 294 de 1996), las cuales fueron sucesivamente reajustadas hasta arribar a la Ley 1257 de 2008, que ofrece una visión integral de prevención y sanción, estipulando además que los departamentos y municipios incluyan en sus Planes de Desarrollo medidas específicas para combatirla²⁴.

En Medellín han sido asesinadas un total de 28 mujeres durante el primer trimestre del 2010, 11 más que las registradas en el mismo período del año anterior.

Por información procesada en algunas alcaldías como la de Bogotá, por ejemplo, se sabe que en 2008 se reportaron 68 casos diarios de violencia contra las mujeres en la ciudad. Un sondeo aplicado en 2009 a 1.300 mujeres en Bogotá concluyó que 69% de ellas habían sido víctimas de violencia, siendo la violencia psicológica la que reportaron una mayor frecuencia. El 68,7% de las mujeres encuestadas afirmó no haber reaccionado por miedo; el 74,9% no denunció el hecho²⁵.

En Medellín han sido asesinadas un total de 28 mujeres durante el primer trimestre del 2010, 11 más que las registradas en el mismo período del año anterior. El hecho que los hombres sean quienes más mueren por homicidio no implica que el problema de la muerte violenta de las mujeres sea menor, si se tiene en cuenta el número de

²³ DP-OIM, Op. Cit. Pp. 76-79.

²⁴ La norma completa en http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/2008/ley_1257_2008.html

²⁵ Ver el Boletín No. 1 *La violencia contra las mujeres en Bogotá*. Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana, CEACSC, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Planeación. Un impulso inicial a este proceso fue un taller sobre indicadores para el seguimiento de la violencia de género auspiciado por el PAPPG y en convenio con la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, que incluyó también a funcionarios del DANE además de los de la Alcaldía de Bogotá.

ellas que anualmente son asesinadas y el aumento de esta cifra entre los años 2007 y 2008, período en el que se incrementó en 48%²⁶. Las víctimas son en su mayoría jóvenes y sus muertes sugieren que las bandas delincuenciales que se disputan el control de los barrios de la ciudad están utilizando el cuerpo de la mujer como botín de guerra, para demostrar poder y supremacía frente a sus enemigos. Entre noviembre y diciembre de 2009, la Unidad Permanente para los Derechos Humanos de la Personería de Medellín conoció cerca de 10 casos de violaciones sexuales cometidas tanto por integrantes de 'La Galera' contra mujeres que habitaban en el sector de 'La Silla' como a la inversa. Ambos bandos son conocidos por sus enfrentamientos armados.

Las cifras oficiales muestran que las denuncias por violencia sexual han disminuido en este primer trimestre en Medellín, al pasar de 225 a 187, pero existe un subregistro frente a los delitos sexuales cometidos por estos grupos en los barrios, los cuales se han convertido en motivo de desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad: de 638 casos de desplazamiento forzado intraurbano documentados y cometidos en 2009, 20 fueron producto de violencia sexual ejercida contra mujeres. En sus declaraciones, las víctimas manifestaban haber sido abusadas sexualmente por integrantes de 'combos', reinsertados o paramilitares, situación que originó el éxodo forzado²⁷.

Para académicas y activistas colombianas, un tercer aspecto que motiva su preocupación por la situación de las mujeres se refiere a los hogares encabezados por ellas y su relación con la pobreza familiar. La información estadística de CEPAL al respecto muestra que Colombia tiene un porcentaje superior de hogares con jefatura femenina que los tres países de la subregión andina: 32,5% frente a un promedio de 25% en Ecuador, Bolivia y Perú. En todo caso, con ese porcentaje Colombia se asemeja a países del Cono Sur, como Uruguay (34,5% de hogares con jefatura femenina), Argentina (32,5%) o Chile (30%). Arenas, en su *Estudio sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bogotá D.C.*, aunque consignando las distintas tendencias analíticas que asimilan y/o niegan la pobreza del hogar con jefatura

26 *Situación de las Mujeres en Medellín 2005-2008*. Alcaldía de Medellín, Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, CINDE. Junio de 2010. Pág. 57.

27 Conflicto Armado y Violencia Sexual: amenazas para Mujeres en Medellín. Jueves 22 de abril de 2010. http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=391:conflicto-armado-y-violencia-sexual-amenazas-para-mujeres-de-medellin&catid=78:general&Itemid=176

femenina, muestra que 37% de los hogares bogotanos encabezados por mujeres está en situación de pobreza y asegura que hay una propensión a la concentración de hogares encabezados por mujeres entre los hogares pobres, por lo cual deben merecer un tratamiento especial en las políticas públicas y en las estrategias para la reducción y eliminación de la pobreza²⁸. Las unidades domésticas encabezadas por mujeres han merecido una temprana atención en las políticas estatales: en 1993 se dictó la Ley 82 de ‘protección especial’ a la mujer cabeza de familia, la cual fue reformada en 2008 (Ley 1232), incluyéndose varias disposiciones para una atención preferencial en salud, educación, crédito y trabajo, así como mayores facilidades a las jefas de familia en situación de desplazamiento forzado²⁹.

Con el resumen de las situaciones particulares que señalan la violencia, el desplazamiento y la jefatura de hogar, así como la heterogeneidad de los escenarios locales como telón de fondo, se reseñan a continuación las acciones más significativas realizadas por el Programa de la AECID con las seis alcaldías en donde está presente. El vínculo más antiguo es con Bogotá (2005) siendo éste el proceso más consolidado; Pasto y Medellín fueron socias originales del PA-PPG (2006). Tanto con Cali como con Quibdó la relación se inició el año pasado (2009) y un año antes, con Cartagena. La reseña de lo actuado en cada una de las ciudades pretende generar un punto de partida con el diálogo de las protagonistas en las alcaldías, que comenzará a recuperarse páginas más adelante.

LA AECID PROYECTADA A LAS ALCALDÍAS EN COLOMBIA

Se resumen, a continuación, las principales acciones de la AECID a través de su Programa Apoyo a la Construcción de Políticas Públicas con Equidad de Género. Como se ha señalado, el abordaje a las alcaldías con las que existe un convenio no fue simultáneo, por tanto se presentan las ciudades según el año de inicio del vínculo.

BOGOTÁ. Uno de los artículos del Plan de Desarrollo 2004-2008 Bogotá sin indiferencia estableció que la perspectiva

28 Arenas, Ana Isabel. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bogotá D.C.: propuesta de indicadores con enfoque de género*. CEPAL, División de Asuntos de Género. Santiago de Chile, marzo de 2010. Serie Mujer y Desarrollo N° 96.

29 Ver la norma en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2008/ley_1232_2008.html

de mujer y géneros se orientaría a alcanzar la igualdad de oportunidades, promover políticas públicas y transversalizar el enfoque de género en las políticas y los planes municipales. Este auspicioso inicio fue acompañado por AECID-COL con un proyecto de dos fases entre el 2004 y el 2006, dirigidas al fortalecimiento institucional de la instancia contemplada en el Plan de Desarrollo, la Oficina para la Política Pública para la Mujer y Géneros, a la línea temática de violencia de género a través de asesorías, colaborando técnica y políticamente en la creación de la instancia formal (Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual). Con la Alcaldía de Bogotá se organizó el primer Seminario Internacional sobre políticas de igualdad (2005) y se apoyó en la publicación y difusión de la Política Pública. Se respaldó la remodelación y el equipamiento de la Casa de Igualdad de Oportunidades de La Candelaria –testimonio físico y simbólico del Programa– como una matriz que sirviera de referencia a las otras casas de igualdad, también incluidas en el Plan de Desarrollo.

En la administración municipal siguiente (2008-2011) se mantuvo la voluntad de implementar acciones afirmativas para las mujeres, incluyéndolas en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva. En el marco de la transversalización del enfoque, el PAPPG ofreció asistencia técnica para la integración de la perspectiva de género en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y ha auspiciado numerosos talleres a la planta de funcionarios y funcionarias de la Alcaldía en indicadores de género y un sistema de monitoreo específico para el seguimiento al Plan de Igualdad, así como en violencia de género. El Programa también apoyó la institucionalización del Consejo Consultivo de Mujeres en tanto instancia de coordinación e interlocución con la administración para la implementación de la política pública, ofreciendo asesoría y equipamiento. Otras casas de la igualdad en el Distrito Capital han recibido colaboración del Programa para su equipamiento, aunque las 15 existentes se encuentran en el presupuesto público municipal y son monitoreadas por la Gerencia de Mujer y Géneros del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC).

MEDELLÍN. Un resultado priorizado en la asesoría brindada a la Alcaldía de Medellín fue la creación de una instancia de alto nivel para la mujer. El vínculo de la AECID con la municipalidad se inició en el 2006, con un diagnóstico sobre las políticas públicas hacia las mujeres que habían sido ejecutadas por el municipio, formulándose luego el documento base (justificación, estructura, funciones, cuadro orgánico) de la Secretaría de las Mujeres, la cual fue aprobada en el 2007.

Habiéndose logrado esta instancia –la única existente en municipios colombianos– y con una dotación considerable de recursos económicos, el Programa apoyó la transversalización del enfoque a través de talleres con el equipo directivo municipal sobre indicadores de género y políticas de igualdad. Con operadores de justicia como miembros de la Fiscalía, Medicina Legal y estudiantes de facultades de derecho, se realizaron talleres sobre violencia de género con expertos españoles. Adicionalmente se colaboró con consultorías específicas: una primera para la construcción de un Observatorio para el seguimiento de la política de igualdad; otra para la creación de un mecanismo de consulta con el movimiento de mujeres y, en tercer lugar, se apoyó la sistematización de lo avanzado por la Secretaría de las Mujeres entre los años 2008 y 2009. En esta consultoría se aportaron recomendaciones para la construcción de un Plan de Igualdad de Oportunidades, tema que fue eje de un Taller de Intercambio a nivel nacional con otras instancias de género.

PASTO. La relación de la AECID con este municipio data del año 2006. Pasto contaba con una Oficina de Género y Derechos Humanos desde el año 2004 y en el 2005 había iniciado el levantamiento de información para la redacción de un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en la localidad. Desde el PAPPG se apoyó la culminación del diagnóstico y la formulación de la política de igualdad. Versiones preliminares de la Política Pública para las Mujeres fueron debatidas en numerosas reuniones con organizaciones sociales de la ciudad. Esta política fue adoptada oficialmente, por acuerdo municipal, en el 2007. AECID-

COL apoyó el impulso a su culminación y luego la publicación y difusión del documento de política.

Desde el PAPPG se asesoró a la Alcaldía en la formulación de una propuesta técnica para sustentar la creación de una institucionalidad. Si bien Pasto contaba con una Oficina de Género y Derechos Humanos, independizar este último eje temático mejoraría su autonomía administrativa, lo cual se logró en el 2008. El programa ha apoyado –con recurso humano– el proyecto piloto para el Observatorio de Asuntos de Género, una herramienta para la recolección y análisis de información que hace seguimiento a varios aspectos de la situación de las mujeres en Pasto con énfasis en violencia de género; se han publicado ya dos boletines del Observatorio. En la intención de fortalecer las capacidades locales, el Programa apoyó la construcción de un sistema de indicadores sobre las condiciones de vida de las mujeres y sus respectivos talleres de formación al equipo directivo municipal, así como un diplomado para la atención de mujeres víctimas de violencia.

En esta ciudad, el PAPPG confluye con el Programa Integral contra Violencias de Género – Fondo para el Logro de los ODM – UNIFEM, financiado por la Cooperación Española. En alianza con la Fiscalía General y la Oficina de Género, AECID ha facilitado talleres para operadores de justicia locales y otros involucrados en la ruta de atención, con la presencia de expertos españoles. En estos momentos se encuentra en la fase de diseño un modelo de atención integral, denominado hospital de referencia para casos de violencia de género, que será establecido en la ciudad. Pasto cuenta con el Consejo Ciudadano de Mujeres, un espacio para el seguimiento de la política pública; el Programa ha contratado a una Secretaria Técnica para el Consejo y ha colaborado en el acondicionamiento de su oficina.

CARTAGENA. La elección, en el 2008, de una mujer en la Alcaldía de Cartagena fue la oportunidad para que el movimiento de mujeres, que había pugnado por contar con una política pública de igualdad y con una instancia en el Municipio, (re) iniciara su incidencia. De ese año data la

relación de AECID-COL con la Municipalidad de Cartagena. La Alcaldesa nombró una funcionaria municipal, también activista feminista, para impulsar la formulación y difusión de la política de igualdad, y el PAPPG ofreció asesoría permanente para el proceso –construcción de lineamientos metodológicos para elaboración del diagnóstico; para la política en sí misma (tuvo ocho versiones); para el plan estratégico de su puesta en marcha (2009 -2011); para las propuestas de decreto para la construcción de la instancia– en confluencia con el programa CERCAPAZ de la agencia alemana GTZ. Luego de una amplia consulta entre las organizaciones de mujeres, en marzo del 2009 fue aprobada la política pública de mujeres, Cartageneras en pleno goce de nuestros derechos 2008-2019, cuya publicación y difusión fue también apoyada por el Programa de AECID.

Anteriormente, entre octubre y noviembre del 2008, el Programa había auspiciado la realización de diversos talleres de sensibilización sobre el enfoque de género a funcionarios y funcionarias municipales y del alto gobierno, a universidades y operadores de justicia (Fiscalía) y de Medicina Legal. Las acciones del PAPPG respecto a la violencia contra la mujer se han potenciado en la confluencia en la ciudad con el Programa Integral contra Violencias de Género – Fondo para el Logro de los ODM.

El PAPPG, en colaboración con otras instituciones, financió la construcción y aplicación de un módulo en la encuesta de percepción ciudadana “Cartagena cómo vamos”, con el objetivo de recoger opiniones sobre la desigualdad de género en la ciudad. Los resultados sistematizados de la encuesta fueron la base de artículos académicos sobre el tema, los cuales fueron compilados y publicados en un volumen. Con consultorías específicas, el PAPPG facilitó la evaluación externa del proceso de construcción de la política y una investigación aplicada sobre escuelas libres de machismo. En este caso y en las otras ciudades, el Programa ha colaborado con los equipos apoyando pasantías de las funcionarias del área de la mujer a otros espacios municipales, facilidad ampliamente apreciada por las involucradas.

CALI. El vínculo institucional de la AECID con la Municipalidad de Cali data del año 2009. En la ciudad, la formulación e institucionalización de una política pública con enfoque de género se había iniciado en el año 2008, proceso en el cual confluyeron la institucionalidad municipal, el movimiento de mujeres, las académicas y la Bancada de Concejalas de Cali. Los objetivos eran la aprobación oficial de la política de igualdad y la inclusión, en el Plan de Desarrollo Municipal Para vivir la vida dignamente 2008-2011, de los Lineamientos de Política Pública para la Equidad de Género y la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Municipio de Santiago de Cali. Este documento había sido elaborado por profesionales del Centro de Estudios de Género, Mujer y Sociedad de la Universidad del Valle, con la colaboración de funcionarias municipales y de un Comité Técnico de las organizaciones de mujeres. El PAPPG colaboró, mediante la contratación de una consultora permanente, en la formulación del Plan Operativo 2009-2011 de dichos lineamientos, identificando las dependencias municipales con proyectos capaces de asimilar políticas afirmativas para las mujeres, que respondieran, a su vez, a los ejes de la política de igualdad. El Concejo Municipal aprobó la política pública para las mujeres en el 2010.

AECID-COL ha auspiciado jornadas de sensibilización y talleres sobre indicadores de género para los equipos directivos de las secretarías de Desarrollo y de Planeación y ha aportado técnicamente en una consultoría sobre la trata de personas. Para fortalecer al movimiento social de mujeres, el Programa colaboró con la elaboración de un plan de incidencia para la Mesa de la Mujer de Cali, una instancia de interlocución y seguimiento de la política pública creada por decreto de Alcaldía en el 2008. En la línea de difusión de la política, se ha apoyado el levantamiento de una estrategia de comunicación. Actualmente está en formulación el perfil de la instancia de género, dado que el 'Eje Mujer' se encuentra dentro de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social.

QUIBDÓ. El vínculo de AECID con Quibdó se inició en el 2009, apoyando la formulación de la política de igualdad

sobre la base del Plan de Desarrollo y las agendas de las mujeres construidas por la Red Departamental de Mujeres Chocoanas y la Ruta Pacífica. La Red, con el apoyo de una agencia de cooperación, había iniciado en el 2007 un diagnóstico sobre la situación de la mujer, que incluía una muestra de ocho barrios de Quibdó, con la intención que se convirtiera en el sustento de la política pública para la equidad. Las organizaciones de mujeres presionaron para que el Concejo aprobara la adopción e implementación de una política de igualdad, lo cual se cristalizó en el 2008. Al año siguiente, la Alcaldía solicitó la asesoría técnica de la AECID. En su versión preliminar aún, el documento de política se está difundiendo entre mujeres de la localidad. Desde el PAPPG se ha formulado una propuesta de instancia de género.

En tanto, otras iniciativas contribuyen a fortalecer la asesoría técnica del Programa, como la Escuela de Formación Política Mujeres Chocoanas al poder, una estrategia de la Red Departamental de Mujeres para incrementar la capacidad de participación política de las mujeres.

En conclusión, una revisión de lo avanzado por el PAPPG en el ámbito municipal encontró, entre otros temas específicos, una actuación destacada en lo siguiente³⁰:

- Asesoría en la construcción y formulación de políticas públicas de género en gobiernos municipales, así como asesoría y acompañamiento para la construcción de estructuras para la implementación de instancias de género en las alcaldías.
- Asesoría en el desarrollo específico de algunos de los ejes de dichas políticas o para su transversalización.
- Asesorías y formación al equipo directivo de las secretarías municipales en la construcción de estadísticas desagregadas por

³⁰ Osses, Sandra. *Informe Final Propuesta para la conformación de una dinámica de trabajo en red de mecanismos locales y la sistematización de la línea de actuación del nivel local del programa de apoyo a políticas públicas con equidad de género en Colombia*. AECID, PAPPG. Bogotá, 9 de diciembre de 2009 (a).

sexo e indicadores de género, así como acompañamiento a la producción de información estadística, en particular el Observatorio de Asuntos de Género de Pasto. En el proceso formativo de indicadores se incluyó a personal del DANE.

- Promoción de la Ley 1257 contra la violencia de género en el ámbito público y privado. Fortalecimiento de capacidades locales para la atención y prevención de la violencia contra la mujer, con énfasis en la medicina y la psicología forense.
- Colaboración en el fortalecimiento organizativo de los Consejos Consultivos de Mujeres de Pasto y Bogotá, y las Mesas de Mujeres de Cali y Cartagena.
- Apoyo a la publicación y difusión de documentos de política de igualdad.
- Incorporación del Enfoque de Derechos con Equidad de Género en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.
- Encuentros de intercambio de experiencias y formación en diferentes áreas, así como pasantías entre los mecanismos participantes.
- Colaboración en la rehabilitación y el equipamiento de la Casa de Igualdad de Oportunidades de La Candelaria; apoyos logísticos y de equipamiento a otras casas de igualdad en Bogotá.

Síntesis comparativa: políticas públicas municipales con enfoque de género

Contenido de la matriz	Bogotá	Cali	Cartagena	Medellín	Quibdó	Pasto
Población (Censo Nacional 2005)	6'778.691	2'075.380	895.400	2'222.213	109.121	383.846
Antecedentes de la instancia de género	2004: Oficina para la Política Pública de Mujer y Géneros	1990: Oficina para la Mujer y la Familia. Secretaría de Desarrollo Comunitario	1994: Oficina de la Mujer	1994: Casa de la Mujer (Secretaría de Bienestar Social) 2002: MetroMujer (Secretaría de Cultura)	Asesora (Acuerdo 033 de 2008)	Dirección de Género y Derechos Humanos Oficina de Género y Derechos Humanos Oficina de Género (última reforma de la Administración Municipal, 2008)
Instancia de género actual	1. Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual 2. Gerencia de Mujer y Géneros	Eje Mujer	Grupo para Asuntos de la Mujer	Secretaría de las Mujeres	Asesora para la Política de Igualdad de la Alcaldía	Oficina de Género
Año de creación	2007	.	2003	2007	2010	2004

Contenido de la matriz	Bogotá	Cali	Cartagena	Medellín	Quibdó	Pasto
Ubicación en la estructura municipal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaría Distrital de Planeación 2. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) Sector Gobierno 	Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social	Secretaría de Desarrollo y Participación	Alcaldía Municipal de Medellín	Asesora para la Política de Mujer y Género	Adscrita al despacho del Alcalde
Nivel jerárquico en la administración municipal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tercer renglón después de la Secretaría de Planeación 2. Cuarto renglón después de un Instituto que depende de la Secretaría de Gobierno 	Tercer nivel	Tercer nivel	Secretaría (segundo nivel después del Alcalde)	Asesora (segundo nivel después del Alcalde)	Asesora (segundo nivel después del Alcalde)
Antecedentes de Política Pública para las mujeres	Proyectos orientados a las mujeres (2000-2004) prevención de la violencia intrafamiliar	Política de Equidad y Participación para la Mujer Caleña (1995) Espacio Consultivo (1996)	Programas y proyectos de iniciativas productivas para las mujeres	Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales de Medellín (2003)	Diagnóstico sobre la situación de las mujeres (Mujeres del Chocó y Ruta Pacífica)	Plan de Desarrollo Municipal Pasto Mejor 2004-2007, Eje Equidad y Corresponsabilidad Social (metas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres)

Contenido de la matriz	Bogotá	Cali	Cartagena	Medellín	Quibdó	Pasto
Política Pública actual para las mujeres / Años de vigencia	Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género 2004-2016	Lineamientos de Política Pública para la Equidad de Género y la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Municipio de Santiago de Cali, 2009	Política Pública de Mujeres para la Equidad de Género en el Distrito de Cartagena, Cartageneras en Pleno Goce de Nuestros Derechos 2008-2019	.	Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres Urbanas y Rurales de Quibdó 2010-2020	Política Pública para las Mujeres y la Equidad de Género en el Municipio de Pasto, 2007
Aprobada oficialmente y aplicándose	Sí	En proceso de aprobación	Sí	No	Segundo borrador	Sí
Número de Concejales / Número de mujeres Concejales	45/9	21/4	19/1	21/3	15/2	19/0
Existencia del Consejo Consultivo de Mujeres	Activo	No	No	Sí, pero no está activo	No	Activo
Inicio del vínculo institucional de AECID con el municipio	2005	2009	2008	2006	2009	2006

Los roles protagónicos





III Los roles protagónicos

Este capítulo pretende situar el análisis en tres protagonistas en el campo de las políticas públicas para las mujeres. De un lado, el Estado que, siendo el sitio de ejecución de las mismas, generó mecanismos para su emisión y seguimiento como las instancias para la mujer. En segundo lugar, las mujeres políticas o ellas en la política, en lo que se refiere a las cuotas electorales como un gran espacio de transformación pública y su incidencia en el ámbito municipal. Por último, el movimiento de mujeres y feminista, en su capacidad de incidir para que la igualdad sea más que una retórica estatal y en movilizarse por la consolidación de una política de igualdad de oportunidades.

III.1. LOS MECANISMOS: A VUELO DE PÁJARO

Como se ha argumentado en varios estudios, la creación de los mecanismos nacionales por los derechos de las mujeres en América Latina no puede desligarse de las transformaciones en el Estado que, en pro de la denominada modernización, impulsaba una reestructuración alternativa al ‘anquilosado y paquidérmico’ Estado de los años 1970. En ese contexto regional surge una renovación del concepto y la práctica de la descentralización y la transferencia de competencias –no siempre acompañada de recursos– a los gobiernos subnacionales.

Los eventos internacionales auspiciados por Naciones Unidas a inicios de 1990, que tuvieron su cúspide con la IV Conferencia Internacional de la Mujer (1995), acicatearon en los gobiernos latinoamericanos la necesidad de exhibir su sensibilidad hacia las mujeres,

buscándoles un sitio en la estructura del Estado que promoviera políticas hacia ellas. Esta decisión fue complicada: en algunos países la instancia para la mujer nació ligada al amplio campo de la “cultura” (Uruguay), integrada a otros grupos poblacionales o sectores como el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (Panamá); otras veces, considerando que las mujeres pertenecen a la “población vulnerable”, fueron encargadas al interior de los Ministerios u Oficinas de Asistencia Social. Sin duda, la ubicación de la instancia para la mujer reflejó la importancia política que le asignó el gobierno que la creó³¹. En algunos casos, los menos, la ubicación social u orgánica de la instancia se fue abriendo paso, al compás de la legitimidad que el ‘género’, la ‘equidad’ y la visibilidad de las organizaciones de mujeres, fueron logrando en los escenarios nacionales, y de los imperativos surgidos desde los actores de la cooperación bilateral y multilateral.

El balance realizado por Fernós sobre los mecanismos nacionales para la mujer, siendo optimista, no descarta que existan diferencias en su localización y rango, pero sobre todo en su legitimidad al interior de la estructura del Estado para cumplir sus mandatos y roles³².

Invisibilidad o, en el mejor de los casos, desdibujada visibilidad y escaso poder en la estructura estatal se transfieren de la entidad ‘mujer’ a los mecanismos nacionales a favor de la igualdad de género.

Pasada la efervescencia de la Conferencia de Beijing, a fines de la década pasada en algunos países hubo una marcha hacia atrás en las maquinarias nacionales para las mujeres, expresada en un desmontaje, una fusión o una redefinición de funciones que significó el

reemplazo, en 1999, de la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres en Colombia, creada en 1995 por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con menor rango en la estructura. Algo semejante a lo ocurrido con el Viceministerio de Género instituido en 1993 bajo la primera administración de Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia y transformado, en 1997, en una Dirección del Ministerio

31 Barrig, Maruja. “Introducción (o de cómo llegar a un puerto con el mapa equivocado)” en *Las Apuestas Inconclusas. El Movimiento de Mujeres y la IV Conferencia Mundial de la Mujer*. Ediciones Flora Tristán & UNIFEM. Lima, 2000. Ver también Fernós, María Dolores. *National mechanism for gender equality and the empowerment of women in Latin America and the Caribbean Region*. CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo No.102. Santiago de Chile, 2010.

32 Fernós, Op. Cit.

de Desarrollo Sostenible y, posteriormente, en el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, al interior del Ministerio de Justicia y a cargo de los temas de “género, generacionales, personas con discapacidad, adultos mayores y sectores vulnerables”³³; así como el CONAMU (Consejo Nacional de la Mujer) de Ecuador, suprimido por la actual administración de Rafael Correa.

Es posible que un campo minado haya sido, contradictoriamente, el terreno fértil para estos desmontajes. Por un lado, siendo los mecanismos una aspiración de las feministas latinoamericanas, estos han respondido poco a sus expectativas y más, mucho más, a los afanes proselitistas del gobierno de turno. Es posible que, por esa razón entre otras, el desvanecimiento de las instancias no mereciera una reacción y una defensa firme de las organizaciones de mujeres. En segundo lugar, en la subregión andina en particular, estas instancias no fueron dotadas de recursos suficientes para exponer su importancia ante la opinión pública pero sobre todo ante sus pares, los otros sectores. Su accionar ha estado sujeto, en varios de sus programas, a las donaciones de la cooperación internacional, lo cual es una ‘vuelta de tuerca’ en su vulnerabilidad. Esta confluencia de adversidades podría haber restado la capacidad de los mecanismos para influir políticamente en otros ministerios y lograr la ansiada ‘transversalidad’, mandato constante en sus actas de creación y fuertemente resistido por la organización sectorial del gobierno central. Como se verá más adelante, varias de estas flaquezas son identificables en las instancias municipales para las mujeres.

Invisibilidad o, en el mejor de los casos, desdibujada visibilidad y escaso poder en la estructura estatal se transfieren de la entidad ‘mujer’ a los mecanismos nacionales a favor de la igualdad de género. Las instancias han tenido impacto en programas sobre la violencia contra la mujer, legislación extendida en la región, centrípeta de los más diversos consensos. Una intervención menor, de cara a sus Congresos nacionales, en el impulso a una legislación de cuotas electorales y muchos programas que atienden necesidades particulares como de las jefas de hogar, por ejemplo, las minorías étnicas, las adolescentes embarazadas y otros que alimentan la fragmentación y desfilan por la frágil línea divisoria entre los derechos y el asistencialismo.

33 Ver el sitio institucional del Ministerio de Justicia de Bolivia <http://www.justicia.gob.bo/index.php/funciones-atribuciones>.

En lo que se denomina *mainstreaming vertical*, en numerosos países latinoamericanos surgieron políticas de igualdad e instancias específicas para las mujeres al interior de gobiernos municipales, regionales, gobernaciones u otros. Además de Colombia, estos existen en algunas estructuras subnacionales de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Salvador, México Paraguay y Perú. En México, se registran Unidades de la Mujer en 880 municipios y en Argentina, en 133. Como subraya Fernós, el establecimiento de estas instancias en el ámbito local o departamental y su campo de atribuciones no puede desligarse de la naturaleza federal de algunos estados (México, Argentina, Brasil) que facilitarían la promulgación de normas e iniciativas más fácilmente que en otros países³⁴.

El marco legislativo de las municipalidades y de los gobiernos regionales o las gobernaciones, y la fortaleza del mecanismo nacional y sus vínculos con lo local, gravitan sobre las políticas públicas municipales para la mujer. Ésta ha sido una preocupación del PAPPG, que formuló una propuesta para generar un mecanismo de coordinación entre el mecanismo nacional (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer) y las instancias locales: uno de sus sustentos es que la Consejería no mantiene ninguna relación directa en sus acciones con los mecanismos de género existentes en los niveles departamental y municipal, lo cual podría redundar en la débil institucionalización de las oficinas de género a nivel municipal³⁵.

Al respecto, es interesante la experiencia del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) creado en Chile durante 1991 en el contexto de la transición democrática. Siendo un órgano descentralizado –en su estructura cuenta con trece direcciones regionales– priorizó las regiones y las comunas, desde la perspectiva que la inequidad entre regiones puede constituirse en un factor adicional de desigualdad para las mujeres, pues la pertenencia a un territorio determinado supone un acceso diferencial a los recursos disponibles. El SERNAM, en conjunto con la Asociación Chilena de Municipalidades, propuso incluir dentro de las funciones municipales la promoción de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En 1999, la modifica-

³⁴ Fernós, Op. Cit. Pág. 22.

³⁵ Ver Osses, Sandra. *Propuesta de mecanismo de comunicación, intercambio y coordinación entre las instancias territoriales de equidad de género y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer*. AECID-PAPPG. Bogotá, 2009 (b).

ción de la ley que las rige, incorporó en las municipalidades esta responsabilidad³⁶.

A fines de la década pasada, de los 341 municipios existentes en Chile, SERNAM mantenía un vínculo con 278, ya sea a través de mecanismos municipales dirigidos a las mujeres, vía programas SERNAM o de propiciar la formación de oficinas municipales de la mujer. En la implementación de mecanismos, se revelaron cinco elementos que habían favorecido esta situación: (i) la mayoría de los municipios estaban administrados por alcaldes de la Concertación, agrupación política que detentaba el gobierno central; (ii) dos tercios de los municipios contaban con presupuesto propio destinado a la ejecución de los programas o mecanismos de la mujer; (iii) el 67% de ellos tenía al menos un profesional o técnico trabajando en exclusiva en la temática; (iv) el 40% de los municipios tenía una profesional mujer capacitada en género, trabajando en el área; y (v) el 100% de los alcaldes, hombres y mujeres, expresaba voluntad política para implementar los mecanismos.

Lo anterior no ha significado que los municipios chilenos se hayan abstenido de desarrollar Planes de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres para sus vecinos, aunque han tenido como referencia el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (2000). Algo semejante a la orientación en Perú, donde al aprobarse en el 2007 la Ley de Igualdad de Oportunidades, se la incluyó entre las políticas nacionales de 'obligatorio cumplimiento' para los gobiernos regionales y municipales, en tanto un referente desde el cual inscribir acciones específicas contra la discriminación; gobiernos regionales y municipales peruanos, con resultados desiguales, han formulado sus respectivas políticas de igualdad. No se puede soslayar que otro factor gravitante en el campo de las políticas municipales se vincula con cuánto el afán modernizador del Estado latinoamericano de las décadas de 1980 y 1990 fue una desconcentración administrativa antes que una real descentralización política y económica. Especialmente en la subregión andina, subsiste una debilidad en la baja do-

³⁶ Un análisis completo en España, María Luisa. *Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: un desafío para la gestión municipal en el marco de la modernización del Estado. Análisis de medidas tomadas por los municipios para implementar la propuesta de la ley orgánica en relación con la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como función compartida*. Documento de análisis exploratorio. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de Políticas y Estudios. Santiago de Chile, diciembre de 2004.

tación de recursos humanos y económicos que reduce la capacidad de respuesta de las instancias descentralizadas a los ciudadanos, y que influye en las iniciativas de mecanismos y políticas para la mujer en dichos ámbitos.

En este contexto de iniciativas a favor de las mujeres en la región, en gobernaciones y alcaldías colombianas hubo vanguardistas propuestas de constituir una instancia para las mujeres, incluso antes que en el gobierno nacional, como en Cali, cuyo municipio creó en 1990 la Oficina de Mujer y Familia al interior de la Secretaría de Desarrollo Comunitario; en 1995 se formularon lineamientos de políticas para la mujer y en 1996, un espacio consultivo. Este proceso se desvaneció con el cambio de administraciones y la limitada institucionalidad del mecanismo.

Se ha bregado para que se reconozca la legitimidad del mecanismo, la justicia de la política y para que se les dote a ambas de los recursos necesarios. Esto no ha sido posible en todas las alcaldías, todo el tiempo.

En 1994, tanto en Cartagena como en Medellín se establecen instancias para la mujer que siguieron diversos derroteros. En Cartagena, el Concejo Distrital aprobó un Acuerdo mediante el cual creó la Oficina de la Mujer con el objetivo de diseñar y desarrollar una política para las mujeres, pero la iniciativa se diluyó por falta de seguimiento. En Medellín, se instauró la Casa de la Mujer, que dependía de la Secretaría de Bienestar Social. Algunos años después, las organizaciones de mujeres cabildearon para una mayor autonomía de la Casa y en el 2000 se creó la Subsecretaría de MetroMujer, adscrita a la Secretaría de Cultura Ciudadana, y un Consejo Consultivo Municipal.

Este apretado recuento trata de llamar la atención sobre las semejanzas entre los mecanismos nacionales y varias de las vicisitudes por las que atraviesan las instancias municipales para la mujer donde AECID presta asesoría técnica. Como se verá más adelante, se ha bregado para que se reconozca la legitimidad del mecanismo, la justicia de la política y para que se les dote a ambas de los recursos necesarios. Esto no ha sido posible en todas las alcaldías, todo el tiempo.

Más aún, como suele suceder en la región, una vez logrado el objetivo –una oficina para la mujer y una política pública– éste no es el fin del camino sino un punto de partida para un proceso igual

de esforzado, porque se debe garantizar su funcionamiento o implementación. Como aseguró una entrevistada: “Siempre fui consciente de que el hecho de crear una Secretaría de las Mujeres y nombrar una Secretaria no era tener una autopista para transitar por ella, sino que realmente ahí era cuando empezaban las verdaderas dificultades, pues había que demostrar para qué es esa institucionalidad y su efectividad, además de que te ponen en entredicho hasta dónde es que una está dedicada a las mujeres y hasta dónde está una dedicada a gobernar”³⁷.

Posiblemente los esfuerzos de la década de 1990, iluminados con los fuegos artificiales de la IV Conferencia Mundial para la Mujer, decayeron en las alcaldías en ese período, entre otras razones por lo que una entrevistada atribuyó a la falta de “madurez” del movimiento de mujeres ante estas instancias estatales, como la Secretaría de la Mujer en la Gobernación de Nariño, por ejemplo: “La Oficina de la Mujer en la Gobernación de Nariño se creó en el 2001. Para tener autonomía se impulsó la creación de una Secretaría, pero no teníamos suficiente madurez ni conocimiento, la Secretaría se politizó: nombraron una señora cuya única intención era captar ‘votos’. En el 2003, se suprimió la Secretaría de la Mujer porque la Gobernación estaba quebrada y hubo un recorte de presupuesto. Lo triste fue que nadie tuvo la capacidad de ir a pelear por la instancia. En vez de unirnos, nos había dividido”³⁸.

III.2. ACCIÓN AFIRMATIVA. LAS MUJERES AL PODER

Para corregir una de las más flagrantes expresiones de la desigualdad entre hombres y mujeres, desde la década de 1990 los Estados latinoamericanos fueron instituyendo en su legislación un porcentaje mínimo de hombres y mujeres en la composición de listas de elección popular, sea Congreso o gobiernos subnacionales o ambos. La iniciativa concentró energías de las feministas que lograron una ley en Argentina en 1991 y entre 1996 y 1997 en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. En Colombia, en el 2000, se aprobó 30% de la cuota para ambas cámaras, disposición que fue considerada inconstitucional por la Corte Constitucional en el 2001. Sin embargo, por la Ley 581 se reglamentó que 30% de los altos cargos de la administración pública en los

³⁷ ME. Entrevistada N° 4.

³⁸ PA. Entrevistada N° 9.

poderes ejecutivo, legislativo y judicial, fueran ocupados por mujeres, manteniéndose excluidos de la norma los de votación popular.

El impacto de la Ley de Cuotas ha sido notable en América Latina. Como lo evidencia un análisis estadístico de CEPAL, el contraste del porcentaje de congresistas (Cámara Única o Cámara Baja) antes y después de la Ley de Cuotas ha desembocado en un incremento de mujeres en Argentina (6% al 38,5%), Costa Rica (17,3% a 38,6%), Perú (de 10,8% a 29,2%) y en otros países de la región³⁹. Al igual que en el campo de atribuciones y proyección de las instancias descentralizadas para la mujer, el acceso de las mujeres a estos espacios de poder no se puede desvincular de marcos normativos mayores, en este caso, del sistema electoral mismo: si las listas son cerradas o abiertas; si existen titulares y suplentes; si se da alternancia a ambos sexos en la presentación de las listas, son todos aspectos que traban o facilitan el camino a las mujeres. Por ejemplo, en Perú el voto preferencial para la elección de congresistas ha beneficiado a algunas candidatas que ascendieron, mediante la votación, a puestos superiores en las listas en las que sus compañeros de partido las pusieron⁴⁰.

Como se puede observar en la tabla siguiente, en algunos países de América del Sur el porcentaje de mujeres electas en el principal órgano legislativo –como lo denomina CEPAL– supera o bordea el tercio; sobre todo en aquellos donde las listas de candidatos al Congreso deben presentar un porcentaje de uno u otro sexo, como Argentina, Perú y Ecuador⁴¹. Pero las otras columnas traen datos interesantes sobre alcaldesas y concejales electas. Si contrastamos el porcentaje de mujeres congresistas en Argentina con las alcaldesas (la Ley de Cuotas no se aplicaría en las elecciones locales en dicho país) el segundo es casi 30% inferior. Pero si extendemos la mirada a los otros países seleccionados, sin excepción, las mujeres aparecen

³⁹ Valdés, Alejandra. *Avances en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. Autonomía en la toma de decisiones*. INSTRAW, CEPAL. Presentación en PP. Panamá, abril de 2010. www.americalatina.genera.org/es/documentos

⁴⁰ Dador, Jennie. "Militancia femenina y agenda partidaria: La presión de la competencia masculina" en *Fronteras Interiores. Identidad, diferencia y protagonismo de las mujeres*. Maruja Barrig, editora. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 2007.

⁴¹ El 54% de las circunscripciones electorales colombianas no eligió ninguna mujer como representante en las elecciones del 2002 y del 2006; citado en Bernal, Angélica. *Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres en las elecciones para el Congreso 2006-2010*. Fundación F. Ebert (FESCOL). Bogotá, 2006.

con mayor porcentaje de representación en la Cámara Baja antes que como alcaldesas, o en porcentajes levemente menores a las diputaciones, como concejales.

Porcentaje de mujeres electas. Cámara Baja y elecciones municipales 1998-2009

Países seleccionados (América del Sur)	2010	1998 2009		1998 2008	
	Cámara Baja	Alcaldesas		Concejales	
Argentina*	38,5	6,4	10,0	6,4	7,4
Bolivia	22,3	3,9	6,1	8,3	13,4
Brasil	8,6	4,6	7,3	11,1	12,5
Colombia*	8,4	5,4	9,0	10,3	14,5
Chile*	14,2	9,4	12,5	14,4	21,1
Ecuador	32,3	3,0	5,9	8,3	31,7
Paraguay	12,5	3,1	6,0	0,0	29,9
Perú	29,2	2,9	2,7	8,5	27,8
Uruguay*	14,1	0,0	0,0	13,9	17,1

Fuente: Valdés, Alejandra. Op. Cit. Elaboración, propia. La información sobre mujeres en el Congreso ha sido tomada del Observatorio de Igualdad de Género de CEPAL, la cual que es presentada como actualizada al 2010 (<http://www.cepal.org/oig/adecisiones>). El asterisco (*) señala los países sin cuota electoral para las elecciones municipales.

Colombia es una excepción sugerente, pues aparece como el único país donde las alcaldesas superan el porcentaje de sus congresistas. Sin embargo, para Bernal existe “una compleja relación entre las mujeres y la participación política formal. Primero, porque las candidaturas de mujeres no siempre aumentan de elección a elección, e incluso a veces disminuyen; segundo, porque la entrada de mujeres al Concejo tiene que ver con el aumento de curules en algunos casos y no por el relevo de hombres; y por último, porque en los períodos en que un mayor número de mujeres lanzan sus candidaturas a la competencia electoral, muy pocas consiguen tener éxito”⁴². En Bogotá, durante la administración municipal 2004-2007, el Alcalde nombró a mujeres como alcaldesas en las 20 alcaldías locales del Distrito; en la administración del período 2008-2012 la representación, en estos cargos que son nombrados por el Alcalde en base a

⁴² Bernal, Op. Cit. 2006 (a).

una terna presentada por la localidad correspondiente, es paritaria, 50% de mujeres y hombres⁴³.

Si nos guiáramos por la información de la tabla anterior, podríamos aventurar que la política nacional disuelve las preferencias electorales bajo el anonimato de su masividad, mientras que en los territorios más acotados de los municipios, si es que las autoridades son elegidas por votación directa, es posible que se imponga el ‘poder local’, un entramado de intereses y cacicazgos masculinos que soslayan a las mujeres. Aunque podríamos hacer una salvedad con Bolivia que, en las elecciones municipales del 2010, un año después de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, registró 43% de mujeres concejales titulares, aunque sólo 7% de alcaldesas en sus 314 municipios⁴⁴.

Cerca de veinte años atrás un compendio de artículos de Isis Internacional fue dedicado al Municipio, bajo el alentador título de *Mujeres en el Poder Local. El Espacio Posible*⁴⁵, en la convicción que estos espacios de democratización, abiertos luego de largos períodos de quiebre del orden constitucional, eran los más propicios a las mujeres. La presentación del volumen subraya cómo las políticas sociales se enriquecen con la cercanía a las personas, siendo el espacio local el más indicado para desarrollarlas y en donde las mujeres participan ‘con mayor propiedad’, cambiando el contenido de la política. Los artículos compendiados sistematizan experiencias exitosas de presencia femenina en acciones municipales, posiblemente sin avizorar las posibilidades que se abrirían pocos años después, con la instauración de leyes de cuotas congresales en numerosos países de la región.

Como sugiere Massolo, no necesariamente la proximidad de “lo local” garantiza el acceso igualitario a la toma de decisiones, a la participación y a la inclusión de políticas de equidad de género en el municipio, como la descentralización tampoco abona la promoción de dicha equidad⁴⁶. En el ámbito local, los prejuicios contra las mujeres parecerían ser más visibles y es el sitio donde suelen predominar las redes y relaciones de poder informales, antes que las normas y

43 Arenas, Op. Cit.

44 Ver el boletín de la Asociación de Concejales de Bolivia (ACOBOL): <http://www.acobol.org.bo/portal/default.asp?cg1=108>

45 *Mujeres en el Poder Local. El Espacio Posible*. Ediciones de las Mujeres N° 19. Isis Internacional, IULA. Santiago de Chile, diciembre de 1993.

46 Massolo, Op. Cit. Ver también la investigación de Bernal ya citada (INSTRAW, 2006).

los trámites formales. Massolo subraya la paradoja de que, siendo el ámbito municipal potencialmente el más adecuado y estratégico para dirigir políticas públicas para las mujeres es, por otro lado, el “terreno donde se manifiestan las resistencias más retrógradas y las hostilidades más virulentas contra los derechos y los cambios de la posición de las mujeres”⁴⁷. Quizá esa hipótesis pueda ser ilustrada con los porcentajes consignados y contrastados líneas antes. Al respecto, la Asociación de Concejalas de Bolivia impulsó un estudio que sustentó su propuesta de una ley específica contra la violencia de género y acoso político: la Asociación tenía registrados 168 casos de violencia contra concejalas entre el 2000 y el 2007 que iban desde violencia física y psicológica hasta sexual, agresiones referidas a su ejercicio en el cargo, presionando por su renuncia o en demanda de cumplir con exigencias de las organizaciones sociales⁴⁸.

En la misma dirección, en la Conferencia Internacional “Descentralización, poder local y derechos de la mujer” organizada por el IDRC-Canadá, el Banco Mundial, el PNUD, UNIFEM y otras agencias, en el 2008 en México, se advirtió que, aunque la descentralización se promueve como una medida para profundizar la democracia y mejorar el desarrollo, estos procesos no han sido lo suficientemente sensibles al género, invalidando compromisos y obligaciones de los gobiernos a nivel nacional e internacional. Y continúa: “la descentralización no es una panacea y no beneficia automáticamente a las mujeres y a los hombres por igual; puede reforzar el poder de las élites, incluso la discriminación contra las mujeres; es posible que esta discriminación y desigualdades se manifiesten a través de violencia oral y física contra las mujeres en cargos públicos, incluyendo aquellas de comunidades marginadas”⁴⁹. En otras palabras, aquello que se había instalado como el sentido común de la participación de las mujeres en la política local, como la facilidad de acceso, la cercanía al poder como estímulo para la gestión, etcétera, ha comenzado a ser revisado a la luz de experiencias concretas en la última década y de estudios recientes.

⁴⁷ Massolo, Op. Cit. Pág. 26.

⁴⁸ *Ley contra el Acoso y la Violencia Política en razón de género. Ficha de sistematización de la experiencia.* Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL). La Paz, agosto de 2008. <http://www.procasur.org/fida/documentos/Ley%20Contra%20El%20Acoso%20Y%20La%20Violencia%20Pol%EDtica%20En%20Raz%F3n%20De%20G%E9nero%20Bolivia.pdf>

⁴⁹ *Descentralización, poder local y derechos de la mujer. Tendencias mundiales en participación, representación y acceso a servicios públicos. Recomendaciones para los responsables de las políticas públicas, emanadas de la Conferencia Internacional.* IDRC-Canadá. Ciudad de México, 2008.

En Bogotá, las mujeres constituyen 20% de integrantes de las JAL; en Pasto, 46% de representantes de JAL urbanas y 38% en las JAL a nivel rural son mujeres.

Como se mencionó, en Colombia la Corte Constitucional falló en el 2001 contra la ley que incorporaba en las candidaturas un 30% de mujeres en ambas cámaras, y sus bajos porcentajes en cargos de representación política reflejarían esta falta de respaldo normativo. En lo que se refiere al ámbito local, en los seis municipios donde está presente el Programa de AECID-COL, la situación no es propicia: en Bogotá, sobre 45 concejales, nueve son mujeres; en Cali, de 21 son cuatro mujeres; en Cartagena de 19 concejales, una de ellos es mujer; en Medellín son tres mujeres de 21 concejales; en Quibdó de 15 concejales dos son mujeres; en Pasto, ninguno de sus 19 concejales es mujer⁵⁰.

Al respecto, son ilustrativas las cifras de un informe reciente de la Secretaría de las Mujeres de Medellín⁵¹. Esta ciudad nunca ha elegido a una mujer como Alcaldesa: en las elecciones del 2003, de los 10 candidatos a la Alcaldía, una era mujer y para el 2007 no hubo ninguna postulación femenina. En lo que se refiere al Concejo Municipal, más de 80% de las personas inscritas y electas fueron hombres: en las elecciones del 2003, dos de las 62 mujeres que se lanzaron para ser concejalas fueron elegidas (3,2%), porcentaje que aumentó en el 2007, cuando tres de 34 mujeres quedaron elegidas (8,8%).

En las Juntas de Acción Comunal (JAC) de Medellín, se encuentran sólo 17 mujeres frente a 60 hombres para el año 2008 y en el otro espacio de participación, las Juntas Administradoras Locales (JAL), ante 112 hombres elegidos sólo hubo 35 mujeres elegidas (31,3%). En la ciudad, la veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo es ejercida por un grupo de instituciones que velan por el cumplimiento de la ejecución del mismo. Dentro de esta veeduría, la participación de las mujeres es también minoritaria, pues sólo seis de las 17 personas delegadas son mujeres. A nivel de las JAL, en general, los resultados parecen más alentadores, pues se constituyen en un espacio de mayor presencia femenina en comparación a los concejos municipales: en Bogotá, las mujeres constituyen 20% de integrantes de las JAL; en Pasto, 46% de representantes de JAL urbanas y 38% en las JAL a

⁵⁰ En el curso de las entrevistas, en más de una oportunidad se mencionó que en Colombia el Concejo Municipal no tiene mucha relevancia, pues la gestión se centraliza en el alcalde que incluso puede gobernar en enfrentamiento con el Concejo.

⁵¹ *Situación de las mujeres en Medellín*, Op. Cit. Pp. 30-33.

nivel rural son mujeres⁵². No obstante, como señala Marcela Díaz en su estudio citado, sólo 3% de los municipios utiliza las JAL como una bisagra entre la Alcaldía y los vecinos⁵³.

Al margen de los sustentos normativos para incrementar la presencia de mujeres en cargos de representación política, en Colombia lo que suele ponerse en cuestión en algunos espacios es el concepto mismo de representación pues en atención a problemas específicos de sectores de mujeres, el ‘movimiento’ aparece fragmentado –corporativizado, sería más preciso– y con mayores dificultades de interacción con otros actores que, por ejemplo, en los otros tres países del Área Andina⁵⁴. La investigadora Magdalena León reconoce que la sociedad colombiana está anclada en la fragmentación y la desarticulación, y su población atravesada por la desconfianza hacia la política y los partidos como vehículos de representación⁵⁵. El conflicto armado, la violencia e incluso las brechas de desigualdad social y económica, contribuirían a esta situación.

Según algunas entrevistas realizadas, desde el feminismo e incluso desde las organizaciones comunitarias, las mujeres suelen resistir la interacción con los partidos políticos o sus militantes, lo cual podría inhibirlas de contar, en el caso de las concejales, por ejemplo, con algunas aliadas estratégicas. Una entrevistada aseguró que se habían tendido puentes con el Concejo Municipal en búsqueda de apoyo para la creación de una instancia para la mujer en la ciudad, sin mayores resultados: “hubo acercamientos con concejales de diversos partidos, no sólo del Polo [Democrático], pero el tema no daba ni exposición a medios ni réditos políticos claramente identificables en el corto plazo; no les interesó”. En la otra orilla de la mirada ‘desinteresada’ de las concejales se encontraba también la resistencia a lo que académicas, feministas, y organizaciones de mujeres, califican como una potencial manipulación: “había resistencias de las concejales, sí, pero nuestra apuesta por fortalecer el movimiento de mujeres nos hizo ser cautelosas en los riesgos que, en un ejercicio

52 Observatorio de Asuntos de Género. Oficina de Género y Derechos Humanos, Alcaldía de Pasto. Boletín Informativo N° 1. 2008.

53 Díaz, Marcela, Op. Cit.

54 Ibídem, pág. 150.

55 León, Magdalena, citada en Acosta, Gladys. “De la reivindicación a la propuesta. Pasos adelante en la conquista de la dignidad. Seguimiento a la Plataforma de Acción: Colombia”, en *Las Apuestas Inconclusas. El Movimiento de Mujeres y la IV Conferencia Mundial de la Mujer*. Ediciones Flora Tristán & UNIFEM. Lima, 2000.

político, tenemos con las corporaciones públicas donde la representación se ha ido construyendo bajo las redes del clientelismo. Había que evitar que las mujeres fueran instrumentalizadas”⁵⁶.

En diálogo con mujeres del movimiento se fueron apilando las razones de esta posición de algunas de sus expresiones a involucrarse e incluso dialogar con aparatos partidarios. Una de las entrevistadas aventuró una explicación: “es un problema de liderazgo político. Hay un purismo en las organizaciones de mujeres y en las feministas en general. Creen que si se sientan a conversar con un representante del Partido Conservador van a quedar impuras. Es temor, inseguridad y falta de autonomía política, porque esos son los interlocutores que necesitamos. He tenido señalamientos en el movimiento de mujeres, porque yo considero que hay que negociar con ellos, pero hay una asepsia política que nos impide entrar a negociar y discutir esos asuntos”⁵⁷. Este rechazo se intensificó a partir del 2005, cuando eclosionó en Colombia el caso de la denominada ‘parapolítica’, una forma de infiltración de grupos delincuenciales paramilitares en el Congreso, que motivó que un tercio de los parlamentarios (alrededor de 86) estén bajo investigación, o encarcelados y condenados por esos vínculos. Lo significativo es que una baja presencia de mujeres candidatas en las elecciones parlamentarias del 2010 (20%) haya ido acompañada por un incremento de la participación de las ‘mujeres’ –esposas, hijas, hermanas– de los congresistas sospechosos o en prisión por este delito. La profecía autocumplida de la contaminación de la política colombiana.

III.3. EL MOVIMIENTO DE MUJERES. LA INCIDENCIA EN LA POLÍTICA MUNICIPAL

Las activistas del movimiento de mujeres en las ciudades donde AECID ofrece asesoría técnica han jugado un papel significativo en la creación de la instancia para la mujer en las alcaldías y en los debates alrededor de la política pública de igualdad. El movimiento feminista y de mujeres colombiano surgió de manera descentralizada en las ciudades importantes del país y no sólo en el Distrito Capital, como sucedió en los países de la subregión andina. En diciembre de 1978, se realizó en Medellín un encuentro nacional por el derecho al aborto y la contracepción y contra las esterilizaciones forzadas,

⁵⁶ BOG. Entrevistadas N° 2.

⁵⁷ ME Entrevistada N° 4.

en el que participaron diversos grupos de Bogotá, Cali, Medellín, Cartagena y Barraquilla, entre socialistas, demócratas, sindicalistas, del movimiento campesino, feministas autónomas. Para esa fecha ya existía un Frente Amplio de Mujeres en Bogotá, un Grupo Amplio de Mujeres de la Costa Caribe, así como algunas revistas como *Cuéntame tu vida*, de Cali, y *Mi cuerpo es mío*, de Bogotá⁵⁸.

Igualmente, en 1977 había surgido la idea de crear una Casa de la Mujer en Bogotá, por parte de un grupo de feministas autónomas, idea que se concreta en 1982. Hacia finales de la década, el movimiento social de mujeres-feminista en Colombia, con la heterogeneidad de sus procesos organizativos, ideológicos y políticos y por tanto sus contradicciones, había crecido y se había extendido, tenía capacidad de convocatoria, avanzaba en los debates teóricos y definía cada vez más sus posiciones⁵⁹.

El movimiento feminista y de mujeres colombiano surgió de manera descentralizada en las ciudades más importantes del país y no sólo en el Distrito Capital, como sucedió en los países de la subregión andina.

En los relatos recogidos para este documento, se señaló que fue unánime el acuerdo para movilizarse e incidir en las autoridades locales para lograr el objetivo de la política de igualdad y la instancia de género, incluso rompiendo una tradición de pocos fluidos entendimientos entre sectores del movimiento de mujeres. En Colombia, al igual que en otros países de la región, algunos colectivos feministas se institucionalizaron en ONG, lo cual les permitió profesionalizarse, proyectar su propuesta hacia las organizaciones populares de mujeres y lograr una presencia en el espacio público. Según Villarreal, esta institucionalización construyó espacios de poder, generando tensiones entre las diversas tendencias y competencias por los recursos⁶⁰.

Pero estas tensiones se diluyeron ante el empeño común de la política municipal. Fue así como lo recordaron en el proceso hacia la creación de la Secretaría de las Mujeres en la Alcaldía de Medellín: “las organizaciones de mujeres no sólo eran los colectivos feministas

58 Lamus Canavate, Doris. *De la Subversión a la Inclusión: Movimiento(s) de Mujeres de la Segunda Ola en Colombia 1975-2005*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Bogotá, 2010.

59 Lamus, Op. Cit.

60 Villarreal, Norma. “El Camino de la Utopía Feminista en Colombia, 1975-1991”, en *Mujeres y Participación Política. Avances y Desafíos en América Latina*. Magdalena León, compiladora. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1994. Pág. 185.

de siempre, sino también mujeres de base, las indígenas, las campesinas, las 'afro' como grupos particulares. Allí imperó un propósito superior, por encima de cualquier distanciamiento que existiera entre los colectivos feministas. Esto nos importa a todas, las organizaciones de mujeres de base y las feministas, para acompañar a la administración municipal en estos propósitos"⁶¹.

Algunos nudos, en los años aurales del feminismo colombiano, se expresaron en la organización del I Encuentro Feminista Latinoamericano (Bogotá, 1981) donde junto con el papel precursor de los grupos que organizaron el evento, brotaron los desencuentros recurrentes en éste y sucesivos 'encuentros' y en muchos de los países latinoamericanos: la división entre las feministas-feministas y las feministas-políticas⁶². Esta disputa ideológica y política entre las autonomistas y las partidistas o militantes de los partidos (doble militancia), se habría constituido en una especie de 'fractura de origen' que va a reaparecer en otros contextos, con otros discursos, a lo largo de ésta y la siguiente década y que va a marcar muy profundamente las relaciones personales, las alianzas y divisiones y las apuestas conjuntas del movimiento colombiano en adelante.

Esta 'fractura de origen' se volvió a reeditar frente a la definición de listas para la Asamblea Nacional Constituyente (1990-1991), donde se procesó una nueva ruptura por la decisión de cómo participar en el proceso electoral de la Asamblea: una posición se inclina por una lista independiente conformada por las feministas, y otra por la "la lista por la vida", en representación de las principales organizaciones de izquierda de los movimientos sociales. Según resume Acosta, los grupos de mujeres divididos internamente no lograron negociar una representación en la Asamblea Constituyente, ni concertar y establecer alianzas para su participación⁶³.

Otra oportunidad de conjunción de esfuerzos se dio con la organización de los documentos, las posiciones y los debates previos a la

⁶¹ ME Entrevistada N° 5.

⁶² Sternbach, Nancy; Navarro, Marysa et. al. "Feminisms in Latin America: From Bogotá to San Bernardo", en *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*, Sonia Álvarez y Arturo Escobar, editores. Westview Press. Colorado, 1992.

⁶³ Acosta, Gladys. "El caso de Colombia en el contexto andino" en *Caminos a Beijing. IV Conferencia Mundial de la Mujer en América Latina y el Caribe*. Virginia Vargas, editora. Ediciones Flora Tristán. UNIFEM, UNICEF. Lima, 1998. Pp. 152-153.

Conferencia Mundial de la Mujer (1995) hacia la Plataforma Mundial, esfuerzos que se habrían disuelto en la etapa posBeijing, reflejando diferencias entre grupos y conflictos de liderazgo, así como discontinuidades que no lograron vencer la fragmentación entre colectivos de distinta naturaleza, los sectores académicos feministas y los más institucionalizados⁶⁴. Una de las hipótesis de Lamus pretende resumir esta situación, en que la tensión entre autónomas y militantes contiene una confrontación ideológica y política, que se actualiza y reaparece en el contexto de las condiciones políticas que vive el país y de los escenarios en que se gestionan proyectos y recursos para su ejecución. Particularmente el conflicto armado sería uno de los factores de definición de deslindes y divisiones⁶⁵.

No obstante, la creación de la instancia de género y la formulación de la política para la igualdad, catalizaron voluntades en el ámbito local y contribuyeron a una acción unificada desde el movimiento de mujeres. Es, al parecer, la experiencia de la Mesa Municipal de la Mujer de Cali, espacio consultivo integrado por representantes de unas 130 organizaciones de la ciudad: “el proceso de la política pública ha sido el epicentro de la Mesa desde sus inicios. Se han logrado espacios con el Concejo Municipal y con el Alcalde. Éste ha sido el proceso de incidencia política más fuerte hacia el Estado y al interior del movimiento como tal. Había un cierto letargo que nos tenía adormecidas, pero nos hemos unido alrededor de la política con una agenda común. El movimiento ha estado muy fragmentado y creo que a través de la Mesa se han ido tumbando esos ‘muritos’. ¿A qué se pretende llegar?, a que en medio de las diferencias, se tomen decisiones no pensando en lo individual sino como un colectivo; debemos ser buenas conciliadoras de las diferencias. Hasta el momento, en la dinámica de la Mesa, ha primado el interés colectivo”⁶⁶.

No es el caso en estas páginas profundizar sobre la construcción y las expresiones del feminismo colombiano, pero sí subrayar cómo las diferencias pudieron ponerse a un lado y coincidir con quienes, en las entrevistas, describieron la movilización e incidencia sobre las alcaldías alrededor de la política pública como un eje aglutinador de voluntades. Esos testimonios, sin embargo, difieren en algo de la posición de una entrevistada, quien consideró que la desconfianza entre movimiento y Estado se sigue manteniendo: “hay una gran des-

⁶⁴ Acosta, Op. Cit. 2000. Pp.130 -131.

⁶⁵ Lamus, Op. Cit. Pág. 123; 323 (manuscrito original).

⁶⁶ CL G. Entrevistadas N° 4.

articulación entre el movimiento de mujeres y la parte institucional. El movimiento de mujeres todavía conserva los rasgos de izquierda, donde somos especialistas en hacer oposición, más que en propuestas, en articulación. Esta Secretaría tiene que ser vista como de las mujeres, no en sentido demagógico, sino en sentido de apoyo, respaldo, contribuir a su fortalecimiento pero aún no logramos la madurez del movimiento, que es anti-Estado, para que entienda que estos espacios tienen particularidades y flexibilidades”⁶⁷.

Más adelante se verá que las activistas encontraron principalmente dos estrategias que podríamos calificar como un paso adelante hacia la postura crítica de negociación con un espacio estatal como el Municipio. En un caso (Pasto; Bogotá), ‘se cerró la puerta pero se abre una ventana’; en otros, es un apoyo condicionado al candidato para obtener las demandas del movimiento. El resultado de esta estrategia muestra desigualdades.

- Como se mencionó, en 1994 en Medellín la alcaldía creó una Casa de la Mujer, considerada ‘insuficiente’ por las organizaciones de mujeres, quienes “no estaban contentas” de que fuera una instancia que dependiera de otra Secretaría (Bienestar Social). Para las elecciones locales del año 2000, distintos colectivos se unen para elaborar la Agenda Ciudadana de las Mujeres en Medellín, que es presentada a todos los candidatos, comprometiéndolos, de salir elegidos, a implementarla; se crea la Subsecretaría de MetroMujer, adscrita a la Secretaría de Cultura Ciudadana. Como un proceso de etapas que salta de elección en elección, en el 2002 se iniciaba la formulación de una nueva agenda presentada a los candidatos a la alcaldía para el período 2004-2008; el Alcalde elegido, Sergio Fajardo, incluyó en su Plan de Desarrollo temas y programas dirigidos a las mujeres. Durante su mandato, el Concejo Municipal aprobó la creación de la Secretaría de las Mujeres, única de estas características en el país. A la Secretaría se le asignó, para el período 2008-2011, un presupuesto anual que bordea los diez millones de dólares.
- Según se señaló páginas antes, también en los años 1990 en Cartagena, la Red para el Empoderamiento de las Mujeres –que aglutina a varias organizaciones sociales de la ciudad– incidió para que el Concejo Distrital aprobara un Acuerdo para crear una Oficina de la Mujer, experimento que se agotó a poco de su crea-

ción. Nuevamente en la campaña del 2000, se logra comprometer a los candidatos a favor de una agenda y una política pública para las mujeres y, pese a la debilidad de la respuesta, se vuelve a insistir en el 2008. “Éste fue nuestro cuarto de hora porque una mujer era candidata y llegó a ser Alcaldesa”⁶⁸. Fue así como lograron iniciar el proceso para la formulación de la política pública. También en Cali, en aproximaciones sucesivas hacia los candidatos, se arribó a los acuerdos para la política e instancia alrededor del 2008.

- En Quibdó, las organizaciones de mujeres estuvieron casi decepcionadas: “en 1998 se incidió con los candidatos y se concretó con el Alcalde Carlos Escobar que tendríamos una Oficina de la Mujer dentro de la Secretaría de Desarrollo Comunitario. Nosotras apoyamos la gestión, siempre y cuando él accediera a la Oficina. Queríamos una Oficina que estuviera comprometida con el movimiento de mujeres, pero lo único que se negoció fue la Oficina y el Alcalde nombró a una persona para el cargo que no tenía ni conocimientos, ni experiencia. No nos consultó a quién nombrar y la Oficina no funcionó”⁶⁹. Posteriormente, la Red Departamental de Mujeres del Chocó realizó un diagnóstico sobre la situación de la mujer, que fue presentado al Concejo con el aval de 15 organizaciones de mujeres, para que éste fuera el sustento de la política pública. El Alcalde de ese período se comprometió a sacar adelante un acuerdo para adoptar e implementar una política pública. “Eso fue en el 2007, poco antes de terminar su período. Nos engañó. No había dejado ningún acuerdo”⁷⁰. El acuerdo se aprobó en el Concejo recién a fines del 2008, con el cambio de la administración municipal.
- Como un ejemplo de que si se cierra la puerta se puede abrir una ventana, vienen al recuerdo las experiencias de Pasto (Nariño) y de Bogotá. “En la Gobernación era muy poco lo que podíamos hacer, miramos al Municipio. Nos reunimos las mujeres e hicimos un foro con los candidatos. El actual Alcalde brilló en el foro e hicimos un compromiso con él. En su primer período le pedimos posicionar el tema de género en el municipio, empezando dentro de la Secretaría de Desarrollo Comunitario y otorgándonos recursos para capacitar a las mujeres. En las elec-

68 CR Entrevistada N° 3.

69 QB. Entrevistada N° 1.

70 QB. Entrevistada N° 2.

ciones siguientes se hizo otro foro con candidatos y negociamos con Raúl Delgado (2004-2008). Se abrió un capítulo para trabajar el género, un espacio propio para nosotras. En la primera restructuración del 2004, ya era una Oficina de Género y DDHH, adscrita al despacho del Alcalde”⁷¹. Contando con el compromiso de la nueva administración para la creación de una instancia específica para la mujer, tanto desde las organizaciones comunitarias de mujeres como desde la academia se intervino en las secciones referidas a la mujer en el Plan de Desarrollo Municipal *Pasto Mejor 2004-2007*⁷².

- El Concejo de Bogotá D.C. aprobó en el 2003 el Acuerdo 091 por el cual la ciudad debía contar con un Plan de Igualdad de Oportunidades, el cual quedó en el Plan de Desarrollo Distrital como un programa específico. Las organizaciones de mujeres comprometieron al candidato –y posterior alcalde– a que la política se diera y se avanzó cuando se contó con la colaboración de un equipo en parte vinculado a la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional⁷³. Al igual que en Pasto, la ciudad de Bogotá abrió la ventana: “a pesar de un gobierno nacional con orientaciones políticas diferentes, el hecho de que la alcaldía de la capital del país estuviera haciendo una apuesta política de izquierda, de apertura, fue el nicho que nosotras, como asesoras, aprovechamos al máximo”⁷⁴.

Como se ha tratado de resumir, pese a un contexto no del todo propicio, hubo una movilización alrededor de la creación de un mecanismo institucional y de la formulación de la política. En ese escenario, el Programa de AECID-COL fue un importante facilitador de dichos procesos que, como se verá en el capítulo siguiente, más allá de las voluntades tampoco fue un lecho de rosas.

71 PA Entrevistada N° 9.

72 Romo, Amanda, Directora de la Oficina de Género y Derechos Humanos de la Alcaldía Municipal de Pasto. “Pasto una Experiencia Naciente”, en *Políticas Públicas de Mujer y Género en el Nivel Local en la Región Andina y España. Trueque de Saberes y Experiencias. Memorias del Encuentro de Instancias Rectoras*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Política Pública de Mujer y Género, AECI. Bogotá, 2005.

73 Sánchez, Martha Lucía. *Memorias del Segundo Seminario Internacional sobre Políticas de Igualdad en el nivel local*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, AECID, UNIFEM. Bogotá, 2007.

74 BOG. Entrevistadas N° 2.

IV.

Sin participación,
¿no hay política?





IV. Sin participación, ¿no hay política?

En Colombia, la formulación de la política pública para la igualdad suele preceder la instalación del mecanismo. Y en lo que a ésta se refiere, por las entrevistas y material testimonial revisado, casi tan importante como el contenido de dicha política parece haber sido el procedimiento para construirla, validarla o, en última instancia, legitimarla. En los municipios que cuentan con una política y en donde AECID ha jugado un papel en su formulación y difusión, se menciona siempre en primer lugar, el carácter participativo de la experiencia.

En las siguientes páginas se resumirán dichas iniciativas, en la medida que han dialogado con las del PAPPG. En segundo lugar, brevemente se sugieren algunos temas sobre la naturaleza misma de las políticas que emergen de su lectura. Como se ha mencionado, estas líneas no intentan evaluar ni las instancias o los mecanismos de género, ni las políticas públicas de igualdad, sino que se proponen como un juego de espejos de los varios actores que comparten el común objetivo de la justicia para las mujeres. Se concluye con un resumen de los Consejos Consultivos de Mujeres y otros ámbitos locales de participación social.

IV.1 LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS

En el capítulo anterior se recordó cómo expresiones del movimiento de mujeres aprovecharon las oportunidades abiertas por los procesos electorales para ‘comprometer’ a los candidatos con la creación de una oficina o unidad para la mujer y con una política dirigida a ellas. El equipo de consultoras que se convocó en la Alcaldía de Bogotá formuló las áreas o guías de la política alrededor de las cuales se generaría un amplio proceso de consulta que se prolongó por

más de un año, desde marzo del 2004 hasta agosto del 2005. AECID cumplió, junto con UNIFEM, un papel destacado en facilitar los caminos de las consultas populares y la asesoría⁷⁵.

En ese período, en Bogotá, se realizaron nueve encuentros de la Mesa Diversa de Mujeres, un espacio de representantes de organizaciones de mujeres del Distrito Capital, en el cual confluyeron representantes de 67 organizaciones sociales y se realizaron 12 talleres en los que participaron 365 personas provenientes de diversas localidades y organizaciones, quienes aportaron propuestas para el diagnóstico y la definición de prioridades. Por último, la versión preliminar del Plan de Igualdad fue debatida en nueve talleres de socialización a los cuales asistieron 167 personas de organizaciones sociales y distritales, así como académicas⁷⁶. Quedó entonces concluida la primera fase de consulta del *Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016*. En agosto 2005, el trabajo fue interno, con los integrantes de las entidades distritales para hermanar los proyectos del Plan de Desarrollo Distrital (2004-2008) con las acciones del Plan de Igualdad de Oportunidades, y realizar las asignaciones presupuestales para ejecutar las prioridades del Plan.

La masiva asistencia a estos debates supuso, para sus organizadoras desde la Alcaldía, generar indirectamente un proceso de capacitación y sensibilización en derechos a las mujeres convocadas. Como lo sugiere una de las protagonistas de la administración municipal de ese período, las organizaciones de mujeres no tenían una agenda para la ciudad, ni formación para la incidencia. Esa razón impulsó al equipo de la Política Pública para la Mujer y Géneros a priorizar, en primer lugar, talleres de difusión de derechos y consulta hacia las localidades con más carencias de Bogotá. Así, el Plan se fue construyendo con las organizaciones de base: “se tuvo una apuesta para tener más anclaje en las organizaciones locales. Fue la apuesta del equipo por las organizaciones de barrio, que estaban en un proceso también de búsqueda de interlocución con instancias locales”⁷⁷.

75 Prieto, Patricia. *La Política Pública de Mujer y Géneros en Bogotá. Una aproximación a la gobernabilidad con enfoque de género en el ámbito local*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Noviembre de 2007.

76 Un resumen del proceso se encuentra en: *Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016*. Alcaldía Mayor de Bogotá.

77 BOG. Entrevistadas N° 2.

Entre los años 2004 y 2008 quienes se apropiaron de la política pública de igualdad en Bogotá fueron las mujeres en las localidades, aseguró una entrevistada, pues hubo mucha expectativa sobre los servicios que el Municipio podía ofrecer, incluso más allá del campo de competencia y atribuciones municipales: “en Bogotá, las organizaciones tradicionales de mujeres y las plataformas no tenían una tradición de trabajo en la ciudad sino a nivel nacional. La Administración de Garzón coincidió con el gobierno de Uribe y el movimiento feminista intentó mirar la Alcaldía. Hubo organizaciones de mujeres que se metieron al trabajo, pero cuando la política comenzó a implementarse, quienes se apropiaron de ella fueron las mujeres de las localidades”⁷⁸. Más adelante se regresará sobre el tema de para ‘quiénes’ la política pública, tangencialmente abordado por la cita anterior. Lo que se desea destacar es que las experiencias fueron una combinación de formación y ejercicio participativo al momento de validar el texto de la política.

Cuando la política comenzó a implementarse, quienes se apropiaron de ella fueron las mujeres de las localidades, porque a ellas es a quienes les interesa que el COL funcione.

Otro caso fue el de Cartagena, en donde el proceso se inició en el 2008 con la llegada de una mujer a la cabeza de la Alcaldía municipal. El Plan de Desarrollo 2008-2011, *Por una sola Cartagena*, aprobado por el Concejo Distrital, incluía un Programa para las mujeres que posteriormente se cristalizaría en la Política Pública de Mujeres para la Equidad de Género, *Cartageneras en Pleno Goce de Nuestros Derechos*. La construcción de la política pública contó con el apoyo de la AECID y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y su programa CERCAPAZ⁷⁹: “en todo el proceso, el acompañamiento de las dos agencias fue fundamental, en la parte metodológica y con el alto gobierno, pues no avanzamos si la administración, los secretarios de despacho, por ejemplo, no entienden que es un tema que hay que incluir en sus planes de acción”⁸⁰.

La elaboración y consulta de la política en Cartagena se puso en marcha en marzo del 2008, con un pacto de compromiso de la Alcaldesa con el movimiento social de mujeres, que ratificó la formulación de la política para la equidad y nombró una funcionaria del Municipio,

⁷⁸ PAPPG. Entrevistada N° 5.

⁷⁹ “Breve Acercamiento a la Política Pública de Mujeres”, en *Observatorio de Derechos Sociales y Desarrollo. Anaqueles de Ciudadanía. Por el Derecho a la Ciudad*. Accisol, Funsarep. Cartagena de Indias, mayo-junio de 2009. Pág. 2.

⁸⁰ CR Entrevistada N° 1.

activista feminista, como coordinadora del proceso de construcción y consulta de la política. La etapa de consultas se concluyó en noviembre del mismo año. La movilización alrededor de la política de igualdad empezó con la redacción de una agenda, de un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en la ciudad –cuya elaboración estuvo a cargo de una organización no gubernamental local de mujeres– y la identificación, en las localidades, de las organizaciones de mujeres de base a ser convocadas. Para dinamizar el proceso se facilitó la capacitación de las líderes que integraban las JAC, pues ellas eran las principales destinatarias de las consultas en esa primera etapa⁸¹. Según una entrevistada, en los ‘Encuentros Ciudadanos’: “hicimos mesas de trabajo y les preguntamos a las mujeres si [lo planteado] estaba de acuerdo a la realidad, qué pasaba en su barrio, en su comunidad y qué proponían frente a esto. Se quería que la política llegara a los barrios; se hizo un mapeo de las organizaciones sociales y se llamó a que se reúnan las mujeres de base; se quería que la política se impregnara de las opiniones de las mujeres de las localidades”⁸².

Una evaluación auspiciada por AECID un año después del proceso de construcción de la política en Cartagena, sugiere que una amplia participación podría haber sido una de las dificultades en el debate de las alternativas y propuestas: muchas de las mujeres que asistieron a estas actividades poco conocían del tema o no tenían claridad sobre qué es una política pública y para qué sirve. La variedad de intereses y los diferentes grados de preparación de las mujeres sobre la cuestión, hicieron difícil que su aporte fuese útil u oportuno⁸³. Pero priorizar la consulta en las mujeres de las localidades en pobreza de Cartagena fue una opción para la construcción de la política: “nosotras queríamos que fuera una política para la ciudad, pero el 69% de la población vive en pobreza y de esa población, las mujeres son las más pobres, con las condiciones de vida terribles que viven en los barrios marginales. La visión de la política es una visión para todas, que prioriza a las mujeres más vulnerables, incluyendo a la población desplazada; ha sido un énfasis. Igual que el sector rural, que es abandonado por el gobierno local, ninguna de las administraciones fija políticas para el área rural”⁸⁴.

81 CR G. Entrevistadas N° 2.

82 CR Entrevistada N° 3.

83 García Iragorri, Alexandra. *Evaluación del proceso de formulación de la Política Pública de mujeres para la equidad de género en el Distrito de Cartagena 2008-2019: Cartageneras en pleno goce de nuestros derechos*. AECID. Barranquilla, enero de 2010. Pp. 13-16.

84 CR Entrevistada N° 3.

El diagnóstico realizado y los resultados de los encuentros ciudadanos fueron los insumos para que la consultora de AECID ajustara el segundo borrador de la política. Entre noviembre de 2008 y febrero de 2009, este documento preliminar fue el material de consulta con los diferentes sectores de la administración municipal. Los resultados de esta coordinación interinstitucional entre las entidades de la administración sirvieron de base para afinar el texto y redactar una siguiente versión⁸⁵. Sin embargo, como afirma García Irigorri –y otros testimonios lo corroboran–, la administración, sus secretarios y el gabinete en general, no tuvieron un rol activo en el proceso. Si bien la política era liderada por la Alcaldía, fue construida por las organizaciones sociales con la ayuda de la cooperación internacional; no se sintió la presencia de la administración y de los secretarios⁸⁶. Más aún, como lo ha reiterado Rubiela Valderrama, funcionaria municipal a cargo de impulsar el proceso, ella no fue descargada de sus labores en la Secretaría de Educación mientras cumplía también esta otra tarea en la Política Pública de Igualdad. El 8 de marzo del 2009, la Alcaldesa de Cartagena aprobó en acto público la política pública.

Aunque no está clara la vigencia de la Política Pública de Igualdad de la Alcaldía de Medellín, se podría hacer una pequeña digresión, en la medida que el patrón de su construcción es coincidente con el de otras alcaldías. En el 2003, con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Alcaldía de Medellín elaboró la propuesta de un *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres - Red Metropolitana para la Promoción de Equidad de Género* en un proceso de concertación que culminó con la creación de Metro-mujer. El equipo de esta instancia construyó la *Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín*, aprobada por el Concejo Municipal en el 2003. También en esa oportunidad se hizo una amplia convocatoria a mujeres organizadas que arribaron a una propuesta de política de igualdad con 13 ejes. En ella se hace referencia a la participación de las mujeres, enfatizando en las jefas de familia, víctimas del conflicto armado, de tercera edad, de juventud en riesgo, entre otras.

Pero la política no sólo focalizó a las mujeres organizadas como población objetivo, sino que especifica que para ser beneficiarias de

⁸⁵ Barraza, Cecilia. *Consultoría Política Pública para Cartagena y asesoría a Bogotá*. AECID. Bogotá, diciembre de 2008.

⁸⁶ García, Op. Cit.

El Plan se compone de alrededor de 150 acciones positivas para todas las líneas, que contemplan desde reformas legislativas hasta la realización de campañas.

los programas, las mujeres deberían estar carnetizadas. Dada la obligatoriedad de estar organizadas para ser destinatarias de la acción municipal, surgieron “organizaciones fantasmas”, sin representatividad alguna. La participación amplia en el desarrollo de la planificación pudo haber influido en la variada índole de las acciones contempladas, y las implícitas dificultades para lograrlas: “pues sobrepasan las posibilidades reales de una oficina de la dimensión de Metromujer o proponen cambios imposibles de alcanzar a corto o mediano plazo. El Plan se compone de alrededor de 150 acciones positivas para todas las líneas, que contemplan desde reformas legislativas hasta la realización de campañas”⁸⁷.

En Cali, en septiembre del 2008 se conformó un Comité Técnico de Organizaciones de Mujeres para la Política, en el cual confluyeron líderes sociales, académicas, grupos feministas que definieron los ejes de la política y la metodología de consulta para la organización de talleres con grupos de mujeres y organizaciones del área urbana y rural de Cali, a fin de priorizar sus propuestas políticas⁸⁸. A través del Centro de Estudios de Género, Mujer y Sociedad de la Universidad del Valle, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de la Alcaldía ejecutó el proyecto “Escuela de Formación en género para la incidencia política de las mujeres en el Municipio de Santiago de Cali” cuyo objetivo fue calificar las organizaciones de mujeres de las comunas y corregimientos de Cali, para potenciar su participación en el diseño y la ejecución de las políticas municipales. Se graduaron alrededor de 900 mujeres.

En el año 2009, la Secretaría de Desarrollo Territorial, en convenio con el Instituto de Educación y Pedagogía de la Universidad del Valle, ejecutó otro proyecto “Implementación de la política pública y divulgación de los derechos de las mujeres en el municipio de Santiago de Cali” semejante al del año anterior. Otras actividades se han impulsado alrededor de la política de igualdad como los diplomados a do-

⁸⁷ Barraza. Op. Cit. Pp. 12-14.

⁸⁸ *Política Pública para las Mujeres en el Municipio de Santiago de Cali: reconocimiento, equidad de género e igualdad de oportunidades*. Alcaldía de Santiago de Cali, Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social. Universidad del Valle, Instituto de Educación y Pedagogía. Santiago de Cali, marzo de 2010. Pág. 22.

centes y periodistas, y la organización de foros sobre la problemática de las mujeres, a los cuales asistieron cerca de 1.500 personas.

La sincera vocación por democratizar el proceso de formulación de la política, incluir la mayor cantidad de demandas y necesidades de las mujeres para que se encuentren reflejadas en ella –invirtiendo el patrón de ‘arriba-abajo’ que predomina en la formulación de políticas en la región– puede, no obstante, hacerse más complejo no sólo por las expectativas particulares de las mujeres convocadas, sino que la pobreza podría ser una traba para su inclusión en los debates. En opinión de una participante en la Mesa Municipal de la Mujer de Cali: “en los grupos de las mujeres de base, hay mucho inconveniente. Por ejemplo, cuando estuvimos en el primer debate de la política pública, como era día de semana en horario de la mañana, fue difícil que las mujeres populares pudieran venir. Son ellas quienes están en el día a día, en el trabajo informal, en el rebusque diario para sus hijos. Por eso, aparte de hacer incidencia, estar en los grupos comunitarios y además estar en la Mesa Municipal es otro trabajo, es doble trabajo”⁸⁹.

También en Pasto, el documento de política pública tuvo su impulso inicial con la realización de un diagnóstico de la condición de las mujeres entre el 2005 y el 2006, aunque los lineamientos del documento base fueron formulados recién un año después. La política estuvo supeditada a la elaboración del diagnóstico, pues éste buscaba “obtener, sistematizar y publicar, información precisa y actualizada sobre la condición de género de la población del municipio, con miras a la construcción de una política pública de género y derechos”⁹⁰. La AECID ofreció asistencia técnica a la Oficina de Género y Derechos Humanos⁹¹ de la Alcaldía y con ese aliento, y con el del Consejo Ciudadano de Mujeres y las líderes locales, en el 2007 se concluyó con una primera versión de la política. Ésta fue socializada en mesas de trabajo convocadas según grupos específicos: en varias sesiones independientes se llevaron a cabo consultas con las mesas de mujeres cabeza de familia, de madres comunitarias, de desplazadas, de microempresarias; jóvenes, líderes hombres y mujeres, población LGTB y ONG e instituciones del municipio.

⁸⁹ CL G. Entrevistadas N° 4.

⁹⁰ Barraza, Cecilia. *Consultoría para la Oficina de Género y Derechos Humanos de la Alcaldía de Pasto*. AECID. Bogotá, agosto de 2006.

⁹¹ En el 2008, esta Oficina pasaría a denominarse Oficina de Género, al trasladarse el ámbito de los DDHH a otra instancia municipal.

Entre julio y octubre del 2007, en confluencia de UNIFEM, AECID y la Oficina de Género de la Alcaldía de Pasto, se socializó el documento final, siendo oficializado por Acuerdo del Concejo en octubre del 2007. Así se obtuvo la *Política Pública para las Mujeres y la Equidad de Género en Pasto, Entre Géneros*. El proceso de algunos años, que precedió la firma del Acuerdo, fue también concebido como una formación, un ejercicio de ciudadanía de las diversas expresiones de mujeres en el ámbito local, quizá porque como sugiere Barraza en su informe, en ese entonces las organizaciones de mujeres tenían un bajo nivel de representatividad y reducido margen de acción política.

La intención de los párrafos precedentes ha sido dar testimonio del arduo y doble empeño desarrollado por las activistas y académicas en las alcaldías: asegurar la presencia de todas las mujeres para recoger opiniones, necesidades e indirectamente legitimar el texto final, contar con un documento para ser apropiado y, eventualmente, defendido por un amplio número de mujeres. Conjuntamente, en la búsqueda de una participación calificada, se procedió a ofertar talleres que fortalecieran los conocimientos y abrieran el debate de la política a las mujeres de áreas populares. En el primer caso, como se señaló, el esfuerzo fue puesto en no dejar a nadie fuera del proceso y una manera de asegurarlo fue apelar a grupos de interés particulares –entre mujeres que comparten un rasgo en común, pero que pueden compartir varios, como ser afro, desplazada y cabeza de familia simultáneamente–, y del otro, difundir la política para establecer un vínculo entre el conocimiento y el compromiso.

IV.2. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD

La sección anterior, tangencialmente, nos remite a un antiguo debate sobre las mujeres, la política social y la forma como en diversos países, especialmente de la región andina, se ha generado una tensión en las políticas sociales, entre lo integral y lo sectorial, entre lo universal y lo focalizado. Un primer escollo a remontar ha sido la aceptación de que las desigualdades de género son un problema público y, por tanto, objeto de políticas estatales. En la medida que estas desigualdades se expresan en el terreno cultural y político, pero también social y económico, parece difícil lograr que sus soluciones sean operativas. Cuando se está ante poblaciones tradicionalmente excluidas –mujeres, indígenas– la tendencia es abordar sectorial y no integralmente sus problemas, soslayando el carácter sistémico de la discriminación. Al no existir un eje vertebrador de esos esfuerzos

sectoriales, se corre el riesgo de la fragmentación y la descoordinación⁹². Así lo sintetiza, desde una perspectiva concreta, una persona entrevistada en Pasto: “en la parte política no hemos tenido la fuerza para incidir; no tenemos escenarios de poder. Otra es la parte económica, en un contexto donde las necesidades básicas insatisfechas llegan al 17% y donde las más afectadas son las mujeres, pues son un 42% cabezas de familia, y con una tercerización de la economía que no nos favorece, todo eso es un factor de riesgo, pues te dispersa dado que hay necesidades básicas que cubrir antes que las necesidades estratégicas de las mujeres”⁹³.

Esta predominancia de las necesidades inmediatas en el debate sobre la política de igualdad, que según la entrevistada “dispersan”, se recoge también en la opinión de una de las integrantes del Consejo Consultivo de Mujeres de Bogotá, quien sugirió que las urgencias de algunas se convertían en particularidades que hacían perder de vista lo global. En Pasto, algunas organizaciones de mujeres del municipio estarían interesadas en convertirse en beneficiarias o ejecutoras de los proyectos impulsados por la Oficina de Género, iniciativas concretas que ofrezcan soluciones inmediatas a los problemas que las afectan⁹⁴. Y esto coincide, de alguna manera, con lo que ha sido el perfil tradicional del Municipio latinoamericano de cara a sus vecinos: la asistencia.

Desde los ‘Palacios de Gobierno’ de las naciones hasta los palacios municipales, una de las funciones clave que se le otorga a la cónyuge del alcalde o presidente –asumiendo que son mandatarios varones– es la asistencia a la población con carencias materiales, especialmente los niños y las mujeres. Como lo recordó una entrevistada, esa suele ser la tradición de algunas Primeras Damas, lo cual se intenta resistir: “le dijimos no a la Primera Dama, por el tema asistencial. Una de las cosas que fue importantísima con el candidato [a la Alcaldía] fue que le dijimos ‘no queremos que su esposa se meta en esto [la Oficina de Género], no la queremos ver nunca en la Oficina de Género’, porque ya teníamos la experiencia con la Primera Dama de la Gobernación que las tenía a las mujeres cosiendo, haciendo manualidades. La esposa del Alcalde nos mandó una

92 Arriaga, Irma. “Políticas Públicas y de Género: una relación difícil”, en *Revista Paraguaya de Sociología*. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción, enero-abril de 1999.

93 PA Entrevistada N° 3.

94 Barraza, Cecilia. Consultoría para la Oficina de Género y Derechos Humanos de la Alcaldía de Pasto. Pág. 22.

carta asegurándolo, igual con el otro Alcalde. Porque a las Primeras Damas se les encarga preparar la Navidad para los niños pobres, por ejemplo, que no tiene nada que ver con los derechos”⁹⁵.

Las acciones de asistencia desfilan por una delgada línea entre la justicia y la caridad, entre el derecho y el asistencialismo. Aún en estos días el Eje Mujer de la Secretaría de Desarrollo Territorial en Cartagena es el referente para el programa *Pobres de Solemnidad*, a través del cual se apoya a las personas sin recursos, donándoles para la compra de ataúdes y bóvedas. En una circular interna de la Alcaldesa de Cartagena (2008) dirigida al personal de la administración, se recuerda la obligatoriedad de la perspectiva de género en las políticas municipales, donde las mujeres “son concebidas como sujetos sociales y actoras políticas, sin embargo reconoce que muchas se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad por las condiciones de pobreza, violencia, desplazamiento forzado y porque la cultura patriarcal les ha asignado mayor responsabilidad en el mantenimiento de la familia”⁹⁶.

“Le dijimos no a la Primera Dama, por el tema asistencial. Una de las cosas que fue importantísima con el candidato fue que le dijimos ‘no queremos que su esposa se meta en esto, no la queremos ver nunca en la Oficina de Género’”.

Este sesgo de la asistencia dialoga fluidamente con otra figura tradicional en el imaginario de quienes suelen diseñar políticas sociales: las mujeres ubicadas en el grupo de los ‘vulnerables’. En esa dirección, una entrevistada reflexionó respecto a las políticas de igualdad en el ámbito municipal de cara

a las mujeres: “la tensión entre una política de desarrollo con una de derechos no ha sido suficientemente trabajada. Tienes una cultura clientelar en lo municipal y una población de mujeres con carencias concretas que demandan cuestiones concretas. ¿Cómo construyes una ciudad para todas las mujeres, con cambios culturales para todas? ¿Cómo se equilibran estas dos cosas?”⁹⁷.

Los temas de la focalización y la universalidad abren otro debate. Como lo sintetiza Arriagada, la universalidad en una región altamente desigual y estratificada como la latinoamericana ha generado que

⁹⁵ PA Entrevistada N° 9.

⁹⁶ *Política Pública de mujeres para la equidad de género en el Distrito de Cartagena 2008-2019: Cartageneras en pleno goce de nuestros derechos*. Pág. 74.

⁹⁷ PAPPG Entrevistada N° 5.

sean los sectores altos y medios quienes más se beneficien de los servicios sociales, hasta que en la década de 1980 se planteó concentrar el gasto público en los llamados ‘grupos vulnerables’, mediante políticas de focalización en donde la selección del ‘beneficiario’ se considera de prioridad, para evitar las denominadas filtraciones, que los recursos lleguen a quien no los merece.

Y así se arriba, en el contexto latinoamericano de las políticas sociales, al fenómeno denominado por Anderson la *política del merecimiento*: la idea de que la persona que recibe asistencia estatal debe mostrarse merecedora de ella⁹⁸. En esa perspectiva, es visible en Colombia la focalización de la asistencia social a las mujeres jefas de hogar, quienes deben demostrar serlo formalmente ante notario, para hacerse objeto de los beneficios previstos; según el artículo primero de la Ley 1232: “la condición de Mujer Cabeza de Familia y la cesación de la misma, desde el momento en que ocurra el respectivo evento, deberá ser declarada ante notario”. En términos de focalización hacia las mujeres en pobreza, se debe agregar que el porcentaje de mujeres sin ingresos propios, uno de los indicadores que el Observatorio de Género de la CEPAL tiene como referente para medir los grados de autonomía de las mujeres, está en Colombia ligeramente por encima del promedio latinoamericano: 38,6% de mujeres sin ingresos en las zonas urbanas y 59,9% en las áreas rurales.

Colombia, pese a ser un país de renta media, con un PBI per cápita calculado en el 2008 en US\$5,390 dólares⁹⁹, presenta disparidades en ingresos y acceso a servicios que en este último caso se traducen en una exigencia de los grupos menos favorecidos por mejores servicios. Siendo considerable la disminución de la pobreza entre los años 1999 y 2005, al bajar en el promedio nacional de 54,9 % a 46,8%, Colombia se ubica en el cuarto lugar de los países más desiguales de América Latina, según el coeficiente de Gini, un indicador que mide el grado de concentración del ingreso al interior de los países.

98 Anderson, Jeanine. *Reproducción Social / Políticas Sociales*. Servicios Urbanos y Mujeres de Bajos Ingresos, SUMBI. Lima, 1991. Pp. 36-37. Arriaga, Ibídem.

99 Dada la diversidad de cifras que aparecen para medir, en general, el PBI y otros datos socioeconómicos en los países de América Latina, se ha recurrido como un referente común al *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2009, de CEPAL. Pp. 65-70. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/38406/P38406.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

La brecha de desigualdad permite comprender la preocupación de las vecinas de un barrio, de una ciudad, en el acceso a los servicios públicos de calidad. Estos constituyen el piso mínimo sobre el cual se promueven las capacidades de las personas. Cuán densa es la presencia del Estado en los territorios se convierte en una preocupación de los sectores de la población que no pueden consumir ‘servicios privados’ y que requieren la acción estatal para enfrentar carencias estructurales. En ese sentido, el Estado debería suministrar aquellos elementos, bienes o servicios útiles o funcionales para el desarrollo humano (salud, educación, infraestructura, seguridad, etcétera) que las personas necesitan de manera permanente, dosificada y múltiple¹⁰⁰. Ésta podría ser una pista para comprender cómo los planes de igualdad parecen referirse fundamentalmente a servicios vía su estructura en sectores: sin ánimo de profundizar en los ejes o las áreas de las políticas de igualdad municipales, éstas, al igual que las de los ayuntamientos españoles –que suelen servir de orientación para los Planes de Igualdad de Oportunidades en la región– han sido estructuradas alrededor, fundamentalmente, de salud, educación, empleo, violencia, participación, etcétera.

Áreas de actuación de las Políticas / Planes de Igualdad en seis municipios

EJES	Bogotá	Cali	Cartagena	Pasto	Quibdó
Violencia de género	X	X	X	X	X
Salud / sexual y reproductiva	X	X	X	X	X
Educación	X	X		X	X
Economía / trabajo	X	X	X	X	X
Cultura / comunicaciones	X		X		X
Participación social y política	X	X	X	X	X
Fortalecimiento institucional / coordinación intersectorial				X	X
Mujer rural					X

¹⁰⁰ Informe sobre Desarrollo Humano. Perú 2009. “Por una densidad del Estado al servicio de la gente” Parte I: Las brechas en el territorio. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina del Perú. 2009.

EJES	Bogotá	Cali	Cartagena	Pasto	Quibdó
Mujer desplazada		X			X
Mujer y equidad étnico-racial		X			
Diversidad sexual y de género		X			
Mujeres y territorio, tierra, vivienda y ambiente		X			

No es el caso dilucidar cuántos de estos compromisos sectoriales encajan realmente en el campo de atribuciones de los municipios, como la reducción de la feminización de la pobreza que se espera en la política de igualdad de la Alcaldía de Pasto, o cuántos de ellos son extremadamente focalizados en un sector poblacional, como los programas de mejoramiento laboral para las trabajadoras de las playas de Cartagena. Lo que se desea es llamar la atención de cómo un abordaje sectorial podría convertir los planes de igualdad intercambiables de ciudad a ciudad, como se observa en el cuadro síntesis anterior, desvaneciendo el sello particular de ser un Plan de Igualdad concebido para quienes viven en un territorio municipal en concreto.

En el caso de Quibdó, al enfoque sectorial se añadieron dos ejes referidos a una población específica: mujeres rurales y desplazadas (también presentes en el Plan de Cartagena). En dos de los planes (Pasto y Quibdó) se ha incluido la misión de transversalización del enfoque de género. Pero con excepción de Cali, los planes no se inscriben en una dimensión territorial, ni ofrecen una visión de la ciudad. Cali, en el eje de ambiente y territorio, explicita la importancia de considerar un enfoque de género en la planificación del desarrollo urbano, en los servicios públicos incluyendo el transporte, en la vivienda y en el espacio urbano¹⁰¹, lo cual permitiría ampliar el público convocado por la política de igualdad. En otras palabras, la sectorialización de las políticas de igualdad podría haber sepultado la visión de un territorio particular, neutralizando la reflexión sobre el uso de la ciudad o de cómo los servicios urbanos responden a todas las mujeres y no sólo a las más pobres.

¹⁰¹ *Lineamientos de Política Pública...*, Op. Cit. Pp. 36-39. Si bien es cierto en la Subsecretaría de la Mujer de la Alcaldía de Bogotá se ha realizado el ejercicio de introducir un enfoque de género en el Plan de Ordenamiento Territorial y en el transporte público, estas actividades no aparecen en el Plan de Igualdad.

IV.3. LOS CONSEJOS CIUDADANOS

Los Consejos Ciudadanos, como su nombre lo sugiere, son espacios de propuesta y consulta de las organizaciones sociales en la implementación de la política de igualdad. Existentes con ese nombre en Pasto y Bogotá, han sido oficializados por decreto municipal, al igual que la Mesa de Mujeres de Cali. El PAPPG se involucró activamente en el fortalecimiento del Consejo de Mujeres en Bogotá creado en el año 2007, así como con el de Pasto, que data del 2006. La colaboración de la AECID con ambos espacios ha ido desde el apoyo directo en el acondicionamiento físico de sus instalaciones y su equipamiento, hasta la asesoría técnica y, en el caso de Pasto, la contratación de una profesional para que cumpla las funciones de Secretaría Técnica (2009-2010).

También como instancia de las organizaciones sociales se puede incluir a la Mesa Municipal de la Mujer de Cali conformada por 130 organizaciones, que a su vez han elegido 40 delegadas que activan en la Mesa. Ésta fue oficializada por un decreto de Alcaldía en noviembre del 2008, con las funciones de realizar propuestas y recomendaciones y apoyar a la Alcaldía en la ejecución de sus políticas¹⁰². En esta Mesa confluyen organizaciones que activaron el Comité Técnico de Organizaciones de Mujeres para el Proceso de Construcción de la Política para las Mujeres de Cali y aportaron al debate de la política de igualdad, teniendo un activo papel en su difusión e incidencia para su aprobación. En Cartagena se dio una experiencia semejante con la Mesa del Movimiento de Mujeres, que designó a algunas de sus miembros para integrar un Comité Técnico que acompañó la construcción de la política pública. Como se señaló en las páginas iniciales, la AECID ha mantenido su perfil de cooperación bilateral en el desarrollo del Programa, aunque su colaboración con estas instancias ciudadanas es un camino para fortalecer el movimiento local de mujeres y su capacidad de incidencia política en las alcaldías.

El Consejo más antiguo en el ámbito municipal colombiano es el de Medellín. Creado en el 2002, el mismo año que la Subsecretaría de Metromujer, aunque no tuvo especificadas sus funciones con claridad, su objetivo fue abrir las puertas de la Alcaldía a diversas expresiones de las mujeres, para que representantes de las mujeres trabajadoras, de las que son cabeza de familia, de las rurales, de las

¹⁰² Ver el decreto de creación de la instancia en <ftp://ftp.cali.gov.co/DECRETOS/2008/DECRETO0607NOVIEMBRE2008.pdf>

ONG, de las negras, de las madres comunitarias, de los Centros de Estudios de Género de las Universidades, además de delegadas de las Cajas de Compensación Familiar y la Red de Solidaridad Social de Antioquia, fuesen consultadas y escuchadas sobre las políticas. En el Consejo, junto con las delegadas o representantes, se incluía a funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Cultura Ciudadana (que albergaba a Metromujer), de la Gobernación, etcétera. En abril del 2004, al Consejo se le agregaron representantes de las mujeres adultas, de las jóvenes y de las Juntas Administradoras Locales. En el período 2008-2009 fueron escasas las oportunidades en que fueron convocadas por la Secretaría de las Mujeres.

A manera de ilustración, y para términos de comparación en su composición, en la siguiente tabla se han tomado las integrantes de los Consejos de Pasto y Bogotá que representan a los grupos considerados en su acta de creación¹⁰³.

Composición de los Consejos de Mujeres según representantes

Bogotá Consejo Consultivo de Mujeres ¹⁰⁴	Pasto Consejo Ciudadano de Mujeres
<p>Representantes de las Organizaciones que desarrollan trabajo en cada una de las seis áreas de la Política Pública de Mujer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho a una vida libre de violencias • Derecho a la participación y representación de las mujeres • Derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad 	<p>Mujeres campesinas</p> <p>Madres comunitarias</p> <p>Mujeres indígenas</p> <p>Mujeres plaza del mercado</p> <p>Docentes o académicas</p> <p>ONG que trabajan en el tema género y/o derechos de las mujeres</p> <p>Mujeres al Consejo Local de Planeación</p>

¹⁰³ Decreto de creación del Consejo Ciudadano de Mujeres del Municipio de Pasto N° 67. 9 de Febrero 2006. Decreto 403 del 2007 del Alcalde Mayor de Bogotá por el cual se crea el Consejo Consultivo de Mujeres.

¹⁰⁴ El Consejo Consultivo de Mujeres está compuesto por dos espacios: un espacio mixto donde confluyen mujeres de la sociedad civil con los once representantes de las autoridades políticas y administrativas, y el espacio autónomo, formado por las 25 titulares y suplentes.

Bogotá Consejo Consultivo de Mujeres	Pasto Consejo Ciudadano de Mujeres
<ul style="list-style-type: none">• Derecho a la salud plena• Derecho a la educación con equidad• Derecho a una cultura y comunicación libre de sexismos <p>Mujeres Indígenas</p> <p>Mujeres afrocolombianas / negras</p> <p>Mujeres Rom</p> <p>Representante de la diversidad sexual</p> <p>Representante de las mujeres jóvenes</p> <p>Representante de las mujeres en condición de discapacidad</p> <p>Representante de las mujeres en situación de prostitución</p> <p>Representante de las mujeres campesinas de Bogotá</p> <p>Representante de las feministas y académicas de Bogotá</p> <p>Representante de las mujeres ante el Consejo Territorial de Planeación</p> <p>Representante de las organizaciones de mujeres al Consejo Distrital de Política Social</p> <p>Siete representantes de las Interlocalidades</p> <p>Once representantes de las autoridades políticas y administrativas</p>	<p>Mujeres empresarias y/o microempresarias</p> <p>Mujeres elegidas por voto popular</p> <p>Mujeres cabeza de familia</p> <p>Mujeres de organizaciones juveniles</p> <p>Mujeres afrocolombianas</p> <p>Mujeres en situación de desplazamiento y víctimas de conflicto</p> <p>Funcionarias públicas del sector de violencia intrafamiliar</p> <p>Mujeres diversas por orientación sexual e identidades de género</p>

Dos cuestiones, entre otras, emergen en las dinámicas de los consejos. La primera de ellas está relacionada con los criterios en la selección de las integrantes y los procedimientos de elección. Al igual que Medellín, en Bogotá y Pasto han combinado la integración al Consejo de Mujeres según su origen étnico (indígenas, afros), por su actividad laboral (campesinas, trabajadoras del mercado, empresarias), por su grupo etario (jóvenes), por su condición conyugal (cabezas de familia), por diversidad sexual o por una situación en particular (mujeres desplazadas, discapacitadas).

Se advierte una delegación de la representación en base a criterios móviles –la edad, por ejemplo, o la condición de mujer jefa de familia– junto con otros permanentes, como la procedencia étnica. A la par de estos tránsitos de identidad (si una representante juvenil cumple 26 años dejaría de ser ‘joven’; o si una mujer se empareja con quien aporte sustantivamente a los gastos familiares, ya no podría representar a las ‘cabezas de hogar’) se abre la interrogante de la elección: se menciona una representante en mujeres en prostitución para integrar el Consejo Consultivo de Bogotá y al igual que con las mujeres ROM, subyace la pregunta sobre cuán institucionalizado es el espacio que delega esta ‘representación’. Aunque el decreto de creación del Consejo señala que las candidatas para integrarlo deben ser parte de una organización, red o grupo, sin un referente organizativo consolidado que pida cuentas a su representante en el Consejo, la persona elegida –en eventos donde se congregan cientos de mujeres, tanto en Pasto como en Bogotá– puede desanudar sus compromisos con el órgano que debería integrar.

No es impertinente plantear como un tema de debate el valor de un abanico de representaciones disgregadas con angostos vasos comunicantes hacia sus bases de legitimación ante el escenario deseable de agregación de intereses. Esta es una situación que se deja sentir en el funcionamiento de los consejos: el énfasis en la democratización del espacio no ha sido respondido con el vínculo de las elegidas al mismo. Por las entrevistas realizadas a integrantes de ambos consejos, en Bogotá de las 50 representantes ‘autónomas’ (25 titulares y 25 suplentes) están activas sólo unas 12¹⁰⁵. El Consejo Ciudadano de Pasto terminó en su primer período (2007-2008) con sólo 20% de sus miembros. El actual Consejo, con un cambio de formato, ya no está integrado por 15 sino por 50 mujeres representantes de 15 sectores de Pasto.

105 BOG. Entrevistadas N° 4.

La segunda cuestión referida a los consejos se relaciona con su heterogeneidad, que debería ser una expresión de la diversidad. Pero al parecer, según testimonios recogidos, las primeras deserciones se procesan por esta razón: “el espacio es heterogéneo, hay diversos niveles de conocimientos y de cualificación; algunas integrantes esperaban un nivel más alto en el Consejo. Otras no tienen conocimientos, ni recursos”¹⁰⁶. El angostamiento del abanico de representaciones a las que se aspiraba, está produciendo una debilidad según un testimonio: “una de las debilidades [por la deserción] es la visión, hay que tener una visión global de la ciudad, pero las mujeres vienen con su problema particular y no lo ponen en lo global”¹⁰⁷.

El Consejo Consultivo de Bogotá es definido en el decreto de creación como una “instancia de coordinación” entre los procesos y las organizaciones de mujeres, pero ninguna de sus diez funciones lo perfila claramente como un supervisor de la ejecución de la política pública. Pese a esta restricción de partida, el Consejo se movilizó en el 2009 ante los cada vez más insistentes rumores sobre la desaparición de la Subsecretaría de la Mujer; además de cartas y memoriales, el Consejo realizó una audiencia pública con el Alcalde, logrando que se ratificara la vigencia del mecanismo municipal.

El Consejo Ciudadano de Mujeres de Pasto (2009-2011), que sí tiene entre sus funciones la supervisión de la política pública, está tomando su tiempo para capacitar y fortalecer a sus integrantes, así como realizando una campaña de difusión de derechos que inició entre las reclusas de la cárcel de mujeres de la ciudad, pero “no tenemos apoyo de la Alcaldía, no podemos dictar sin material didáctico, sin pago de un local [para los talleres]. No se tiene portátil, ni video beam y, a veces, ni para pagar los transportes”¹⁰⁸, lo cual estaría evidenciando, según las entrevistadas, que no hay una comunicación fluida con la Alcaldía.

Según otros testimonios, el problema estaría expresando falta de experiencia y de compromiso: “no las veo comprometidas [a las integrantes del Consejo] porque, como hay tanta pobreza, varias acuden pensando que pueden lograr beneficios para su organización. El deber ser del Consejo debería ser evaluar la Política Pública, de-

106 Ibid.

107 Ibid.

108 PA G. Entrevistadas N° 6.

fender el presupuesto, cómo se inserta el género en el proceso de planeación, en el Plan de Desarrollo de la Alcaldía, y cómo ahí se va cumpliendo la Política Pública, si se está implementando o si se va a quedar en un buen documento”¹⁰⁹.

El entusiasmo se expresaba en las integrantes del actual Consejo de Pasto, aunque algunas de las entrevistadas mencionaron que requerían fortalecerse. En el año 2006, cuando AECID envió a Pasto a una consultora para apoyar a la, en ese entonces, Oficina de Género y Derechos Humanos, ella recogió la opinión de las líderes, quienes, reconociendo haber realizado un trabajo relevante, aún no se sentían como una fuerza social con capacidad para mantener procesos de incidencia y de generación de mecanismos de rendición de cuentas de carácter sostenido. Al parecer, las condiciones no estaban dadas para que el movimiento de mujeres estuviera en capacidad de exigir el cumplimiento de una política, a través de mecanismos de control social¹¹⁰.

La reiterada frase –tomada de Ana Arendt– sobre la conciencia del “derecho a tener derechos” es recordada para señalar una de las debilidades en la cultura política de los grupos subalternos de la región andina, pero en especial en las mujeres, cuya condición de menor valor, de un ser requerido de tutela, ha sido naturalizada por la cultura y la sociedad. Esta es una pieza adicional del rompecabezas que se ensambla con las expectativas inmediatas, las carencias no cubiertas, la inseguridad y otras razones más que se confabulan para desalentar las iniciativas de fiscalización, vigilancia ciudadana y exigencia en el cumplimiento de obligaciones públicas, pero quizá también encaja con un déficit en la vocación de poder.

Al respecto es ilustrativa la crisis de gabinete por la que atravesó la Alcaldía de Medellín en septiembre del 2009, cuando una fuerte presión mediática y de sectores de la Iglesia Católica se opuso a que la Clínica de las Mujeres –una de las promesas electorales del Alcalde– ofreciera el servicio de interrupción del embarazo en las circunstancias previstas por la sentencia de la Corte Constitucional. En la práctica, obligadas a dimitir, la Secretaria de la Mujer y la de Salud dejaron la Alcaldía.

¹⁰⁹ PA Entrevistada N° 9.

¹¹⁰ Barraza, Cecilia. *Consultoría para la Oficina de Género y Derechos Humanos de la Alcaldía de Pasto*. AECID. Bogotá, agosto de 2006. Pág. 22.

Una de las entrevistadas hizo el balance de esa experiencia así: “el riesgo de estas institucionalidades [mecanismos de la mujer] es convertirse en floreros: o tú actúas y eres capaz de trabajar por construir una institucionalidad fuerte y poderosa para las mujeres, en esa dinámica del gobierno local, o te conviertes en un florero que no pone problemas y cumples una serie de acciones que pueden favorecer mujeres, que tienen contentas a las organizaciones de mujeres, pero que no profundizan en la transformación de la política institucional local.

“Que la Clínica para las Mujeres tuviera un servicio, que la Corte Constitucional le exigió al Estado para las mujeres, representaba un avance real y efectivo de política pública en la ciudad y no sólo en la ciudad, sino en el país. Ése era el meollo, porque está ligado a la autonomía femenina pero, una alianza clara entre la Iglesia y el Gobierno da al traste por el significado simbólico de poder que constituía el [hecho de] que la clínica le prestara ese servicio a las mujeres. Esa polémica resume la disputa por el poder y el poder de las mujeres a gobernar una ciudad y, en ese caso, perdimos las mujeres y ganó el poder tradicional”¹¹¹.

V.

Un sitio para
las mujeres





V. Un sitio para las mujeres

Un aspecto clave en la construcción de la acción estatal para garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos, es una instancia para ellas en la estructura municipal. Como se observó en la síntesis presentada al final del segundo capítulo, el PAPPG ha prestado asesoría a mecanismos de diversos formatos: desde la Secretaría de las Mujeres de Medellín hasta el Grupo de Asuntos de la Mujer (Cartagena) o el Eje Mujer (Cali) u otros organismos o cargos en primer o tercer nivel de ubicación en la Alcaldía. Oficializar esta instancia, dotarla de recursos económicos y humanos y, sobre todo, de poder al interior del organigrama, es una aspiración. La política pública se afina, monitorea, produce desde ese espacio. Espacio que por lo demás no siempre es bienvenido por los otros sectores de la administración ni respaldado políticamente. En todas las experiencias visitadas, la política pública precedió la estructura definitiva del mecanismo de género.

En las páginas siguientes se resumen las experiencias de las tres alcaldías en donde se ha creado “un sitio para las mujeres”, una instancia específica para el procesamiento de las políticas de igualdad: Bogotá, Medellín y Pasto.

V.1. ARDUO FUE EL COMIENZO

Dos situaciones hermanadas irán surgiendo en las siguientes páginas. En primer lugar, la necesidad de contar con una “habitación propia” genera la confianza y la estabilidad para desarrollar el trabajo. Un testimonio recogido en la Subsecretaría de Mujer de Bogotá lo resume de la siguiente manera: “las dificultades las he sentido ‘en casa’. Nos consideraron un tema no tan técnico para estar acá,

no es un tema estratégico ni fundamental para la ciudad. Desde el comienzo hubo mucha resistencia para que estuviéramos en [la Secretaría de] Planeación. He tenido tres jefes en tres años y he tenido que seguir convenciendo de que el tema es fundamental. Ése es un problema, porque la negociación con los otros sectores, el perfil del personal, son problemas que se sortean, pero acá, es la sensación de que estamos impuestas”¹¹².

La falta de un espacio propio va de la mano con otro asunto no menos importante y que está ligado al primero: la autonomía para el manejo de los recursos. Como se verá hacia el final del capítulo, con una excepción, los mecanismos se han oficializado en el papel y ha sido arduo ir construyendo la institucionalidad. Aunque así y todo, parecería mejor una pobreza autónoma antes que una abundancia dependiente. Los parecidos con casos de la vida real de las mujeres sin ingresos propios, no son casualidad en el testimonio de una funcionaria: “depender de la Secretaria es una dificultad por el poco presupuesto y todas las tareas que se tienen que hacer. No tenemos la independencia que queremos. La falta de recursos nos corta las alas, podríamos hacer más acciones afirmativas”¹¹³.

a) El de Bogotá fue un largo proceso



Como se ha señalado en las páginas anteriores, expresiones del movimiento de mujeres vieron la oportunidad de incidir en los candidatos a la Alcaldía de Bogotá D.C. (2004-2008), estimulados por el Acuerdo 091 de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género del Distrito Capital, aprobado en julio del 2003, y por la Ley de Igualdad de Oportunidades a nivel nacional. El primer paso fue incluir políticas específicas de igualdad, teniendo la aprobación del Plan de Desarrollo *–Bogotá Sin Indiferencia–* como un imperativo en el tiempo. El primero de enero de

¹¹² BO Entrevistada N° 5.

¹¹³ CR Entrevistada N° 1.

2004, iniciándose la nueva administración, fue contratada como asesora Juanita Barreto, profesora universitaria, quien participaba en las sesiones del Consejo de Gobierno y contaba con un equipo mínimo de profesionales, algunas de las cuales trabajaban en la Universidad Nacional. Con el apoyo inicial de UNIFEM y AECID se amplió el número de asesoras, generándose procesos de consulta sobre la política pública en las localidades a través de la denominada Mesa Diversa de Mujeres, que agrupó a organizaciones de mujeres en las localidades del Distrito Capital.



El Plan de Desarrollo de Bogotá se aprobó en julio del 2004 y en él se integró el Plan de Igualdad para las Mujeres: *Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016*. El Plan de Desarrollo, como lo sintetiza Patricia Prieto en su sistematización, incluyó la perspectiva de mujer y géneros en el objetivo, los principios y las políticas generales, en sus ejes estructurales, y en las estrategias, programas y metas, siendo dos de ellas la creación de la instancia rectora de la política pública y el establecimiento de la Casa de Igualdad de Oportunidades y seis filiales.

Las asesoras y su equipo contaban con un espacio dentro de la Alcaldía –Oficina para la Política Pública de Mujer y Géneros–, la cual aspiraban a convertir en una Secretaría para las Mujeres. El perfil de la instancia, su estructura y su ubicación en el organigrama eran cuestiones fundamentales. Aprobada la Política de Igualdad y en desarrollo múltiples acciones de fortalecimiento de capacidades de las organizaciones de mujeres en las localidades, en la alta dirección de la Alcaldía se llegó a considerar que el trabajo realizado había sido ‘excelente’ y que, por tanto, ya no era necesaria la creación de instancia alguna: «decían que la gestión nuestra era tan exitosa que para qué una Secretaría, si ya había un Plan de Igualdad y puntos focales. En una reunión, Mar [Humberto, responsable del Programa Género y Derechos Humanos de la AECID] dijo “Entonces esto es ‘muerte por éxito’, lo hicieron tan bien, que muere el tema”»¹¹⁴. El Secretario Ge-

114 BO. Entrevistada N° 3.

neral de la Alcaldía nunca estuvo de acuerdo en crear una Secretaría –recuerda la entrevistada– ni tampoco los secretarios.

Las asesoras habían apostado por una Secretaría aprovechando también la oportunidad de la reforma administrativa municipal que se desarrollaba en Bogotá. Pero les dijeron que no había que ampliar sino reducir el organigrama, aunque eso no fue tan cierto: “después nos dimos cuenta de que se crearon una Secretaría de Hábitat y otra de Desarrollo Económico y un Instituto del Turismo que no existían. La propuesta fue la de crear un Grupo de Trabajo al interior de una Dirección de Políticas Públicas Poblacionales o en el Instituto de Participación, donde estaban los afrocolombianos, los indígenas, etcétera; era no tener ninguna capacidad de decisión. No estaba quedando nada de lo que se había planeado. Luego se logró una Dirección de Género y Diversidad Sexual (2006), dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Socioeconómico, dentro de la Secretaría de Planeación. Siendo subsecretaría no estábamos en el Consejo de Gobierno, pero siendo Dirección, ni siquiera ahí”¹¹⁵.

“Lucho nos decepcionaste, nos dejaste en el sótano de tu edificio de la reforma administrativa”

Esta ubicación en un tercer nivel dentro de la estructura de la Alcaldía Mayor generó un pronunciamiento de las organizaciones de mujeres, que subrayaron la necesidad de dotar de mayor rango a la instancia rectora de la política pública para la mujer. En el 2007 se modificó parcialmente la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación, creándose la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, conformada por la Dirección de Derechos, Desarrollo e Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género y la Dirección de Diversidad Sexual¹¹⁶.

Para arribar a esta figura, que no era lo que se esperaba pero se aproximaba, fue necesaria la conjunción de una serie de actuaciones particulares de incidencia: las organizaciones que, como recuerda Prieto, se pronunciaron contra este rango inferior conferido a la instancia; un artículo de la académica Florence Thomas en el diario *El Tiempo* referido por algunas entrevistadas como influyente, en el que se señalaba algo parecido a “Lucho [Garzón, el alcalde] nos decepcionaste, nos dejaste en el sótano de tu edificio de la reforma administrativa”, y también el concurso de la cooperación internacional.

115 BO. Entrevistada N° 3.

116 Prieto, Patricia, Op. Cit.

Varias personas entrevistadas en Bogotá que fueron parte de ese proceso señalan la gravitación de UNIFEM, la AECID y otras agencias de cooperación por su incidencia política. Al respecto, una cita que ilustra la situación descrita:

“A la AECID le debemos mucho, no sólo por los recursos que nos apalancaron en esos primeros años, pues teníamos recursos restringidos, sino que lo más importante fue el respaldo político que nos brindaron, no sólo el equipo sino visitas del alto gobierno español al alcalde y que lograron poner el tema en la agenda. Eso fue fundamental, porque dejaba de ser un problema de Juanita y su equipo de ‘intensas’, como nos decía el alcalde, a pasar a una dimensión de mayor estatus en las relaciones internacionales. Para nosotras era importante que las autoridades de la administración sintieran que esto no es algo que inventamos, sino que hay un avance legislativo normativo que tiene respaldo de gobiernos internacionales y que se relaciona con políticas más amplias. Tenemos que reconocer que si no hubiera sido por el papel que jugó Mar [Humberto] en la visita de Leire [Pajín, Secretaria de Estado de Cooperación Internacional de España], si no hubiéramos tenido ese respaldo de la Cooperación Española y de UNIFEM, no hubiéramos tenido la Subsecretaría. El acompañamiento fue muy respetuoso por parte de la AECID pero absolutamente determinante en ese respaldo”¹¹⁷.

Esta opinión sobre el carácter del acompañamiento de la cooperación internacional alude al debate sobre las fronteras entre ésta y sus socios receptores de la ayuda. El rol de las agencias de cooperación no es fácil de valorar, asegura García Iragorri en su evaluación sobre el proceso de construcción de la política de igualdad en Cartagena: “por un lado se estipula que su función es proporcionar acompañamiento técnico y por otro, se les evalúa como realizadores de la propuesta una vez se concluye el proceso”. En la medida que el acompañamiento va de la mano con la formulación de recomendaciones y acciones, éstas pueden interpretarse como presión y manipulación del proceso. Para la autora, cuando las agencias se vinculan a los procesos una vez iniciados, los otros actores pueden leer esta incorporación como un mensaje de que no son suficientemente capaces de realizar el proceso de manera independiente¹¹⁸. En Bogotá, la lec-

¹¹⁷ BO. Entrevistada N° 3.

¹¹⁸ García Iragorri, Op. Cit. Pág. 21. Ver también ODESDO – Observatorio de Derechos Sociales y Desarrollo, 2009. *Anaqueles de Ciudadanía: por el derecho a la ciudad*. Vol. Mayo-junio. Cartagena de Indias.

tura del acompañamiento de la AECID fue la de una colaboración política, como lo corrobora una entrevistada: “el acompañamiento en las dimensiones políticas de la cooperación internacional, fortaleció el ejercicio de reconocimiento de nosotras mismas y por parte de la administración pública, y de las mujeres que se estaban movilizandoy organizando por sus derechos”¹¹⁹.

La instancia para las mujeres de Bogotá fue ‘escalando’ los niveles entre los años 2006 y 2007 hasta su instalación como Subsecretaría de las Mujeres, en cuyo diseño final tuvo participación la AECID, a través de una consultora del PAPPG. La Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual quedó instituida en el organigrama de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía, con dos direcciones. Resumidamente, son funciones de la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, entre otras, las siguientes¹²⁰:

- Proponer las políticas de planeación del desarrollo económico, social y de ciencia y tecnología, que propendan por la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, desde un abordaje integral de los derechos humanos y el reconocimiento de las diferencias.
- Dirigir junto con las demás subsecretarías de Planeación, la construcción de la visión del Distrito Capital desde una perspectiva incluyente.
- Dirigir junto con las subsecretarías de Planeación Socioeconómica y de Planeación de la Inversión, el proceso de definición y evaluación integral de líneas estratégicas y políticas territoriales y de asignación de la inversión de mediano y largo plazo en el Distrito Capital, desde una perspectiva de mujer, géneros y diversidad sexual.
- Dirigir con las entidades y los organismos del Distrito Capital, la formulación de las políticas públicas que propendan por la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, desde una perspectiva de género y diversidad sexual en la ciudad.

¹¹⁹ BOG Entrevistadas N° 2.

¹²⁰ Ver el desarrollo completo de las funciones de la Subsecretaría y sus direcciones en el Decreto de Alcaldía No. 256 del 25 junio de 2007, “Por el cual se modifica parcialmente la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación”.

- Coordinar la inclusión de la perspectiva de mujer, géneros y diversidad sexual en la elaboración, la ejecución y el seguimiento del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas del Distrito Capital y de los Planes de Desarrollo Local.
- Dirigir la inclusión de la perspectiva de mujer, géneros y diversidad sexual en la elaboración, reglamentación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, de los instrumentos de planeación que lo desarrollan, entre otros planes maestros y sectoriales.

La Dirección de Derechos, Desarrollo e Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género tiene entre sus funciones principales: (i) dirigir los procesos de formación de los agentes comprometidos en el ejercicio de la función de la planeación en el Distrito Capital; (ii) dirigir las actividades y elaboración de herramientas para la formación, capacitación y difusión sobre los derechos de las mujeres dirigidos a servidores(as) de la administración; (iii) apoyar y fortalecer los procesos y las iniciativas de los grupos y las organizaciones de mujeres; (iv) dirigir las acciones necesarias que posibiliten la coordinación interinstitucional; (v) liderar, diseñar, orientar y monitorear el diseño de indicadores de género y la producción de estadísticas desagregadas por sexo para la toma de decisiones de la administración distrital; (vi) dirigir la institucionalización y transversalización del enfoque de género en la Administración Distrital y la incorporación de la perspectiva de mujer y géneros en la formulación de los planes de desarrollo distrital y locales, así como en su ejecución, seguimiento y evaluación; (vii) dirigir la inclusión de presupuestos sensibles al género en los procesos de planeación del Distrito Capital.

En lo que respecta a la Dirección de Diversidad Sexual, sus funciones más importantes son: (i) orientar y coordinar con entidades distritales el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas para la diversidad sexual en el Distrito Capital; (ii) dirigir y ejecutar los planes, programas, proyectos y mecanismos de acción distrital que contribuyan al reconocimiento de la diversidad sexual y a la garantía de sus derechos desde un enfoque integral y diferenciado; (iii) apoyar y fortalecer los procesos e iniciativas de los grupos y organizaciones LGBT; (iv) hacer el seguimiento a la política de diversidad sexual en el Distrito Capital.

En el 2007 se creó también la Gerencia de Mujer y Géneros en el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) dentro de la Subdirección de Fortalecimiento de la Organización Social del Sec-

tor Gobierno. Bajo esta gerencia se encuentra la administración de las Casas de Igualdad de Oportunidades, desde la inicial Casa Matriz en La Candelaria, reconstruida con el aporte de AECID-COL, hasta otras 14 casas que se han ido estableciendo en las localidades de Bogotá. Estos son espacios de encuentro para las mujeres donde, además de un lugar de reunión, se ofrece asesoría y orientación jurídica, talleres de formación y otros, para promover la participación de las mujeres¹²¹. Uno de sus mayores logros se da en el campo de la violencia contra la mujer, pues en las localidades no sólo han aumentado las denuncias –lo cual sugiere una mayor conciencia de derechos–, sino que también las mujeres cuentan con un mayor conocimiento de la ruta institucional para prevenirla y sancionarla¹²². Las Casas de Igualdad de Oportunidades se sostienen con recursos municipales –aproximadamente cuatro mil millones de pesos anuales–. En la Secretaría de Gobierno se desarrolla también el proyecto de Casas Refugio para mujeres y la asesoría legal a través del proyecto Justicia de Género¹²³.

b) Secretaría de las Mujeres de Medellín: la responsabilidad de ser la única



Como se resumió en las páginas anteriores, el antecedente más importante de la Secretaría de la Mujer de la Alcaldía de Medellín fue la creación, en la década de 1990, de la Casa de la Mujer adscrita a la Secretaría de Bienestar Social, que ofertó desde apoyo para actividades de generación de ingresos y productivos hasta atención en casos de violencia familiar¹²⁴. Como

recordó una entrevistada: “la política comenzó a levantarse en el período 2000-2003, con el alcalde de ese entonces. Antes, lo que había

¹²¹ BOG. Entrevistadas N° 1.

¹²² Prieto, Op. Cit. Pág. 87.

¹²³ BO Entrevistada N° 7.

¹²⁴ Éste y algunos de los párrafos siguientes han sido tomados de Barrig, Maruja, *Bases para la construcción de un plan de igualdad en Medellín. Sistematización de la experiencia 2008-2009*. Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres. AECID Colombia. Bogotá, 28 de septiembre de 2009.

era una Unidad de Género con dos personas y cinco pesos dentro de una Secretaría de Bienestar Social que trabajaba con poblaciones vulnerables; lo absolutamente clásico. Se superó ese estatus y se creó la Subsecretaría de MetroMujer dentro de la Secretaría de Cultura”¹²⁵.

En efecto, en febrero del 2002 se creó la Subsecretaría de MetroMujer dentro de la Secretaría de Cultura Ciudadana; pocos meses después se instituye un Consejo Consultivo y se inicia la formulación de la Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales de Medellín, que fue formalizada a través de un Acuerdo Municipal en el 2003.

El trabajo demandado las sobrepasaba y no contaban con la suficiente capacidad técnica para impactar en la administración municipal con una política de transversalización, ni con los suficientes recursos económicos.

Un recuento de lo actuado por MetroMujer, realizado pocos años atrás¹²⁶, da cuenta de que su creación fue la culminación de la incidencia del movimiento de mujeres a nivel local, convencido de la necesidad de una instancia estatal comprometida con sus intereses.

Pero el espacio donde se le ubicó –la Secretaría de Cultura Ciudadana– terminó siendo restrictivo. Barraza recoge, en el año 2006, la opinión adversa del Secretario de Cultura Ciudadana hacia MetroMujer, por lo poco que había logrado influenciar a la Secretaría y a la Administración en general, a la par que las funcionarias de la instancia se sentían invisibilizadas por la Secretaría y sin autonomía en el manejo presupuestal; existía un aislamiento al interior de la Secretaría de Cultura.

La debilidad de la estructura es visible: en contraste con una larga lista de responsabilidades y funciones, en el 2006 MetroMujer incluía a una Subsecretaria, dos profesionales universitarias, tres auxiliares administrativas y una asistente administrativa. El trabajo demandado las sobrepasaba y no contaban con la suficiente capacidad técnica para impactar en la administración municipal con una política de transversalización, ni con los suficientes recursos económicos. Una sólida propuesta para la estructura de la Secretaría de las Mu-

¹²⁵ ME Entrevistada N° 5.

¹²⁶ Barraza, Cecilia. *Documento Final de la Consultoría para la creación de la Secretaría Municipal de las Mujeres de Medellín*. UNIFEM. 27 de junio de 2006. Pp. 16-20.

jeros, la voluntad política del alcalde en el período 2004-2007 y la incidencia de las mujeres de la sociedad civil, fueron tres elementos combinados que culminaron con la creación de la Secretaría de las Mujeres, en su modelo actual, el 8 de marzo del 2007. En el recuerdo de una de sus protagonistas:

“Con la administración de Sergio Fajardo –alcalde de Medellín para el período 2004-2008– comenzaron cambios en la dirección de los proyectos y se tuvo un acercamiento con la AECID y UNIFEM, quienes dieron un espaldarazo a la voluntad del gobierno municipal de mejorar el estatus del mecanismo de género. Aportaron una asistencia técnica para, en primer lugar, hacer un estudio sobre la viabilidad técnica y social de un mecanismo de género y, a partir de este estudio, hacer una propuesta sobre cuál debía ser su estructura. El fundamento para la creación de la Secretaría fue ese aporte, porque el estudio sirvió como anexo del proyecto de Acuerdo Municipal a través del cual se creó la Secretaría. Entre los factores que facilitaron el éxito de ese proceso, la calidad técnica del documento fue uno de los principales para que se posicionara dentro de la administración, pues fue inobjetable. Se demostró que eso no era un embeleco de alguien sino que la información se dio de manera contundente. Por supuesto que pesó la voluntad política del alcalde, pero la evidencia fue contundente; el Concejo no tuvo ningún reparo y por unanimidad se creó la Secretaría de las Mujeres”¹²⁷.

Según el acuerdo de Concejo que la creó, la Secretaría de las Mujeres tiene los siguientes objetivos corporativos¹²⁸:

- Implementar una política pública para las mujeres definida en un plan estratégico en temas prioritarios que apunten a las necesidades prácticas y a los intereses estratégicos de las mujeres.
- Transversalizar la política en las instancias y dependencias del municipio en ámbitos prioritarios y programas estratégicos definidos previamente en el plan estratégico de la Secretaría y en concordancia con el Plan de Desarrollo.
- Garantizar que la política pública expresada en un plan estratégico sea contemplada en los planes de desarrollo y con asignación presupuestal propia.

¹²⁷ ME Entrevistada N° 5.

¹²⁸ <http://www.medellin.gov.co/mujeres/index.html>

- Generar procesos de interlocución e intercambio de saberes con las organizaciones de mujeres y las diversas expresiones del movimiento de mujeres.
- Asesorar a la Alcaldía de Medellín en la adopción de políticas y planes de acción municipal que fortalezcan la condición y posición de las mujeres en el Municipio de Medellín.

En su estructura, la Secretaría integra a dos subsecretarías: una de Derechos y Desarrollo y otra de Planeación y Transversalización. Las funciones de la primera son: i) formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en materia de derechos de las mujeres y perspectiva de género en armonía con las disposiciones municipales; ii) gestionar e impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de las mujeres; y iii) coordinar con las demás dependencias de la administración los programas y proyectos en materia de derechos de las mujeres y perspectiva de género.

Las funciones de la Subsecretaría de Planeación y Transversalización son las siguientes: i) diseñar y controlar la aplicación de indicadores sensibles al género en las distintas dependencias de la administración; ii) establecer sistemas y procedimientos con las diversas dependencias de la administración para garantizar la aplicación de los indicadores de género; iii) elaborar y consolidar los informes de resultados en la aplicación de indicadores sensibles al género.

Como se mencionó en las páginas anteriores, la Secretaría de las Mujeres de Medellín no es sólo la única de su tipo en los municipios colombianos, sino que además fue dotada de un alto presupuesto, un aproximado en dólares de 40 millones para el cuatrienio.

c) Las transformaciones en Pasto

Cuando AECID inició su vínculo institucional con la Alcaldía de Pasto en el año 2006, existía ya una Oficina de Género y Derechos Humanos, adscrita al Despacho del Alcalde, que había sido creada en el 2004, tras constantes presiones del movimiento de mujeres hacia los candidatos al Municipio y luego cuando estos fueron elegidos alcaldes¹²⁹. El relato de Amanda Romo, la primera responsable de esta Oficina, en febrero del 2005, fue bastante trans-

¹²⁹ Ver al respecto los capítulos y secciones III.3 y IV.2.



parente respecto de unos duros inicios: “la Alcaldía tenía preparado para este proceso, una oficina, una profesional que apoya todos los procesos, una auxiliar administrativa y la directora: tres personas. [...] Es una estructura limitada porque su radio de acción abarca toda la población del municipio, 431.141 personas distribuidas en 12 comunas y 14 corregimientos del sector rural y se cuenta con 150 millones de pesos. Al hablar de una Administración Municipal que ejecuta políticas públicas con perspectiva de género es indispensable tener incidencia en las demás dependencias de la Alcaldía y estamos hablando de más de 20 dependencias, con

más de 100 proyectos y más de 300 metas puntuales del Plan de Desarrollo Municipal¹³⁰.

Lo anterior se relaciona con el contraste entre los ‘encargos’ amplios y ambiciosos que suele asignársele a los mecanismos para la mujer y sus magros presupuestos. El mandato de creación de la Oficina de Género y DDHH incluía: (i) promover el respeto, la difusión y el ejercicio de los derechos humanos; (ii) diseñar, promover, coordinar e implementar la política de género; y (iii) desarrollar los procesos de organización y participación de las mujeres en las iniciativas políticas, económicas, culturales y sociales. Como lo confirma una consultora de AECID que la visitó, la dimensión de la Oficina no le permitía cumplir sus objetivos ni llevar adelante una política pública para las mujeres del municipio¹³¹.

¹³⁰ Romo, Amanda, Alcaldía de Pasto, Op. Cit. Pág. 51.

¹³¹ Barraza, Cecilia. *Consultoría para la Oficina de Género y Derechos Humanos de la Alcaldía de Pasto*. AECID. Bogotá, agosto de 2006.

Pero Pasto siguió avanzando con la creación, por decreto municipal, del Consejo Ciudadano de Mujeres (2006) y con el acuerdo del Concejo Municipal de adopción de una Política Pública para las Mujeres y la Igualdad de Género (2007). Esta última había sido trabajada por la Oficina, con la asesoría de la AECID, con base en un estudio diagnóstico realizado entre agosto del 2005 y marzo del 2006 por una ONG local. Pese a estos pasos hacia adelante, cuando en el 2008 llega María Alejandra Pantoja, una nueva responsable, la Oficina seguía siendo “una instalación muy modesta con un presupuesto pobre, que había sido creada como respuesta al compromiso con las mujeres”. Con el apoyo técnico de la AECID se avanzó en dar forma a la actual Oficina de Género, lograda en el contexto de la reforma administrativa del municipio en el 2008 y que, como se señaló en anteriores capítulos, derivó el tema de los Derechos Humanos hacia otra Secretaría. La Oficina de Género está adscrita al Despacho del Alcalde como entidad asesora.

En Pasto también se recuerdan los difíciles inicios del Consejo Consultivo de las Mujeres, creado formalmente en el año 2006. En visión de una de sus integrantes: “no teníamos ni para hacer un oficio, las desplazadas no tenían ni para el bus. Mi oficina servía para reunirse, prestaba mi computador, mis muebles. Las mujeres en el Consejo no debemos ser un ‘florero’; lo que tengo para mostrar. El Consejo debía definir políticas conjuntas con la administración pero en la práctica, no hacemos las funciones que dice el decreto de Alcaldía. Fuimos representantes de 15 sectores, al final quedaron tres en total”¹³². No es la primera vez que una entrevistada apeló a la figura del “florero” para aludir a los objetos buenos sólo para mostrarlos, algo parecido a lo que en inglés se denomina tokenism¹³³: la práctica de favorecer a individuos en representación de grupos especiales o minorías discriminadas sólo para dar apariencia de corrección o cumplimiento de normas. En ese sentido, el florero al cual se alude, sería un token.

d) En Cartagena, muy cerca de la meta

Es difícil definir cuánto de la ubicación del espacio y mecanismo para las mujeres incide en los mayores recursos para ejecutar

¹³² PA Entrevistada N° 5.

¹³³ Macdonald, Mandy et al. *Género y Cambio Organizacional. Tendiendo puentes entre las políticas y las prácticas*. Real Instituto para el Trópico, HIVOS, NOVIB. Ámsterdam, 2000.



acciones, aunque sí parece concluyente la autonomía del presupuesto propio, como lo han hecho notar en Cartagena. Desde el inicio de la construcción de la política se constataron los límites en los recursos para iniciativas de largo aliento, como fue relatado por la asesora de la administración de la Alcaldía de Carta-

gena a cargo de conducir el proceso de formulación y consulta de la política pública para las mujeres. Escribe Valderrama: “no hubo recursos de la Alcaldía para el proceso de formulación de la política. Por ejemplo, computadores, transporte, llamadas, alquiler de video beam, papelería, etcétera. En muchos casos asumí los gastos de manera personal; en otros, como los eventos de socialización, las capacitaciones, la revisión técnica y edición de la política, se lograron gracias al apoyo de la AECID y la GTZ. La administración aportó la contratación del diagnóstico. Nunca tuvimos un equipo de trabajo permanente, sólo dos meses pagados por las cooperaciones española y alemana”¹³⁴.

En Cartagena, el Grupo para Asuntos de la Mujer, dependiente de la Secretaría de Desarrollo y Participación de la Alcaldía, se creó en el 2003, en el contexto de una reestructuración administrativa, con funciones desconcentradas en los territorios. El objetivo central era “llevar proyectos y programas a las mujeres en las localidades con necesidades básicas insatisfechas y madres jefas de hogar”, lo cual corresponde con funciones más asistencialistas¹³⁵. Con la aprobación de la política pública de igualdad, se estableció que la persona a cargo de la instancia para la Mujer tendrá un asiento en el Consejo de Gobierno y autonomía en el manejo presupuestal y en los procesos de contratación, pero no definió su formato¹³⁶. Se pensó crear una

¹³⁴ Valderrama, Rubiela. “Una mirada reflexiva a la política de mujeres de Cartagena” en *Anaqueles de Ciudadanía: por el derecho a la ciudad*. ODESDO – Observatorio de Derechos Sociales y Desarrollo. 2009, Vol. mayo-junio. Cartagena de Indias. Pp. 10-11.

¹³⁵ CR Entrevistada N° 1.

¹³⁶ *Política Pública de Mujeres para la Equidad de Género en el Distrito de Cartagena*. 2008-2019. Pág. 76.

Consejería de las Mujeres de la Alcaldía, pero esas instancias son temporales y sólo existen a nivel nacional. También se consideró la creación de una gerencia. Las profesionales del Grupo para Asuntos de la Mujer, ante una nueva reestructuración administrativa en la que estaba embarcado el Municipio y que había abierto la posibilidad de crear direcciones, elaboró una propuesta técnica para presentar a la Alcaldía: la instauración de una Dirección de las Mujeres. Este proceso contó con la asesoría de la AECID, que había iniciado el vínculo institucional con Cartagena en el 2008.

Pero en la presentación pública para sustentar la creación de la Dirección, voceras del movimiento de mujeres intervinieron: “dijeron que íbamos a quedar en la misma situación, dentro de la Secretaría de Desarrollo, que necesitábamos un alto liderazgo y ser parte del Consejo de Gobierno. Los concejales estuvieron de acuerdo y el proceso se aplazó, hasta la fecha. Hemos empezado a trabajar el documento de sustentación para la Secretaría de las Mujeres. Podemos empezar con la Secretaría como instancia importante de alto nivel, aunque empezemos con pocos recursos, en el transcurrir del tiempo se puede ir fortaleciendo¹³⁷. Al momento de escribirse este texto, esa situación deseable, todavía no se producía.

e) El impulso en Cali y Quibdó

Al momento de visitar Cali y escribir estas líneas, la ciudad, sus funcionarias e integrantes del movimiento de mujeres, estaban concentradas en la aprobación oficial de la política pública, lo cual se logró posteriormente. Como subrayó una de las entrevistadas, ése era el epicentro y el eje articulador de los esfuerzos. En esa dirección, el vínculo institucional de AECID –iniciado en el 2009– se orientó principalmente a apoyar dichos esfuerzos.

En Cali, aunque se había creado una Oficina de la Mujer y la Familia en 1990, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Co-



¹³⁷ CR Entrevistada N° 1.



munitario, ésta se había desvanecido en reformas administrativas posteriores, hasta arribar a la instancia que existe actualmente: un Eje Mujer, integrado por dos personas, dentro de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social. Se encuentra en un tercer nivel en la escala jerárquica del Municipio. El

PAPPG, además de involucrarse en la transversalización de la política a través de una asesoría con el plan estratégico, ha apoyado en la formulación de la instancia de género que, se espera, sea una Oficina Asesora adscrita al Despacho del Alcalde.

Finalmente, en Quibdó –municipio con el que AECID inició relación en el 2010– todavía no se definió una instancia de género. Entre las propuestas ensayadas por organizaciones de mujeres y la funcionaria encargada en la Alcaldía de Quibdó, con la asesoría del PAPPG, se estaría diseñando una estructura a cargo de una coordinadora general y tres áreas: transversalización, desarrollo y productividad, y derechos y comunicación. Se contaría con personal asesor por cada área, además de un área administrativa. Tanto para el funcionamiento de la instancias como para la implementación de la política, la propuesta recuerda que, por el Acuerdo 033 del 2008 de la Alcaldía de Quibdó, “la administración deberá apropiar dentro de su presupuesto anual una partida presupuestal correspondiente al equivalente a 3% de los ingresos corrientes de libre destinación, la que incrementará en la medida que mejoren los recaudos de rentas propias municipales”¹³⁸.

Una reflexión final. Ha comenzado a circular, en los corrillos del movimiento latinoamericano de mujeres la frase ‘a mí que no me den discursos, si no vienen con recursos’, una ironía acerca de la omnipresente tendencia de las autoridades de complacer las demandas de los discriminados, con legislaciones que se incumplen o ‘elefantes blancos’ simbólicos, pues no se acompañan con reglamentos o los recursos económicos y humanos suficientes para cumplir con las

¹³⁸ Segunda versión de la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres Urbana y Rurales de Quibdó. Marzo de 2010. Manuscrito.

misiones que se les encargan. En el campo de las instancias nacionales y municipales para las mujeres, eso no es una excepción. Como aseguró una entrevistada: “estas institucionalidades han sido producto de las organizaciones de mujeres, no han sido reconocimientos reales y sentidos por el sector

político, que es el que llega a gobernar. A pesar del desinterés de reales políticas de igualdad, han tenido que ir creando esta institucionalidad por presión y coyunturas que aprovechan las organizaciones de mujeres”¹³⁹. Una vez creado el ‘mecanismo’ y dotado de, generalmente, un reducido presupuesto, se cumplió con los compromisos en la letra, pero quizá no en el espíritu.

¿Fueron –o son– los recursos el único problema? Para otras entrevistadas, se trataría de la inexperiencia para darle un manejo gerencial a los fondos asignados de la manera más eficiente posible. Según un grupo de asesoras de la Secretaría de las Mujeres de Medellín, lo más importante es avanzar a la consolidación, fortaleciéndose: “¿cómo queremos continuar? Con excelencia. La mejor defensa y argumento para justificar la permanencia institucional es efectividad; tenemos que ser más eficientes y más estrategas, y aprender a construir consensos”. En esa dirección se señaló que la Secretaría “nació con ciertas debilidades y como somos inexpertas en el mundo de lo público, no sabemos tramitarlas adecuadamente, ni tenemos personas con formación; ésa es una debilidad que existe en la ciudad. Falta también capacidad de gerencia. Esto hace que la institucionalidad que se logra ganar, resulta frustrada. Cuándo podremos tener una posibilidad como ésta: una institucionalidad nueva, con un presupuesto de 23



¹³⁹ ME Entrevistada N° 4.

mil millones de pesos. Cómo se va una a hablar con un Secretario de Despacho de una propuesta, si no ha sido validada, medida. Nosotras somos poco rigurosas, y terminamos como pidiendo un favor, de señora muy querida: colabóreme, ayúdame a ejecutar y damos pie a que se diga 'les damos la plata y no la ejecutan y vienen aquí a que les hagan la tarea'. Y no hacemos bien la tarea"¹⁴⁰.

A pesar del desencanto de esa última opinión, es loable el avance de las instancias ante la abrumadora cantidad de trabas y resistencias que han debido, y deben todavía, remontar. Y si bien es cierto que los recursos humanos capacitados y el financiamiento son importantes, no lo son menos los compromisos y las estrategias para vencer las resistencias internas, el juego de poderes.

VI.

En la corriente central

ta Democrática 28

La
demo-
cra-
cia nece-
sita de la
trabajo. Si
no dem-
no con-





VI.

En la corriente central

Es ampliamente aceptado, en el campo de la planificación, que para que ésta resuelva las desigualdades entre hombres y mujeres, la estrategia sigue dos caminos simultáneos: acciones focalizadas, dirigidas a empoderar a las mujeres, en ocasiones conocidas como ‘acciones afirmativas’; y acciones sensibles al género integradas a la corriente central del trabajo de desarrollo, el *mainstreaming* de género, traducido como transversalización. Mientras una de esas facetas de la estrategia abona a mayor autonomía y poder en las mujeres en un intento de reducir las brechas de desigualdad, la otra apunta a la equidad de género¹⁴¹.

Así formulado parece sencillo. Transversalizar es, en todas las normas y actas de creación de las instancias nacionales o subnacionales de las mujeres, la función más reiterada, casi su ‘razón de ser’, junto con la coordinación política de los diversos sectores y, por cierto, con su misión de atender problemas específicos de mujeres, generalmente particularizados y, a veces, fragmentando una visión holística de la mujer como sujeto de derechos.

Para integrar los intereses y las necesidades de las mujeres en políticas y programas, asegura Moser, son básicas cuatro medidas iniciales: contar con información estadística desagregada por sexo y el análisis de género de dicha información; tener a las mujeres y no sólo a los varones en capacidad de influir en la agenda del desarrollo; identificar el contexto específico en donde se promoverá la igualdad de género; y la capacidad institucional para un cambio en la organización que conducirá el proceso. Este último aspecto parecería el

¹⁴¹ Moser, Op. Cit. Pp. 10-11. Moser denomina a la estrategia *twin track approach*, perspectiva de dos carriles, si hiciéramos una traducción libre.

más difícil de lograr, a juzgar por los balances realizados sobre los mecanismos de género en la región y por los testimonios recogidos en las siguientes páginas.

Partiendo de lo áspero del camino para la integración del enfoque de género en las alcaldías, se resumirán dos experiencias municipales de transversalización: una actualmente en ejecución en la Subsecretaría de Mujer y Géneros de Bogotá, y la otra en la Secretaría de las Mujeres de Medellín, en una estrategia que estuvo vigente entre los años 2008 y 2009. La tensión entre las dos caras de la estrategia es evidente, sobre todo en el caso de esta última instancia. Finalmente se reseñan algunas de las trabas reportadas para cumplir con esa tarea: pocos recursos, devaluación del tema, débil legitimación del mecanismo.

VI.1. EN EL PLAN DE DESARROLLO

El primer aprendizaje para la transversalización del enfoque de género en los municipios colombianos es que las medidas encaminadas hacia ello queden integradas al Plan de Desarrollo, pero sobre todo, que queden nítidamente establecidas en sus ejes, así como en las responsabilidades de otras secretarías y, lo que parece ser más importante aún, que se refleje en los recursos pues, como aseguró una entrevistada, “lo que no existe en un Plan de Desarrollo no tiene presupuesto”. La política pública para las mujeres puede haberse oficializado y quizá también la instancia o el mecanismo para ellas, pero si un municipio asegura que ejecuta políticas con enfoque de género, parecería indispensable incidir en las demás dependencias de su Alcaldía¹⁴². Aunque incluso puede ocurrir que, estando incluidos en el Plan de Desarrollo y habiéndoles sido asignado un monto presupuestal, los programas para las mujeres se queden sin financiar pues los recursos se destinan a otras actividades, como lo relatan en Cartagena: “cuando vamos a buscar los recursos que nos han sido destinados en las otras secretarías, no los encontramos, a veces utilizan los recursos en otras cosas, no le dan importancia al tema. Ellos piensan que porque es un tema de mujeres, nos corresponde a nosotras, no a ellos. A pesar de toda la incidencia que se hizo con los secretarios y el esfuerzo que ha puesto la Alcaldesa, a veces encontramos estas debilidades”¹⁴³.

¹⁴² Romo, Amanda, Op. Cit. Pp. 50-54.

¹⁴³ CR Entrevistada N° 1.

El tema de los recursos destinados a un amplio abanico de acciones –desde la mentada transversalización, hasta los proyectos de acción afirmativa– es sensible en la experiencia de las personas entrevista-

Desde la Alcaldía, a pesar del esfuerzo que hagas, nunca puedes establecer una relación entre pares con las otras secretarías.

das no sólo por la merma del monto establecido, sino por lo reducido de lo asignado. Al punto que no ha sido posible lograr, para este informe, datos precisos del presupuesto estipulado para cada oficina o unidad de género, con excepción de la Secretaría de Medellín. Se aseguró que, en ocasiones, la partida se incrementa, en otras se reduce por los déficits municipales; lo cierto es que los estimados presupuestales conocidos sugieren partidas breves para la magnitud de las responsabilidades de la instancia. Esta situación contribuiría a una posición menoscabada del tema y del mecanismo ante las otras dependencias del municipio: “desde la Alcaldía, a pesar del esfuerzo que hagas, nunca puedes establecer una relación entre pares con las otras secretarías. Tener recursos te da poder dentro de la administración”¹⁴⁴.

Además de los recursos, otras estrategias para concretar la transversalización tienen que ver con la cantidad de aliados con los que se cuenta en la administración. En Bogotá, por ejemplo, fue necesario generar alianzas con quienes diseñaron el Plan de Desarrollo para incluir en él líneas específicas de igualdad, según lo resume Juanita Barreto, la primera asesora de la política pública en la Alcaldía de Bogotá en el 2004: “transversalizar puede correr el riesgo y de hecho lo corre, que sea como dios, que está en todas partes pero no se ve, nadie lo ve”¹⁴⁵. Sin embargo, es posible que en esos tiempos aurores en Bogotá haya influido que Barreto, en su calidad de asesora, participaba en las sesiones del Consejo y estaba presente en los debates sobre el Plan de Desarrollo, y “como Juanita era la asesora directa del Alcalde, se generó, en el imaginario de la administración que se creyera que le hablaba al oído y, entonces, aunque no fuera tan cierto, nosotras jugábamos con esa figura: si no nos facilitaban algunos procesos, nosotras hablábamos con el Alcalde y las cosas se hacían”¹⁴⁶. No es posible eludir, en esta cita, cómo se deslizan los juegos del poder en los márgenes del procedimiento formal, asunto

¹⁴⁴ PAPPG Entrevistada N° 3.

¹⁴⁵ Barreto, Juanita, Asesora de Política Pública de Mujer y Géneros de la Alcaldía Mayor de Bogotá. “Bogotá: creación de una instancia rectora”, en *Políticas Públicas de Mujer*. Pp. 35-39.

¹⁴⁶ BO Entrevistada N° 3.

que, como se recordó en páginas anteriores, suele ser habitual en las instancias institucionales de toma de decisiones, un estilo ‘masculinizado’ que va entre la aquiescencia –como con la asesora del alcalde– y la resistencia sorda, como lo sugiere la cita siguiente:

“La política [para las mujeres] no estaba en el proceso de Planeación Territorial en el 2008, así que se creó una estrategia para involucrarse, lo cual significaba darle vida a un tema que resultaba ‘odioso’ entre comillas, porque se pensaba que la Oficina [de la Mujer] era un espacio que iba a desaparecer, porque era odioso [escuchar que se hablaba de] *las/ los, ellos / ellas*, y con la gente que dice ‘qué pereza ya viene esta vieja con el mismo tema’. Fue un proceso acelerado; construimos propuestas en diferentes mesas con la participación de las mujeres, pero preparábamos una propuesta y la entregábamos a los técnicos que se encargaban de coordinar el Plan, y al final, nos dábamos cuenta de que siempre nos quitaban algo de lo que habíamos propuesto”¹⁴⁷.

Parecería entonces que se está frente a una doble tarea: por un lado, formular y formalizar la política pública para las mujeres, y por el otro, asegurar que sus vigas maestras se incluyan en el Plan de Desarrollo.

VI.2. SIGUIÉNDOLE LA PISTA AL GÉNERO

El Plan de Desarrollo y la Política Pública de Igualdad son dos instrumentos referentes para el seguimiento de los acuerdos en lo que concierne a programas y decisiones encaminadas a la igualdad. El Programa de Apoyo a las Políticas Públicas de la AECID ha confluído con esa preocupación y una de sus estrategias principales es transversalizar el enfoque de género mediante el fortalecimiento de las capacidades de los equipos profesionales de las alcaldías. Este objetivo se refleja en una serie de talleres principalmente referidos al eje de violencia contra la mujer e indicadores, así como apoyos puntuales en otros temas vinculados¹⁴⁸.

En Bogotá, el marco de actuación es el Plan de Igualdad de Oportunidades y el Programa Bogota Positiva para las Mujeres y la Equi-

¹⁴⁷ PA Entrevistada N° 3.

¹⁴⁸ Ver una relación de estos eventos según municipios en los anexos.

dad de Género, que en el presente año tiene planificado el cumplimiento de 80 de las acciones de dicho Plan, así como concluir con la instalación de las 16 Casas de Igualdad de Oportunidades y cuatro casas refugio. Las acciones del Plan son obligatorias para todas las entidades y los sectores; los compromisos adquiridos para cada año son firmados por los secretarios.

Una de las estrategias de seguimiento fue la contratación, en el 2006, de las 'Referentes de Mujer y Género', profesionales de enlace en las diferentes secretarías, cuyos honorarios y términos de contrato dependen de cada Secretaría, pero una de cuyas tareas centrales es velar por la ejecución de las acciones planificadas en el Plan de Igualdad; en la práctica son las coordinadoras de su seguimiento. Las 'Referentes' conforman la Mesa Intersectorial de Mujer y Género, cuya Secretaría técnica recae en la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual.

Para el monitoreo de la Mesa Interinstitucional fue fundamental la asesoría técnica del PAPPG en la formación en indicadores. La asesoría se inició en el 2008 pero se intensificó al año siguiente, en la producción de estadísticas desagregadas por sexo y la construcción de indicadores de género para monitorear el cumplimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades. Además de Bogotá, la consultora contratada por AECID también prestó su apoyo en asesoría y formación a los equipos técnicos de la Oficina de Género en Pasto y a la Secretaría de Medellín.

Personas entrevistadas en la Subsecretaría de la Mujer en Bogotá consideran que los talleres sobre indicadores auspiciados por la AECID resultaron fundamentales para el seguimiento del plan, para medir el impacto de lo realizado, para integrar una visión de género en la encuesta de calidad de vida y en aspectos de violencia contra la mujer: "una ganancia en el proceso es que, además de las 'Referentes', invitamos a los responsables de Planeación de cada Secretaría. Hay mucha resistencia entre los varones funcionarios, quienes llegan por una orden. Pero cuando se dan razones válidas y herramientas, se visualiza el desbalance de género y vamos teniendo aliados. Además también por el alto nivel de estas consultoras, que hacen ver que no es simplemente un discurso, sino que las que están capacitando son profesionales con mucho estudio"¹⁴⁹.

149 BO Entrevistada N° 6.

Otras de las acciones en transversalización desarrolladas en Bogotá fue la inclusión de un enfoque de género en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). La Subsecretaría inició un proceso de negociación con aliados en el Concejo, el movimiento de mujeres a través de la Mesa Diversa y con el Consejo Territorial de Planeación, pues ése era un tema estratégico para la transversalización. Para ello se obtuvo la colaboración de UNIFEM y AECID a través de la contratación de una consultora. Para debatir la propuesta al POT, el ex Secretario de Planeación abrió un espacio con subsecretarios y directores para una breve conversación con la consultora: “al principio estaban muy poco convencidos, pero cuando Liliana Rainero [la arquitecta consultora] comenzó a exponer los marcos internacionales y les habló, en sus términos, de su revisión del Plan, con mucha solvencia, ya no podía salir por la cantidad de preguntas que le hacían”¹⁵⁰. Junto con las recomendaciones para un POT ‘género sensitivo’, la Subsecretaría inició una consultoría en el 2010, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, para introducir un enfoque de género en el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP).

Una entrevistada refirió que, pese a un proceso hacia la consolidación del mecanismo del Distrito Capital, su personal es escaso, existe rotación pues no es personal de planta, los honorarios son bajos. Ella sentía que en la administración municipal no existía suficiente capacidad técnica para responder ante los temas de la ciudad y el género, por lo cual se requiere contratar experticia externa, estrategia que cuenta con la cooperación internacional, especialmente UNIFEM y AECID¹⁵¹.

En lo que se refiere a Medellín, la consultoría realizada en el año 2006 por encargo de UNIFEM y AECID¹⁵² encontró que la estrategia de transversalización de género no existía. MetroMujer no había sensibilizado sobre la transversalización de las políticas ni siquiera a la Secretaría de Cultura Ciudadana, su espacio de inserción administrativo. El Departamento de Planeación no incluía indicadores desagregados por sexo para medir el impacto de los programas y proyectos; la Secretaría de Gobierno conducía las Comisarías de Familia sin coordinación con MetroMujer y ésta no era invitada al Consejo de Seguridad. Es posible que a partir de este diagnóstico se haya puesto énfasis en la transversalización de la política de

¹⁵⁰ BO Entrevistada N° 6.

¹⁵¹ BO Entrevistada N° 5.

¹⁵² Barraza, Op. Cit. Pág. 28.

igualdad en la construcción de la Secretaría de las Mujeres, al punto que en su estructura se incluya una Subsecretaría de Planeación y Transversalización¹⁵³.

La estrategia que puso en marcha la Secretaría de las Mujeres en el 2008 para la transversalización fue la contratación de las ‘Gestoras de Igualdad’ que, de manera semejante a la Red de Agentes de Igualdad del Ayuntamiento de Madrid, son personal a quien se le delegó la asesoría, coordinación y representación de la Secretaría de las Mujeres en y hacia otras instancias públicas, territorios y organizaciones sociales¹⁵⁴. En efecto, hasta el 2009 se desarrolló una estrategia de inclusión del enfoque de género entre cuyos componentes se incluía la contratación de profesionales que fueron asignadas a las comunas y corregimientos para coordinar, en terreno, las diversas acciones que la Secretaría de las Mujeres emprendía y colaborar con las otras dependencias municipales.

Fueron dos tipos de misiones que correspondían a dos grupos de funcionarias: unas eran interlocutoras en la sede de la Alcaldía de las otras secretarías –como las ‘Referentes de Género’ de Bogotá– y las otras fueron al terreno, a los locales de gobierno, y tenían la responsabilidad de acercar la Secretaría de las Mujeres a la población. Estas últimas gestoras fueron particularmente importantes en el éxito de la inclusión de los proyectos presentados por las mujeres en los procesos de Presupuesto Participativo.

Dos grupos de funcionarias: unas eran interlocutoras en la sede de la Alcaldía de las otras secretarías –como las ‘Referentes de Género’ de Bogotá– y las otras fueron al terreno, a los locales de gobierno.

Otra de las estrategias de la Secretaría entre los años 2008 y 2009 fue la construcción de alianzas en el ámbito municipal, avanzando en acuerdos con otras instancias de la Alcaldía. Se llegó a compartir iniciativas con ocho de las 15 secretarías, siendo las ‘Gestoras’ un puente entre la Secretaría de las Mujeres y las secretarías de Gobierno, Bienestar Social, Programa Medellín Solidaria, Cultura Ciudadana, Educación y Salud.

¹⁵³ Estas líneas son glosadas de Barrig, Op. Cit. 2009.

¹⁵⁴ Ver *II Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Madrid. 2006-2009*. Pág. 43 <http://www.munimadrid.es/UnidadesDescentralizadas/ServALaCiudadania/IgualdadDeOportunidades/Publicaciones/PlanDelgualdadOportunidades/PlanIgualdad.pdf>

Se han tomado los casos de Medellín y Bogotá para ejemplificar algunas de las medidas adoptadas por las instancias para cumplir con su misión de transversalizar el enfoque de género en políticas y programas, pues parecerían ser las más claras aunque como la Secretaría de las Mujeres no se dotó de un Plan de Igualdad, no ha sido posible levantar indicadores precisos para el seguimiento y arribar a compromisos concretos al más alto nivel, como sí lo estipulan los acuerdos con los secretarios en Bogotá.

Hasta finales del año 2009, la SM de Medellín concentraba más de 70% de sus recursos presupuestales en la Subsecretaría de Derechos y Desarrollo, fundamentalmente en el proyecto de Autonomía Económica de las Mujeres. Esta distribución de recursos estaba generando una preocupación por el eje central de la Secretaría ya que para algunas de sus funcionarias éste debería ser la transversalización: “el fuerte de esta Secretaría debería ser planeación y transversalización, no la otra Subsecretaría [de Derechos y Desarrollo] que entrega programas, que los entrega todo el mundo en el municipio de Medellín y que se puede ver como duplicación de esfuerzos. Yo pienso que más bien, el presupuesto mayor, la planta mayor, debería estar en esta Subsecretaría [Planeación] y en la otra, tener cosas más puntuales, de acciones afirmativas”¹⁵⁵.

Esta tensión entre fortalecer las acciones afirmativas o elevar el perfil de las apuestas transversales suele emerger en diversos escenarios en la búsqueda de un equilibrio entre los dos “canales” de esta estrategia, para ponerlo en términos de Moser. Una lectura de las resistencias de los funcionarios y funcionarias a compartir iniciativas ilumina los atrincheramientos masculinos en los espacios administrativos. Los énfasis en las acciones afirmativas y la transversalización son una realidad que supera los márgenes de los municipios, dado que se observa también en algunos mecanismos de gobiernos nacionales, no es menos cierto que la resistencia del funcionario –hombre o mujer– a leer con un código distinto el contexto, a innovar su trabajo diario y abrirse a un tema que cuestiona su socialización y su vida cotidiana, es uno de los frenos a esta ansiada transversalización. Esta resistencia se expresa de múltiples formas, todas ellas con el denominador común de la desvalorización. En Cartagena, por ejemplo, se consideró un error no haber hecho más incidencia en la administración municipal: “si la Alcal-

desa no convocaba, no iba la gente”¹⁵⁶. Pero la resistencia también se expresa, como lo sugieren los dos siguientes comentarios, con la burla solapada o con la negación:

- ¿Cómo se siente en su trabajo cotidiano? “Lo veo difícil. Muchas veces es más fácil que lo entiendan los mandos medios, pero los pares, algunos lo entienden y otros no. Todavía si se habla del tema causa risa, pero cuando usted les presenta información, causa sorpresa y admiración también. Es una ambivalencia”¹⁵⁷.

“La administración todavía cree que somos un grupo poblacional, como si fuéramos afros, indígenas y juventud. Es muy grave cuando te das cuenta que para ningún secretario existís”¹⁵⁸.

En el transcurso de una jornada de trabajo organizada en el 2009 por el PAPPG para debatir sobre la creación de un mecanismo de red entre instancias de la mujer, los obstáculos comunes encubrían esa extendida resistencia: la falta de colaboración por parte de los funcionarios de la administración, especialmente de los de alto nivel; la poca importancia que se le suele dar a los temas de género por considerarlos menos prioritarios que otros; el enfoque tradicional de pensar la política hacia las mujeres como un asunto de asistencia; la asimilación de las políticas de género dentro de otros enfoques más generales como los de derechos humanos, participación o asistencia social; la dificultad para asignar recursos al funcionamiento de los mecanismos, lo cual se traduce en falta de personal, sobrecargas de trabajo, etcétera.¹⁵⁹.

VI.3. ESTRATEGIAS PARA TRANSVERSALIZAR

El Programa de Apoyo a las Políticas Públicas en el ámbito municipal ha desarrollado estrategias para la institucionalización tanto de la política de igualdad como del mecanismo, que se han expresado –como se ha podido advertir en las páginas anteriores– con asesoría técnica, pero también con incidencia política cuando ha sido necesario, con publicación y difusión de las alternativas del Plan de Igualdad, con diseño de los organismos al interior de las alcaldías,

¹⁵⁶ CR Entrevistada N° 6.

¹⁵⁷ ME Entrevistada N° 1.

¹⁵⁸ ME G. Entrevistadas N° 2.

¹⁵⁹ Osses, Sandra, Op. Cit. 2009 (a).

etcétera. Las estrategias segunda y tercera del programa se refieren a la transversalización y, como también se ha venido desarrollando en este texto, se han expresado en el fortalecimiento de las capacidades internas de la administración. La tercera estrategia tiene un desarrollo incipiente y se expresó en una propuesta para el trabajo en red de los mecanismos, un primer boletín para concretar la circulación de información entre ellos y eventos nacionales o internacionales de intercambio de experiencias¹⁶⁰. A continuación se sintetizan los principales esfuerzos en ambas estrategias:

- Un importante compromiso de la AECID con la Alcaldía de Bogotá fue la remodelación de la Casa Matriz de Igualdad de Oportunidades en La Candelaria, la primera de una serie de referentes físicos que simbolizan el esfuerzo para transversalizar la igualdad de género en las localidades, con las otras casas que fueron instalándose en el Distrito Capital.
- En el marco de la consultoría “Estadísticas Desagregadas por Sexo e Indicadores de Género” los asesores de la AECID trabajaron entre el 2008 y el 2009 en Bogotá, Cali, Medellín y Pasto. En la primera ciudad se consideraron como ejercicio práctico, acciones seleccionadas en el Plan de Igualdad de Oportunidades 2004-2016 y el público asistente fue diverso, según los talleres: profesionales de las casas de igualdad de oportunidades; Referentes de Género y otros integrantes de las Mesas de Trabajo, profesionales del Consejo Distrital, etcétera.
- El énfasis en potenciar el eje de Violencia contra la Mujer incluido en todos los planes de igualdad asesorados hasta el momento, ha supuesto un empeño con el personal de medicina forense y psicológica con énfasis además de en Bogotá y Medellín, en Cartagena y Pasto, ciudades donde el PAPPG confluye en esfuerzos con el Programa Integral contra la Violencia. Se ha invitado a dictar talleres a profesionales españoles especializados en ese campo. Uno de los resultados más visibles es la identificación en Pasto de un ‘hospital de referencia’ en atención a los casos de violencia contra las mujeres, así como la inclusión de información sistematizada en boletines de los Observatorios de Género municipales.
- También en el campo de las violencias de género, AECID ha auspiciado el intercambio de experiencias sobre casas de refugio para

víctimas de violencia, así como sensibilización en aspectos psicológicos forenses sobre ese problema.

- En confluencia con UNIFEM, el PAPPG ha motivado y facilitado la inclusión de un eje sobre Presupuestos Sensibles al Género en la Alcaldía de Bogotá.
- AECID apoyó en Cartagena la realización de un estudio sobre Educación llamado Escuelas Libres de Sexismo –en la medida en que la educación es un eje presente en su plan de igualdad–, cuyos resultados fueron útiles para la incorporación de lineamientos de género en dos módulos educativos, Derechos Humanos y Educación para la Sexualidad, planteamientos que serán útiles para la instrucción de docentes.
- Junto con los talleres en indicadores para el monitoreo del plan de igualdad y para el seguimiento de la violencia de género, en el campo de transversalización, el PAPPG colaboró con la Alcaldía de Bogotá en la propuesta de incluir un enfoque de género en el Plan de Ordenamiento Territorial.
- En Cali, AECID apoyó la formulación de un documento técnico, una matriz operativa para insertar las acciones de igualdad previstas en los lineamientos de la Política de Igualdad, al interior de las vigas maestras del Plan de Desarrollo. Este plan estratégico, que tiene como base un conjunto de propuestas de acción afirmativa, tuvo su inicio en el año 2009, cuando se seleccionaron cinco de los nueve ejes de la política pública que dialogaran con dependencias de la administración municipal. En cada una de ellas se identificaron proyectos susceptibles de adecuarse a las acciones afirmativas para mujeres, estableciéndose una coordinación con los responsables de dichas dependencias para reajustar algunas de las acciones bajo su responsabilidad. Se articularon entonces los ejes de la política con los planes municipales que no perdieron de vista los montos presupuestales asignados previamente por la Secretaría de Planeación Municipal. En el 2010 se realizó el mismo ejercicio para los cuatro ejes restantes de la Política de Igualdad.
- En lo que se refiere a la tercera estrategia, de intercambio, en el ámbito nacional, el PAPPG ha facilitado viajes de pasantía de las funcionarias municipales: cuando no existía institucionalidad en Colombia, las encargadas en Bogotá viajaban a conocer

experiencias en España. En los siguientes años, con el surgimiento de los mecanismos, las visitas han sido al interior del país. Además de las pasantías, se han auspiciado encuentros de los mecanismos de igualdad regularmente. Se han realizado también dos eventos internacionales: Trueque de saberes y experiencias sobre políticas públicas de mujer y género en el nivel local, la región andina y España (2005) y el Seminario Internacional Transversalidad de género en la planeación y las políticas públicas municipales (2009).

VII.

Concluyendo





VII. Concluyendo

- AECID en Colombia, con su programa de apoyo a las políticas públicas municipales con equidad de género, abrió una línea de trabajo en la región inédita en su combinación de: voluntad institucional que amalgama los principales ejes de actuación del PAE con la promoción de una política de igualdad; recursos, que se proyectan para el período 2006-2010 de millón y medio de euros; continuidad en la presencia y en el tema. Esta iniciativa, además, no es aislada sino que se inserta en la Estrategia de Igualdad de Género de la Cooperación Española en Colombia y a su reconocido liderazgo en el tema municipal, entre otras agencias de cooperación en el país.
- El Programa mantiene su identidad de cooperación bilateral y de asistencia técnica. Sus interlocutores privilegiados son los gobiernos municipales. Sus funcionarios, hombres y mujeres, los destinatarios prioritarios –aunque no exclusivos– de acciones de fortalecimiento de capacidades. La coherencia y continuidad de esta misión le ha permitido a la AECID una observación más fina de los desempeños y procesos desarrollados por sus socios, que no se hubiera registrado si sólo se mantenía en calidad de donante de recursos.
- El principal papel desempeñado por el PAPPG es el de facilitador de procesos sociales y políticos a favor de la igualdad, consolidando técnicamente los ya iniciados, dando bríos a las iniciativas nacientes. AECID optó por identificar y responder a las solicitudes de asesoría y apoyo de las ciudades capitales departamentales que se encuentran en las prioridades geográficas de la Cooperación Española definidas en el PAE: (i) en cuyas alcaldías se expresara la voluntad política de sus más altas

autoridades para formular e implementar una política pública hacia las mujeres; (ii) en que el movimiento social, sea a través de organizaciones de base o feministas, hubiera pugnado por la creación de una instancia rectora y por compromisos en planes de acción hacia las mujeres; (iii) en que existiera un referente institucional municipal para la interlocución durante el proceso y por último, (iv) un consenso de varios actores de diversa procedencia alrededor de la propuesta. En las seis ciudades donde se desarrolla el programa estos criterios han estado presentes, con mayor o menor intensidad.

- El marco político y conceptual del Programa perfila sus tres estrategias principales: (i) la institucionalización que supone el apoyo técnico a la formulación de una política pública de igualdad y al diseño de una instancia rectora al interior del municipio para su puesta en marcha; (ii) la transversalización que se lograría con el fortalecimiento de las capacidades locales de funcionarios, funcionarias y líderes del movimiento de mujeres, así como con el establecimiento de puentes entre Alcaldía y movimiento social; (iii) el intercambio de experiencias para el fortalecimiento mutuo de los mecanismos de igualdad.
- El Programa ha procurado adaptar esas estrategias a los heterogéneos escenarios de las ciudades en las que tiene presencia, heterogeneidad expresada por: las dimensiones de su población, por la conjunción de espacios rural y urbano en algunos de sus territorios, así como de minorías afrocolombianas e indígenas; por la tradición académica y activista del movimiento local de mujeres; por la fortaleza institucional y económica de las alcaldías. Si bien se ha partido de algunos criterios básicos para reaccionar a la demanda de asesoría, el Programa ha exhibido flexibilidad para adecuar sus énfasis a esos disímiles contextos municipales. Expresiones de la diversidad a la que se alude son las capacidades técnicas de la planta de personal municipal, la consistencia y continuidad de la vocación de la Alcaldía para dotar de recursos públicos sea la construcción de las políticas como las instancias específicas; la cohesión del movimiento de mujeres alrededor de ese empeño.
- Antes de los convenios de AECID con las ciudades donde tiene presencia, en Pasto, Medellín, Cali y Cartagena existía una instancia –una ‘oficina’, una persona o un eje– que conducía algunas acciones municipales hacia las mujeres, aunque con la

constante de escasos recursos y limitado o ningún poder al interior de la administración municipal y falta de una política de igualdad que se articulara a ella. En algunas ciudades (Cali, Cartagena, Medellín, Quibdó), estas iniciativas se encendieron en la década de 1990, pero se desvanecieron por la volatilidad de las administraciones en la continuidad de sus políticas.

- En Pasto y en Cali, por iniciativa del municipio, se habían ya encaminado diagnósticos para que sirvieran de base a la formulación de las políticas municipales. En Medellín se había aprobado incluso una política para mujeres rurales y urbanas y se había instituido un Consejo Ciudadano de Mujeres. En los seis municipios, las organizaciones de mujeres habían negociado con los candidatos a la Alcaldía, condicionando su apoyo según su compromiso con la creación de la instancia y la política para las mujeres. Los resultados fueron desiguales: desde exitosos, como en el caso de Medellín, hasta frustrantes, como en Quibdó. Este breve recuento para ilustrar que la presencia del Programa AE-CID reavivó los entusiasmos, los fortaleció técnicamente y confluyó con iniciativas que habían ido preparando el terreno.
- Si bien el Programa no actúa directamente en la movilización de las organizaciones de mujeres, sí intenta incidir en su fortalecimiento con la gama de diplomados abiertos para líderes e integrantes de los Consejos Consultivos de Pasto, o la provisión de equipamiento para los espacios de trabajo de los mismos en Pasto y Bogotá. Esto con la intención de perfilar a esas organizaciones como interlocutores políticos ante las alcaldías. Un aspecto relevante fue la reconstrucción e implementación de la Casa de la Igualdad de Oportunidades en la Candelaria, conocida como casa matriz –existen otras 15 CIO en localidades de Bogotá–, cuyo valor testimonial y simbólico no se puede desligar del proceso de movilización social alrededor de la política pública para las mujeres y del papel jugado por la Cooperación Española en él. Adicionalmente, desde el PAPPG se ha mantenido el apoyo a las instalaciones o equipamiento de otras casas en Bogotá, así como equipamiento para las oficinas de género de las alcaldías de Quibdó y Pasto.
- En lo que se refiere a las estrategias, el logro más significativo se ha expresado en la institucionalización. Desde el Programa se ha provisto de herramientas metodológicas y técnicas para orientar la formulación de la política pública en Bogotá, Car-

tagena, Cali, Quibdó y Pasto. Se ha proporcionado el sustento político y procedimental a la instancia rectora de políticas hacia las mujeres que fueron instaladas en Bogotá, Medellín y Pasto; y se ha incidido directamente, vía las funcionarias de la AECID en Bogotá e incluso a través de Leire Pajín, secretaria de Estado para la Cooperación de España, persuadiendo a los decisores de políticas para la creación de dichas instancias (Bogotá, Pasto, Cali, Cartagena). Esta presencia en la incidencia política ha sido apreciada por expresiones del movimiento de mujeres.

- En la estrategia de transversalización uno de los resultados más visibles es la asesoría brindada para la incorporación de una dimensión de género en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y de la inclusión de indicadores de desempeño en el Plan de Desarrollo de la misma ciudad. Como parte de los esfuerzos de transversalizar, se facilitaron talleres sobre políticas públicas, género e indicadores, a una gama de destinatarios, distinguiéndose lo dirigido a fortalecer una estrategia género-sensitiva en la atención a las mujeres víctimas de violencia y a la difusión de la Ley 1257, referida a las violencias de género. Pasto y Cartagena son las dos ciudades donde se reforzó la formación en psicología y medicina forense, acción que genera sinergia con el Programa Integral contra la Violencia (MDG-F, UNIFEM, AECID) cuyas intervenciones piloto se realizan en esas dos localidades. En esa línea, se apoyó la inclusión de indicadores más adecuados para el seguimiento de la violencia de género en Bogotá y el Observatorio de Género en Pasto, un instrumento de sistematización y análisis de la información sobre la situación de las mujeres.
- Los aportes de las consultoras contratadas por AECID fueron altamente apreciados; una entrevistada subrayó que por los recursos limitados de la municipalidad no podían acceder a la contratación de profesionales especializadas, por tanto esas contribuciones les permitían mayor solvencia técnica en sus argumentaciones y habían conseguido un efecto persuasivo en la planta administrativa municipal, en ocasiones renuente a otorgarle al género una categoría válida de análisis y planificación.
- En lo que se refiere al intercambio de experiencias, éste se ha expresado a través de la organización de dos seminarios internacionales sobre políticas y planes de igualdad, que contribuyeron a poner el tema en la agenda social y municipal; y a través de talleres de intercambio entre las seis alcaldías, más dialogantes

y de aprendizaje mutuo entre las personas a cargo de las instancias de género municipales. En esa línea, dentro de su sencillez, han gravitado mucho las facilidades provistas por el Programa para que dichas funcionarias realicen pasantías en alcaldías de otras ciudades (especialmente en Bogotá y Medellín) para un aprendizaje directo. Es muy reciente la estrategia de trabajo en redes –otro componente del programa (fase IV)– como para poder formular una apreciación y, menos aún, un balance.

- El Programa enfrenta varios desafíos del contexto. Uno de ellos es la fragilidad de los compromisos de los alcaldes con la política de igualdad y su instancia. Un compromiso feble de parte de los alcaldes quienes, en ocasiones, se estacionan en un discurso políticamente correcto pero que no estipula procedimientos para que dicho discurso impregne, con su práctica, a toda la administración; ese es otro desafío. Parece difícil encontrar aliados al interior de la Alcaldía. Esta resistencia interna, más peligrosa cuanto más silenciosa, traba iniciativas, recorta presupuestos, boicotea actividades: no siempre, pero sí en todas las alcaldías.
- Otro reto es la rotación de la planta del personal municipal. Aún con la existencia de mandatos institucionalizados ‘género sensitivos’, al cambiar de funcionarios, funcionarias de alto nivel o las responsables de la instancia de género, estas personas imprimirán una dinámica distinta, su propio sello y prioridades, incluso en los marcos de dicha política de igualdad.
- Por último, un desafío externo es cómo asegurar la existencia de una instancia que perdure pese a los cambios en las administraciones municipales. Excede totalmente al campo de atribuciones de la AECID, pero debería ser una preocupación central dado que se vincula con la proyección en el tiempo de asesoría de la agencia.

Anexos







PERSONAS ENTREVISTADAS

AECID (cinco personas entrevistadas)

Miguel González, Coordinador OCT
Mar Humberto, Responsable de Programa
Género y Derechos de las Mujeres
Angélica Bernal, Consultora AECID
Alejandra Ortiz, Consultora AECID
Cecilia Barraza, Consultora Fundación
Humanas

BOGOTÁ (doce personas)

Casas de Igualdad de Oportunidades
María Elena Ordóñez,
Coordinadora Casa Matriz
Flor Alba López, profesional Casa Matriz

Equipo de asesoras para la Política Pública (2004-2007)

Juanita Barreto
Patricia Prieto
Martha Buriticá

Sandra Mojica, ex Gerenta de Mujer y
Géneros, IDPAC

Consejo Consultivo de Mujeres: Comité Coordinador

Lucy Niño, Corporación de Investigación y
Acción Social y Económica (CIASE)
Carmen Carreño, Corporación para el
Fortalecimiento Social y Productivo
Ana Cecilia Ariza, Red de Mujeres Líderes
de Santa Fe

Subsecretaría de la Mujer, Géneros y Diversidad Sexual

Martha Sánchez, Subsecretaria
Silvana Palomino, Responsable de la
Dirección de Derechos de las Mujeres

Casas Refugio, Proyecto de la Secretaría de Gobierno

Luz Yanira Garzón

MEDELLÍN (doce personas)

Secretaría de las Mujeres

Margarita Rosa Trujillo, Secretaria
Natalia Gamboa, Subsecretaria de
Transversalización y Planeación
Silvana González, asesora
Liliana Escobar, asesora
Margarita Peláez, asesora
Mónica Estrada, Área de Seguridad Ciudadana

MEDELLÍN

Rocío Pineda, ex Secretaria de la Mujer (2008-2009)

Flor María Díaz, ex Directora MetroMujer

Corporación Punto Focal

Patricia Uribe, Coordinadora General

Clara Estela Garzón, Directora de Proyectos

Víctor Bula, Gestor Institucional

CERFAMI

Dilia Rodríguez Villa

PASTO (veintiuna personas)

Alcaldía de Pasto

Eduardo Alvarado, Alcalde

Oficina de la Mujer

Diana Hidalgo, Directora

María Alejandra Pantoja, ex Directora

Equipo de la Oficina

Nastia Villota

Sara Viveros

Andrea Riascos

Andrea Guerrero

Ronald Cañón

Diego Erazo

Consejo Consultivo de Mujeres (2007-2008)

Rosa Elvia Enríquez, Presidenta

Consejo Consultivo de Mujeres (2009-2011)

Andrea Riascos

Flor Gómez

Isaura Migual

Rita Benavides

Laura Vallejo

Caterine Casanova

Marcela Urbana

Dalia Delgado, Secretaria Técnica

Consejo Consultivo de Mujer

Susana Pérez, cooperante española

Asociación de Mujeres Profesionales de Nariño

Gloria Sáenz

Margarita Guayasamín

CARTAGENA (diez personas)

Equipo de Oficina

Carolina León, Responsable Unidad de la Mujer

CARTAGENA

Inilse Mercado
Betsaida Dunoyer
Inés Valle
Ivonne Ortiz
Kairen Gutiérrez

Movimiento de Mujeres

Rubiela Valderrama, ex Coordinadora
Construcción de la Política Pública
Manuela Arbillá, Secretaria Técnica de la
Mesa del Movimiento de Mujeres
Durley Torres, ex consultora AECID

Agencia de Cooperación

Martha Tamayo, ex consultora GTZ en
Cartagena

CALI (trece personas)

Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social

Mariluz Zuluaga, Secretaria
Mabel Pastrana, Responsable Eje Mujer

Programa de Inclusión Social

María Eugenia Peláez
Alejandro Ramírez

Mesa Municipal de la Mujer Caleña

Yajaira Gaviria
Martha Giraldo
Milena Barco
Martha Quintero
Josefina Ayala
Oneira Orozco
Patricia Marín
Catalina Mariochipi

Academia

Martha Londoño, Universidad
del Valle

QUIBDÓ (dos entrevistas telefónicas)

Bárbara Cuesta, Responsable de la Política
Pública de Igualdad del Municipio Nimia
Teresa Vargas, Red Departamental de
Mujeres Chocoanas

AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (tres personas)

Margarita Bueso, Directora
UNIFEM Colombia
Diana Espinoza, UNIFEM, Mesa de Género
de la Cooperación Internacional
Catalina Buitrago, UNIFEM, Programa
Ciudades Seguras



PROCESOS DE FORMACIÓN DEL PAPPG

Actividad	Público destinatario
<p>Trueque de saberes y experiencias sobre políticas públicas de mujer y género en el nivel local, la Región Andina y España (2005)</p> <p>Seminario internacional transversalidad de género en la planeación y las políticas públicas municipales, Bogotá (2009)</p>	<p>Socias del Proyecto</p> <p>Experiencias internacionales invitadas socias del proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Morón, Argentina • Diadema, Brasil • Bogotá, Colombia • Escazú, Costa Rica • Sant Boi de Llobregat, España <p>Oficinas locales invitadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de las Mujeres, Medellín • Oficina de Género, Pasto • Responsable de la Política para las Mujeres, Cartagena • Responsable de la Política de Género, Cali • Responsable de la Política de Mujer, Quibdó
CALI	
<p>Taller perspectiva de género y políticas públicas (2009)</p>	<p>Talleristas: Angélica Bernal y Cecilia Barraza Participantes: funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de Cali</p>
<p>Taller de sensibilización en indicadores de género (2009)</p>	<p>Tallerista: María Luisa Rojas Participantes: funcionarias(os) de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de Cali</p>
CARTAGENA	
<p>Taller de alto gobierno en Cartagena para sensibilizar sobre la política de mujer y la transversalización (2008)</p>	<p>Participantes: Alcaldesa y funcionarios(as) del alto gobierno</p>
<p>Taller de socialización de la política pública de mujer de Cartagena (2008)</p>	<p>Participantes de cuatro universidades</p>

Actividad	Público destinatario
CARTAGENA	
Taller de sensibilización a funcionarios y funcionarias de Cartagena (2008)	Participantes: funcionarios(as) de la administración municipal
Escuelas Libres de Cultura Machista	Estudiantes y docentes de la Concentración Educativa de Fredonia y la Institución Educativa Nuestro Esfuerzo del Pozón
Medicina – psicología forense (2008)	Fiscales del CAIVAS, Fiscales de CAVIF, Fiscales de la Unidad de Derechos Humanos, personal de atención a víctimas, Psicólogos(as), Unidad de Capacitación de la Fiscalía y el Instituto de Medicina Legal
Encuentro ciudadano rural y urbano en la localidad 2 de Cartagena (2008)	Coordina: Nilse Mercado
MEDELLÍN	
Simposio sobre embarazo adolescente en Medellín (2008)	Organizan: Secretaría de Salud de Medellín y AECID
Taller de políticas de igualdad (2010)	Talleristas: Angélica Bernal, Cecilia Barraza Participan: funcionarias Secretaría de Mujeres de Medellín
Taller medicina – psicología forense (2008)	Fiscales del CAIVAS, Fiscales de CAVIF, Fiscales de la Unidad de Derechos Humanos, personal de atención a víctimas, Psicólogos(as) Otros operadores: Unidad de Capacitación de la Fiscalía y el Instituto de Medicina Legal
BOGOTÁ	
Jornada de intercambio de experiencias en sistemas de información sobre violencias de género (2007)	Política Pública de Mujer y Géneros Bogotá, Secretaría de las Mujeres de Medellín

Actividad	Público destinatario
BOGOTÁ	
Jornadas de sensibilización en el manejo de estadísticas de violencia de género (2009)	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Fiscalía General de la Nación – CAVIF, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Gobierno – SUIVD, Secretaría Distrital de Salud, Red del Buen Trato
Estadísticas desagregadas por sexo e indicadores de género 2009	Tallerista: María Luisa Rojas Participantes: equipo técnico del programa conjunto Estrategia Integral para la Prevención, Atención y Erradicación de todas las formas de Violencia en Colombia; profesionales integrantes del Consejo Distrital (aprox. 25 personas), profesionales de las Casas de Igualdad de oportunidades de Bogotá D.C. (aprox. 25 personas), puntos focales institucionales de las diferentes entidades que hacen parte de la comisión intersectorial poblacional, mesa de trabajo de mujer y género, y las profesionales de la Dirección de Derechos, Desarrollo e Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género (alrededor de 30 personas)
Jornada de trabajo entre mecanismos de igualdad vinculados al programa, taller sobre redes (2009)	Tallerista: Sandra Osses
PASTO	
Socializar y promover la implementación de la Política Pública para las Mujeres y la Equidad de Género en el Municipio de Pasto (2008)	Representantes y delegados de las secretarías oficinas e instituciones descentralizadas, ONG, Gobernación de Nariño, ICBF, universidades, instituciones de seguridad, gremios organizados, entre otros (811 personas capacitadas)
Formación en asuntos de género y convivencia a estudiantes de grado 7 y de las instituciones educativas municipales, focalizadas en el sector urbano y rural (2008)	Niños, niñas, jóvenes hombres y mujeres (664 estudiantes)

Actividad	Público destinatario
PASTO	
Jornada de sensibilización y formación en aspectos psicológico-forenses, entrevista a víctimas de violencias basadas en género (2009)	111 participantes de instituciones de la RABT, Alcaldía de Pasto (género, salud, Casa de Justicia, comisarías de familia, Gobierno, UOA), Fiscalía (CTI, CAIVAS, CAVIF, URI y Medicina Legal), ONG, fundaciones, instituciones prestadoras de servicios de salud, Policía Nacional, universidades, Defensoría del Pueblo, ICBF (86 personas certificadas)
Segunda jornada de formación en aspectos médico-forenses de la violencia de género (2009)	82 participantes de instituciones de la RABT, Alcaldía de Pasto (género, salud, Casa de Justicia, comisarías de familia, Gobierno, UOA), Fiscalía (CTI, CAIVAS, CAVIF, URI y Medicina Legal), ONG, fundaciones, instituciones prestadoras de servicios de salud, Policía Nacional, universidades, Defensoría del Pueblo, ICBF (49 personas certificadas)
Taller para la formulación de indicadores con enfoque de género (2009)	Funcionarios y funcionarias de Oficina de Género, Instituto de Medicina Legal, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Planeación, cabildos, Secretaría de Juventud, Contratación, ICBF, comisarías de familia y Casa de Justicia (25 personas capacitadas) Oficina de Género, Instituto de Medicina Legal y Epidemiólogos Asociados (14 personas capacitadas)
Primer Encuentro de Experiencias Exitosas en contra de la Discriminación en Cali (2009)	13 personas participantes, 5 consejeras, el Jefe de la Oficina de Derechos Humanos del Comando de Policía del Departamento de Nariño y líderes de la población LGBT en Pasto
Diplomado Justicia de Género (2009)	Instituciones de la RABT, Alcaldía de Pasto (Género, Salud), Fiscalía (Medicina Legal), ONG, fundaciones, instituciones prestadoras de servicios de salud, docentes, universidades, ICBF y profesionales independientes (25 personas graduadas)
Taller de fortalecimiento al Consejo Ciudadano de Mujeres (2010)	Consejeras, equipo técnico de la Oficina de Género, Escuela de Liderazgo, Equipo AECID Pasto, Operadoras(es) Oficina de Género. Participantes primer día jornada lenguaje incluyente: 70 personas Participantes fortalecimiento CCMP: 30 personas

