



Autora: Paola Gamboa

Título: Natura y Ciudad

Técnica: instalación efímera con carburo de silicio sobre lienzo

Dimensiones: 2.00 x 4.00 m

***RECORRIDO POR LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO  
EN COLOMBIA Y APROXIMACIÓN A  
LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN  
FEMENINA CON MIRAS A LA  
CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS  
LOCALES\****

---

\* Artículo producto de avance del proyecto de investigación “*Mujer y participación política*”, desarrollada en el curso de la Maestría en Género, Sociedad y Política PRIGEPP-FLACSO. Apoyado por el Programa de Derecho de la Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco-Cartagena en convenio con la Universidad de Medellín.

Fecha de recepción: Febrero 26 de 2009

Fecha de aprobación: Mayo 5 de 2009

# **RECORRIDO POR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO EN COLOMBIA Y APROXIMACIÓN A LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN FEMENINA CON MIRAS A LA CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS LOCALES**

*Ana Milena Montoya Ruiz\*\**

## **RESUMEN**

La actividad política y la acción pública de las mujeres han hecho importantes aportes, recientemente, a la definición del “deber ser” del Policy Cycle de las Políticas Públicas de Equidad de Género (PPEG) en Colombia. Con el propósito de conocer estos avances, este artículo, informe parcial de la investigación “Mujer y Participación Política”, hace un análisis a partir de fuentes documentales, sobre las PPEG en el orden nacional, y expone algunas experiencias de participación de las mujeres en escenarios locales. Nos proponemos establecer, en primer lugar, en qué medida las PPEG nacionales y locales, han correspondido a verdaderos procesos de legitimación social y cómo han aportado a la redefinición de las relaciones de género; en segundo lugar, queremos indagar cómo desde aquellas se construyen contextos de gobernabilidad democrática nacional y local.

**Palabras clave:** género y derecho, Políticas Públicas de Equidad de Género, ciudadanía femenina.

## **A LOOK TO PUBLIC POLICIES FOR GENDER EQUITY IN COLOMBIA AND APPROACH TO THE EXPERIENCE OF FEMALE PARTICIPATION FOR THE CONSTRUCTION OF LOCAL SCENARIOS**

### **ABSTRACT**

Political activity and public action for women has made significant contributions, most recently, to the definition of the “must be” of the Policy Cycle of Public Policies for Gender Equity (PPEG) in Colombia. In order to know these advantages, this article, which is part of the research report “Women and Political Participation”, it makes an analysis, based on documentary sources, about PPEG in Colombia, and presents some experiences of women’s participation in the local scenario. We intend to establish, first, how national and local PPEG have come from real social processes of legitimation and how they have contributed to the redefinition of gender relations. And secondly, we want to search how those Public Policies can help constructing contexts of national and local democratic governance.

**Key words:** gender and Law, Public Policy for Gender Equity, women’s citizenship.

---

\*\* Abogada de la Universidad de Medellín. Estudiante de la Maestría Género, Sociedad y Política del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas “PRIGEPP” y la Facultad Latinoamericana de Ciencias “FLACSO” - Argentina. Coordinadora de Investigaciones del Programa de Derecho de la Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco - Cartagena en Convenio con la Universidad de Medellín y líder del Grupo de Investigaciones Sociales y Jurídicas de dicha institución.

# RECORRIDO POR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO EN COLOMBIA Y APROXIMACIÓN A LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN FEMENINA CON MIRAS A LA CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS LOCALES

## 1. CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA DE LAS MUJERES

La influencia del movimiento social y feminista en el contexto político nacional e internacional, que busca la inclusión del género en el debate público, el reconocimiento y materialización de los derechos de las mujeres, ha mantenido en pie de lucha exigencias para aumentar la democracia, la participación, la autonomía y la equidad entre hombres y mujeres, con el fin de hallar soluciones a los problemas de violencia e inequidad en la distribución del ingreso, hasta hacer desaparecer totalmente la exclusión social y política de las mujeres; exclusión social acentuada por los efectos de la globalización económica y perpetuación de las lógicas patriarcales.

Muchos avances se han visto reflejados en declaraciones, convenciones internacionales, normas y políticas públicas nacionales y locales, en las que ha tenido incidencia, en diferente grado, la actividad política y la acción pública de las mujeres, orientada a la redefinición de las relaciones de género.

Entendemos por *actividad política* de las mujeres su capacidad de organización y movilización para ubicar en la agenda pública necesidades, problemas, expectativas sociales y económicas; y por *acción pública*, la posibilidad de participar en la construcción de políticas públicas, a través, de procesos, programas y dispositivos político-administrativos.

La acción pública y política se concreta en el uso de mecanismos de participación ciudadana “tradicionales” como el voto, la vinculación a partidos y movimientos políticos; y formas de participación “no tradicionales” como la movilización, la militancia, la resistencia política, la reflexión académica, entre otras. Necesarias ambas, en primer lugar, para formular, diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas

(PP), y para la formulación de Políticas de Equidad de Género (PPEG); y en segundo lugar, para la construcción de contextos reales de gobernabilidad democrática.

El concepto de gobernabilidad democrática, retomado por Guzmán (2003), para identificar los sistemas políticos en los cuales las normas, los programas políticos y las acciones estatales son resultado de la participación, deliberación y confrontación de intereses de distintos actores sociales, en escenarios de reconocimiento y respeto por los derechos políticos, civiles y ciudadanos, sirve de referente conceptual para indagar en Colombia por la *actividad política* y la *acción pública de las mujeres*, en la formulación de Políticas Públicas, como mecanismo de materialización de sus derechos.

Las formas de participación dinamizaron los procesos de formulación, implementación y seguimiento realizado por hombres y mujeres de PP en la década del 90, lo cual contribuyó a trascender la mirada estatalista, que caracterizó su estudio a comienzos de la década del 60, época en la que eran concebidas como acciones de intervencionismo estatal, y consecuencia directa del actuar de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema, mediante los partidos políticos para lograr objetivos (Hecló y Wildavsky 1974, citado por a Roth 2003:26).

Desde esta comprensión teórica se ha pretendido que las PP no sean simples estrategias organizacionales, sino que por el contrario respondan a procesos de legitimación social, para que el “conjunto conformado por uno o varios *objetivos colectivos* considerados necesarios o deseables y *por medios y acciones* que son tratados, por lo menos parcialmente, por una *institución u organización gubernamental* (tengan) la finalidad de orientar el comportamiento de *actores individuales o colectivos* para modificar una situación percibida como insatisfactoria o *problemática*” (Roth, 2003: 27), con pertinencia e impacto.

Asumimos que la existencia de las PP y las PPEG, como resultado de procesos de legitimación social, requieren de la participación de la comunidad beneficiada en los espacios de intermediación, formulación, diseño, implementación y posterior evaluación, además de:

1. La existencia de una autoridad gubernamental implicada que tome decisiones y realice asignaciones presupuestales.
2. La definición de objetivos y metas en función de las normas y los valores sociales acordes con la percepción de los problemas planteados por los actores involucrados.
3. La inscripción en un marco general de acción y desarrollo.
4. La existencia de una población beneficiada por la decisión que se tome. (Muñoz, 2008).

De otro lado, en el caso de las PPEG, demanda la inclusión de la intencionalidad o deber ser, el cual se ve evidenciado en el establecimiento de mecanismos y herramientas incidentes en planes, programas, leyes y acciones públicas; y la designación de bienes y servicios, que busquen “desmontar y eliminar las inequidades entre los géneros y todas las formas de subordinación y dominio. [Para] modificar las relaciones, funciones y obstáculos específicos que enfrentan hombres y mujeres para desarrollarse como personas” (Loria, 2002). De esa manera se establece como propósito la construcción de contextos de igualdad de oportunidades, en los que se redefina lo femenino para dar nuevos espacios a las mujeres en contextos sociales y culturales.

Con los referentes sobre “deber ser de la PPEG” y el concepto de *actividad política y acción pública de las mujeres*, exploramos el *Policy Cycle* en los términos Roth (2003) :

1. Identificación de problemas y demandas de acción pública.
2. Formulación acciones y soluciones, propuesta de resultados.
3. Toma de decisiones y políticas efectivas de acción.
4. Implementación e impacto.
5. Evaluación y acción política o reajuste.

Iniciemos el recorrido por las PPEG nacionales y las locales en su formulación, con el fin de determinar si ellas han sido o no resultado de “procesos de legitimaciones sociales”, teniendo en cuenta que las PP no son herméticas, sino que por el contrario hacen parte de “una serie de experimentaciones sociales cuyos efectos no son completamente asegurados, garantizados, ordenados o previsibles” (Roth, 2006).

## 2. ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO A NIVEL NACIONAL

La ratificación por parte del Estado de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Ley 95 de 1980), da apertura a la formulación de varias PPEG en el ámbito Nacional, que han estado influenciadas por diferentes concepciones ideológicas y políticas de los gobiernos de turno, así como por enfoques establecidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES.

Encontramos como antecedentes de PPEG en Colombia los siguientes:

1. La política nacional para la mujer campesina (CONPES 2109 Año 1984).
2. La política de hogares y madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Año 1988).
3. La política integral para mujeres en Colombia (CONPES 2626 Año 1992).
4. La política de salud para las mujeres (Resolución 1531 del Ministerio de Salud Año 1992).
5. La política para el desarrollo de la mujer rural (CONPES SOCIAL 23 Año 1993).
6. La política de equidad y participación para las mujeres (CONPES 2726 Año 1994 ajustada por el CONPES 2941 en el año 1997).

Algunas de ellas se caracterizaron, según las fuentes documentales<sup>1</sup>, por incluir de un lado el enfoque de “Mujer en el desarrollo” (MED), predominante desde comienzos de la década del 60 y comienzos de los 80; del otro, el enfoque de “Género en el desarrollo” (GED) posicionado a mediados de la década de los 80 y finales de los 90; ambos enfoques fueron predominantes en el proceso de modernización y democratización de los Estados Latinoamericanos. Sus propósitos fueron los de favorecer la integración de las mujeres a los procesos de desarrollo, atender los grupos en situaciones de extrema vulnerabilidad, y avanzar en la comprensión y atención de las estructuras que producen desigualdad entre hombres y mujeres.

Moser (1998) plantea los enfoques de la siguiente manera:

El enfoque MED fue iniciado por el Comité de la Mujer en el Capítulo de Washington D.C. de la *Society for International Development*, conformado por una red de mujeres profesionales del desarrollo, influidas por los trabajos sobre desarrollo en el Tercer Mundo, acogido por la *United States Agency for International Development* (USAID); tiempo después, estas ideas orientaron la mayoría de las políticas de los estados del mundo. El MED planteó a la mujer como un recurso no aprovechado susceptible de aportar económicamente al desarrollo, y se basó en la lógica de que los procesos de desarrollo avanzarían mejor si las mujeres estuvieran plenamente incorporadas a ellos y no aisladas perdiendo su tiempo improductivamente.

El enfoque GED, a mediados de la década de los 80, realizó una interpretación del papel de injerencia de la mujer en el desarrollo diferente; se preocupó por superar la percepción sobre los problemas de la mujer en términos de su sexo, y diferencias biológicas con los hombres, asumiendo que el verdadero problema era la posición

---

1 Clases de fuentes documentales consultadas: documentos CONPES, informes de Organizaciones no Gubernamentales, artículos académicos, resultados de investigación, páginas web gubernamentales, entre otros.

subordinada de la mujer frente al hombre, proponiendo la instauración de PP que visibilizaran a la mujer como actora y participe del desarrollo.

Se ha identificado que el enfoque MED, en las PPEG en Colombia, instrumentalizó a las mujeres para el logro de objetivos económicos y sociales, haciendo énfasis en el rol tradicional de madre y ama de casa, lo cual se convirtió en sustento de programas materno-infantiles coordinados por secretarías de salud o bienestar social.

Más tarde, el enfoque GD fue acogido para buscar la satisfacción de las necesidades prácticas de las mujeres y sus derechos económicos y sociales, con fundamento en la teoría de que el desarrollo no favorece a hombres y mujeres por igual. Este enfoque orientó, y aún orienta, las PPEG basadas en la participación en el desarrollo y el reconocimiento de condiciones de igualdad, dentro de las que se encuentran los fondos para mujeres cabeza de familia, los programas educativos, la capacitación en artes y oficios, entre otras.

Los enfoques MED y GD, más el primero que el segundo, han pretendido conservar la “supuesta neutralidad” de las PPEG frente a las relaciones de género, sin aportes significativos a la transformación de la interacción cotidiana entre hombres y mujeres, y a la modificación de normas reguladoras de la familia, la intimidad y la sexualidad (Rodas, 2002). A esta situación se suma que las PPEG a nivel nacional no han sido, en términos generales, resultado de procesos de legitimación social, en los que las mujeres en ejercicio de la acción pública, sean las que identifiquen los problemas y formulen sus soluciones. De otro lado, tampoco identifican el ejercicio de la acción política en la participación de procesos de toma de decisiones para el diseño, implementación y evaluación de las PPEG. Muy por el contrario, estas se han caracterizado por haber nacido “desde arriba”, sin tener en cuenta el movimiento social de mujeres y feministas y las organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, como único antecedente de acción pública y política de las mujeres, a nivel nacional, en el PPEG, encontramos en el año de 1998 la concertación del “*Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*” (PIOMH). Su formulación generó un escenario de encuentro e intermediación entre la sociedad civil y el Estado, en el que confluyeron aproximadamente 150 organizaciones del movimiento social de mujeres y feministas, y la institución de género del Estado, que para la fecha era la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, DINEM. Los debates centrales estuvieron relacionados con la educación, la salud, el empleo, la generación de ingresos, la vivienda, la participación en el poder, la situación de la mujer rural, la paz, y la lucha contra la violencia. Igualmente se plantearon problemas relativos a grupos especialmente vulnerables como mujeres indígenas, afroamericanas y desplazadas. Esta iniciativa, aunque construida participativamente, no fue integrada al Plan de Desarrollo Nacional por falta de voluntad política de

un gobierno que se escudó en pretextos jurídicos y de presupuesto para ignorar los esfuerzos realizados en su construcción (Niño, 2002).

Con fundamento en los antecedentes encontrados, y en la limitaciones a la iniciativa de acción pública y política, se concluye que el origen de las PPEG nacionales, se encuentra en las demandas y agendas institucionales formuladas de acuerdo a las percepciones que sobre los problemas y pretensiones de mujeres, tenían los encargados de tomar las decisiones; situación que dio origen a la creación de una telaraña institucional<sup>2</sup> de mujeres con trayectoria política en las altas esferas y en cargos de poder ejecutivo y legislativo, con lo que se pretendió superar una mirada miope sobre la equidad de género en la alta burocracia estatal, pero carente de la legitimidad para el movimiento feminista y de mujeres.

### 3. ACCIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

El replanteamiento del proyecto de Estado y las formulaciones de la Carta Constitucional de 1991, fruto de la Asamblea Nacional Constituyente, visibilizó la participación del movimiento social de mujeres y feminista, a través de su acción pública y política. En su acción pública y política resaltamos el papel desempeñado por la Red Nacional de Mujeres<sup>3</sup> y las alianzas del movimiento social con grupos minoritarios como los/as indígenas. El objetivo de sus esfuerzos fue el de alcanzar el reconocimiento y la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, así como la declaración de inconstitucionalidad de normas discriminatorias, además de la definición e implementación de las primeras acciones afirmativas.

De la nueva Constitución destacamos los siguientes artículos: el Art. 13 denominado “Igualdad ante la Ley y las autoridades”; el Art. 40 sobre “Derechos del ciudadano y garantía para la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública”; y, finalmente, el Art. 43 sobre “Igualdad y protección a la mujer”. Todos ellos constituyen el piso constitucional de las reivindicaciones públicas y políticas de las mujeres, las cuales pusieron en

---

2 Comentario de Magdalena León en entrevista realizada por María Emma Wills Obregón (enero de 2000).

3 La Red Nacional de Mujeres es una apuesta feminista por la realización integral de los Derechos Humanos de las Mujeres desde un enfoque de reconocimiento a la diversidad para la transformación Política y Cultural de la Sociedad. Se formaliza en 1992 después de una activa participación en el proceso de la Asamblea Nacional de 1991, en la cual desarrolló una estrategia de incidencia para la inclusión de artículos que garantizaran una realización efectiva de los derechos de las Mujeres. Disponible en: <http://www.rednacionalmujeres.org> - Fecha de consulta: octubre 27 de 2008.



la esfera pública la existencia de diversas formas de garantizar el libre ejercicio de derechos en el ámbito privado de las relaciones íntimas.

A partir de 1990 se generan las primeras instituciones de género en el país a las que se les atribuye la tarea de coordinación de políticas y control contra la discriminación de las mujeres. Con este proceso se gestan cambios en el enfoque para formulación de PPEG. En el año 1990 (según Decreto 1878 de 1990), se crea la primera institución de género en Colombia bajo el nombre de “Área de la mujer” que, bajo el auspicio de la Primera Dama en el Gobierno de Cesar Gaviria Trujillo, fue emplazada dentro de la “Consejería para la juventud, la mujer y la familia”. Esta área se convirtió en el antecedente de la “Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer” (DINEM) que, con apoyo de la senadora Piedad Córdoba, se creó por medio de la Ley 188 de 1995 durante el gobierno de Ernesto Samper.

Posteriormente, en el gobierno de Andrés Pastrana, esta última se transformó en la “Consejería presidencial para la equidad de la mujer” (Decreto 1182 de 1999), cuya existencia se extiende hasta la actualidad. Este cambio de dirección a consejería conlleva, según Wills (2007), a la pérdida de estatus institucional y al recorte de la autonomía administrativa y financiera de la entidad.

La Consejería presidencial comienza entonces a implementar la Política Pública “*Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo*”, aprobada en el año 2003 e inscrita en el Plan Nacional de Desarrollo “*Hacia un Estado Comunitario 2003-2006*” del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, política que se ha mantenido hasta hoy. Su formulación obedece al cumplimiento de la Ley 823 de 2003, por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres. El enfoque de esta PPEG ha sido la construcción de relaciones de equidad entre hombres y mujeres, impulsar la igualdad de oportunidades y derechos, como dimensión ineludible del desarrollo humano.

Para su materialización se ha propuesto desarrollar las siguientes áreas programáticas: empleo y desarrollo empresarial; educación y cultura; salud y salud sexual y reproductiva; violencia contra las mujeres; participación política; comunicaciones; mujer rural; y fortalecimiento de las instituciones de género a nivel nacional y local (Política Pública Nacional, 2003). Destacamos en estas PPEG mezclas y coexistencias de diversos objetivos, como velar por el bienestar, erradicar la pobreza, buscar la equidad e igualdad de oportunidades, que, de forma exclusiva, han orientado el reconocimiento de la otredad por parte del Estado y sus instituciones.

La implementación de esta PPEG demanda el reconocimiento de los siguientes principios: *equidad, trato diferencial y preferencial* para las mujeres; *igualdad de oportunidades equitativas* para el pleno desarrollo como grupo humano; *partici-*

*pación* para incidir en los devenir de sus comunidades y en la construcción de las relaciones personales, familiares y sociales; *respeto a los derechos* de las mujeres consagrados en instrumentos de derecho internacional; *autonomía* para el empoderamiento individual, colectivo y comunitario; y *respeto a la diversidad* y las singularidades de sus demandas.

Finalmente, se asume la *descentralización* como principio político-administrativo, con la intención de liberar a las autoridades nacionales de la ejecución de esta PPEG en los departamentos y municipios, para asignar la responsabilidad de su implementación y desarrollo a los entes territoriales, desconociendo la limitación de sus capacidades técnicas y presupuestarias, que de por sí, son muy restringidas.

Este recorrido general por las PPEG nacionales dan cuenta que ellas no han respondido procesos fuertes de “legitimación social” del movimiento de mujeres y feminista, sino que por el contrario, han sido resultado de la transformación de intenciones políticas de los gobiernos de turno, y de diversas concepciones ideológicas y políticas sobre el tema, situación que ha limitado el reconocimiento y posicionamiento de las instituciones de género a nivel nacional frente a la sociedad civil y al movimiento social de mujeres y feminista.

Las PPEG nacionales han generado pocos cambios significativos en las condiciones de vida de gran parte de las mujeres colombianas y no han podido eliminar la desigualdad e inequidad de género que existe en Colombia. Por el contrario, las PPEG se han enmarcado en modelos de oferta política y anticipación que privilegian como “agente motor” a las autoridades públicas caracterizadas por lógicas masculinas y androcéntricas.

La PPEG actual, “*Mujeres constructoras de paz y desarrollo*”, incursiona tímidamente en el enfoque de derechos y empoderamiento; y resalta la participación política. En este enfoque, según Rodas (2002), se abre la posibilidad de un nuevo espacio de relación entre ciudadanía y Estado para la implementación de las PPEG, asumiendo que éste es un socio facilitador de las aspiraciones individuales y colectivas; y que las decisiones políticas no están representadas en actos de poder, orientación y mando, sino por consensos y acuerdos negociados. No obstante, esta nueva orientación, ha carecido de voluntad política para articular la participación del movimiento social de mujeres y feminista en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos derivados de las PPEG.

Los argumentos anteriores explican el por qué la escasa participación del movimiento social de mujeres y feminista en las fases de creación de las *Policy Cycle* en el ámbito nacional, y su desinterés para su formulación e implementación, de tal manera que configuren verdaderos procesos de legitimación social. Esta situación

unida a la insuficiente participación y representación de sus intereses en el poder central, a la violación y vulneración reiterada de los derechos consagrados en el orden constitucional, y la agudización del conflicto armado, han sido razones que han orientado el actuar público y político de los movimientos de mujeres a inspirarse en concepciones antiestatales.

#### 4. PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO EN ESCENARIOS LOCALES

La participación política y la acción pública de las mujeres en la formulación e implementación de PPEG en escenarios locales y regionales, ha sido significativa y da cuenta del inicio de procesos de legitimación social que se contraponen a la escasa experiencia de participación en espacios nacionales, los cuales, según Lagarde (1986), limitan esa participación por ser configurados en su mayoría de manera cerrada y autoritaria, además de orientados por ideas patriarcales y conservadoras. Por esta razón, el movimiento social de mujeres y feminista, se ha abierto con mayor amplitud a espacios en la arena internacional y en escenarios locales y comunitarios, desde donde han comenzado a incidir en la planificación política y el empoderamiento de sus bases sociales.

Existen en Colombia, a nivel local, experiencias significativas de organización y participación de las mujeres en la construcción, promulgación y puesta en marcha de PPEG, así como en su sostenibilidad a largo plazo. Ocho de ellas fueron presentadas en el “*II Seminario Internacional de Políticas de Igualdad a Nivel Local*”<sup>4</sup>, espacio que se proyectó como un trueque de saberes entre diversas organizaciones feministas y de mujeres e instancias gubernamentales, para compartir estrategias y políticas discursivas, utilizadas en la participación, creación y puesta en marcha de las políticas PPEG locales y regionales<sup>5</sup>. En el seminario, además, se presentaron

---

4 II Seminario Internacional de Políticas de Igualdad a Nivel Local organizado por la Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá con el apoyo de AECID. Realizado del 19 al 21 de septiembre del año 2007. Experiencias internacionales: Argentina, México, y España. Experiencias nacionales: Medellín, Pasto, Bogotá, Valle y Antioquia.

5 Entrevista a mujeres líderes de organizaciones sociales participantes del II Seminario Internacional de Políticas de Igualdad a Nivel Local: Silvia María García - Corporación para la Vida Mujeres que Crean, ciudad de Medellín. Graciliana Moreno Echavarría - Fundación Mujer y Futuro Red Metropolitana de Mujeres, ciudad de Bucaramanga. Visitación Asprilla - Red Departamental de Mujeres chocoanas, ciudad de Quibdó. Jeaneth Jiménez - Red de Empoderamiento, ciudad de Cartagena. Rosa Emilia Salamanca - CIASE, ciudad de Bogotá. Elizabeth Caicedo, ciudad de Calí. Claudia Mejía Henao - Consejo Ciudadano de Mujeres, ciudad de Pasto. Audes Jiménez - Red de Mujeres de la Región Caribe, ciudad de Barranquilla.

los balances de la implementación de los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO), en cinco ciudades del país<sup>6</sup>.

Su análisis e interpretación lo ubica como un esfuerzo valioso, pero no completo, de legitimación social dirigido a incluir “desde abajo” las demandas de las mujeres en las agendas institucionales, haciendo de lo público un espacio dinámico para la deliberación, la negociación, el acuerdo y la convergencia de interés con los gobiernos locales.

Las estrategias de acción pública y política lideradas por mujeres en los departamentos del Valle del Cauca, Antioquia y Chocó; y en las ciudades de Medellín, Pasto, Cartagena, Bucaramanga, Barranquilla y Bogotá pueden agruparse de la siguiente manera:

**A) Articulación entre organizaciones sociales y fortalecimiento del movimiento social de mujeres y feminista.** La convergencia de experiencias organizativas con diversos enfoques e ideologías en un mismo escenario de acción política, ha sido la estrategia local para ubicar en la agenda pública, las necesidades prácticas y los diversos intereses estratégicos de las mujeres; así como para establecer canales de comunicación con las administraciones locales, los organismos de control y la sociedad civil. Dentro de dichas articulaciones encontramos:

1) La conformación de **Mesas de Trabajo** dentro de las que se ubican las experiencias de “*Mujeres de Medellín*” y la “*Mesa diversa*” en Bogotá, las cuales han tenido como propósito interlocutar con otras organizaciones, movimientos sociales e instancias del gobierno local, entre las que se encuentran los Consejos Municipales y demás actores políticos, para incidir en la planeación y el desarrollo municipal.

2) La creación de **Redes** como espacios de convergencia de experiencias organizativas para el empoderamiento, la incidencia política y la acción comunitaria y ciudadana, dentro de las que se destacan “*La Red metropolitana de mujeres*”, de Bucaramanga; la “*Red de mujeres chocoanas*”; la “*Red de empoderamiento de Cartagena y Bolívar*”; y la “*Red de mujeres de la Región Caribe*”, de Barranquilla. Cada una de ellas plantea estrategias de acción política y pública para incidir en la PPEG, teniendo en cuenta las características en sus regiones.

3) La conformación de **Consejos Ciudadanos**, entre los que encontramos el “*Consejo ciudadano de mujeres de Pasto*”, que ha tenido como objetivo desde 2006 el diseño de propuestas y planes de acción para presentarlas a la “Oficina de género y derechos humanos municipal”.

6 Experiencias institucionales. Puesta en marcha de las PPEG en las ciudades de Medellín, Pasto, Bogotá, Valle y Antioquia.

**B) Formación y empoderamiento de las mujeres.** Este ha sido el inicio para enfrentar los condicionantes simbólicos existentes. Es por ello que las redes, las mesas de trabajo y los consejos de mujeres han diseñado e implementado dos tipos de procesos formativos y de sensibilización. El primero de ellos dirigido a las integrantes del movimiento social de mujeres y feminista que pretende su empoderamiento personal y la toma de conciencia de sus derechos para desarrollar acciones con incidencia política. El segundo está dirigido a representantes de la sociedad civil y a funcionarios públicos, con el propósito de formar en conocimientos puntuales sobre género, además de sensibilizar sobre las desigualdades entre hombres y mujeres.

Se destacan entre estos, “La escuela de formación política de mujeres chocoanas al poder”, en Quibdó; “La escuela de formación socio política con énfasis en género y derechos humanos”, en Barranquilla; “El proceso de cualificación del consejo ciudadano de mujeres de Pasto”, entre otros.

**C) Elaboración de diagnósticos y desarrollo de investigaciones.** Las redes, las mesas de trabajo y los consejos de mujeres han desarrollado periódicamente estudios sobre su realidad local, para formular propuestas viables al interior de la agenda pública. Estos indagan por la situación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres en contextos determinados, con énfasis en la situación general de la población femenina, analizando la violencia contra la mujer; la salud y salud sexual y reproductiva; el trabajo y la generación de ingresos; el acceso y calidad de la educación; además la participación política, entre otros. De otro lado, han realizado diagnósticos específicos, dentro de los que se encuentran los correspondientes a mujeres desplazadas, mujeres indígenas y mujeres en el conflicto armado.

**D) Negociación y concertación con las autoridades locales** para la formulación y diseño de las PPEG, que se caracteriza por recurrir a espacios institucionales en busca de apoyo y voluntad política de funcionarios gubernamentales con responsabilidad social y sensibilidad en los temas de género.

Entre estos se destacan espacios de intermediación tales como:

1. El lobby con concejales/as de consejos municipales y distritales en Medellín y Bogotá.
2. El cabildeo en temas de género para que los habitantes puedan discutir y participar directamente en el análisis de temas de interés para las mujeres en Bucaramanga.
3. La iniciativa de formulación de acuerdos y ordenanzas en las corporaciones públicas locales en las ciudades, como en Cartagena, Barranquilla y Medellín.

4. Los conversatorios con candidatos/as a las alcaldías y gobernaciones, para la presentación de agendas y la firma de compromisos. Así ocurrió en la ciudad de Pasto.

En estos escenarios se han tejido procesos de legitimación social que responden a dinámicas interactivas y transaccionales entre diversas concepciones sobre la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, uniendo gradualmente relaciones restringidas y dispares, entre la esfera de lo social y el mundo gubernamental.

**E) Acompañamiento técnico y consultivo.** La articulación de esfuerzos de la sociedad civil, los entes gubernamentales y la cooperación técnica realizada por comités consultivos y agencias de cooperación internacional, han sido muy importantes para la identificación de las especificidades en el diseño y la formulación de las PPEG. Dichas entidades han realizado aportes técnicos y metodológicos para la identificación y construcción de las problemáticas de género, la identificación de la agenda política, la formulación de soluciones y la implementación de decisiones. Dentro de éstas se destaca el acompañamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Bogotá y Cartagena.

**F) Estrategias de comunicación.** Han estado dirigidas a la visibilización del trabajo adelantado por las organizaciones de mujeres y feminista, en la formulación, implementación y seguimiento de las PPEG. Los propósitos de estas estrategias han sido la difusión de la base argumentativa para la incidencia en lo público, creada por las mujeres al interior de las redes, las mesas y los consejos; y para informar sobre su situación real.

Esta estrategia de mediatización con fines políticos, ha facilitado el posicionamiento de demandas específicas de las mujeres, las cuales poco a poco han logrado captar la atención de los gobiernos locales sobre asuntos concretas como: la violencia contra la mujer, la educación, su realidad laboral y su nivel de ingresos, además de su participación social y política, realizando presión para que las autoridades gubernamentales comiencen a ocuparse de sus asuntos. Igualmente han gestado ambientes para el encuentro de diversos actores, ya desde la concertación y cooperación, ya desde el enfrentamiento y el debate.

**G) La construcción de problemas y agendas políticas.** Por parte del movimiento social de mujeres y feministas con la finalidad de integrar asuntos, intereses y problemáticas consideradas como relevantes, legítimas y dignas de atención por parte de las autoridades públicas. A nivel local, en las ciudades referenciadas, han tenido como finalidad posicionar temas y angustias que generan tensión al interior del orden social androcéntrico. El objetivo de dichas agendas ha sido el de aportar

a la transformación de la vida cotidiana de las mujeres, además de trascender sus conflictos de la esfera privada y doméstica, a los escenarios público y político, para obtener garantías en el ejercicio de todos sus derechos.

Se han convertido en constante, en la experiencia de construcción de agendas locales, los siguientes temas:

1. El derecho al empleo digno y a la generación de ingresos.
2. La promoción y el derecho a la salud, la salud sexual y reproductiva y la prevención del embarazo en adolescente.
3. La erradicación de las formas de discriminación y violencia física, social, sexual, psicológica, política, intrafamiliar, afectiva, entre otras.
4. El acceso a la educación con equidad de género.
5. El empoderamiento y liderazgo político y social.
6. La promoción de la participación y representación en administraciones municipales, juntas administradoras locales y concejos municipales.
7. La inclusión y participación de las mujeres en proyectos regionales. En igual sentido, se han producido agendas sectoriales, entre las que encuentran las de mujeres en situación de desplazamiento, indígenas y afroamericanas.

Debido a la acción política y pública de las diversas redes, consejos y mesas de trabajo a nivel local, estas temáticas comenzaron a convertirse en problemas políticos relevantes para las autoridades gubernamentales. Su consecuente redefinición en espacios de intermediación entre la sociedad civil y el Estado, ha conllevado a las mujeres a proponer alternativas de solución para la efectividad de sus derechos, además de convertirlas en vigilantes de las responsabilidades de los gobiernos locales en la implementación de dispositivos, asignación de recursos y desarrollo de programas y proyectos. En este sentido, han propuesto acciones de veeduría y control ciudadano para hacer seguimiento al contenido de las PP, los planes, los programas y los proyectos de desarrollo municipal dirigidos a las mujeres. Entre éstas se destaca la experiencia en Cartagena de la veeduría “Con las mujeres cuentas claras”, para velar por la destinación de los dineros públicos con perspectiva de género.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Concluimos, terminado nuestro recorrido por los antecedentes de las PPEG nacionales, que éstas dan cuenta de la ausencia de articulación política entre las institu-

ciones de género y el movimiento social de mujeres y feminista, consecuencia de ello es la escasa legitimación y participación que han tenido éstos en su diseño y ejecución, toda vez que han sido ofertas “desde arriba” que han prescindido de las relaciones de intermediación de las mujeres en todo el *Polyce Cycle*, evidenciando la poca incidencia de éstas en el cambio de su realidad.

Por el contrario, en el recorrido local, encontramos los gérmenes e inicios de un proceso de legitimación social y de acciones públicas y políticas del movimiento social de mujeres y feministas, que promete mayores posibilidades de incidir en el desarrollo de las ciudades para modificar las relaciones de género y construir contextos de igualdad de oportunidades. Las PP y las PPEG a nivel local como dispositivos político-administrativos, se acercan más, aunque aún de manera incipiente, a modificar las relaciones de género para construir contextos que, reivindicando derechos de iguales, suscite cambios en beneficio de la equidad de género, otorgue oportunidades y así mismo alcance a eliminar todas las demás formas de subordinación, exclusión y dominio.

El seguimiento desde lo local se lee como un espacio de experiencia y participación en el que las mujeres han logrado aprendizajes políticos muy significativos, habida cuenta del compromiso, intermediación y consenso en el diseño de las PPEG, desde donde se están librando luchas que buscan redefinir los problemas de la mujer desde la deliberación para construir estrategias de acción pública de convergencia con gobiernos locales que propongan soluciones transformadoras del actual orden de género.

## BIBLIOGRAFÍA

- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL de COLOMBIA. Documentos CONPES: 2109 Año 1984, 2626 Año 1992, 2726 Año 1994, 2941 año 1997, y CONPES SOCIAL 23 Año 1993. Bogotá, B, Colombia, C. Recuperados octubre de 2008, del sitio web del Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/tabid/55/Default.aspx>
- CONSEJERA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. Presidencia de la República de Colombia (2003). Política pública “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo”. Recuperada en octubre de 2008 del sitio web: <http://www.presidencia.gov.co/equidad/lineamientos.htm>
- GUZMÁN, Virginia (2003). Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible. Serie Mujer y Desarrollo Unidad de Mujer y Desarrollo CEPAL y Naciones Unidas. Santiago de Chile, S.C: ONU.



- GUZMÁN, Virginia (2008). Seminario “Análisis Comparado de Legislación, Políticas Públicas e Instituciones Orientadas a la Equidad de Género”. Unidad N° 1, Políticas públicas. Espacio de interrelación entre el Estado y la sociedad civil. Unidad N° 2, Ámbitos de intervención del Estado. Unidad N° 3, Los dilemas de la transversalidad. Unidad N° 4, Desafíos para el logro de la equidad de género. Seminario PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires.
- LEGARDE, Marcela (1999). Democracia Genérica. Capítulo 5. Antología Latinoamericana y del Caribe: Mujer y Género Periodo 80-90. Vol 1. Nicaragua.
- LORIA, Cecilia (2002). El enfoque de género en las políticas públicas y la legislación mexicana. Documento preparado para el Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas PRIGEPP-FLACSO.
- MEMORIAS II Seminario Internacional de Políticas de Igualdad a Nivel Local (2007). Colección Mujer, Géneros y Diversidad Sexual. Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, B, Colombia, C: Alta Voz Comunicaciones.
- MOSER, Caroline (1998). Planificación de género, objetivos y obstáculos. Género en el Estado de Género. Isis Internacional. Ediciones de las Mujeres, N° 27, Santiago S, Chile C.
- MUÑOZ RESTREPO, Nelson (2008). Políticas públicas, reto para la sociedad, desafío para el Estado. Cuadernos de Democracia, N°6, Medellín, M, Colombia, C: Instituto Popular de Capacitación –IPC-.
- NIÑO GUARNIZO, Catalina (2002). Dossier de Políticas Públicas para Las Mujeres en Colombia 1990 – 2002. Documento preparado para el Programa Regional De Formación En Género y Políticas Públicas PRIGEPP-FLACSO.
- PELÁEZ MEJÍA Margarita María & RODAS ROJAS, Luz Stella (2002). “Antecedentes históricos e internacionales de las políticas de género”. En: La política de género en el Estado colombiano: un camino de conquistas sociales. Medellín, M, Colombia, C. Editorial Universidad de Antioquia.
- ROTH, André Noel (2003). Políticas públicas formulación, implementación y evaluación. 1era Edición. Bogotá, B, Colombia, C. Ediciones Aura.
- ROTH, André Noel (2006). Discurso sin compromiso. La política pública de Derechos Humanos en Colombia. 1era Edición. Bogotá, B, Colombia, C. Ediciones Aura.
- WILLS OBREGÓN, María Ema (2007). Inclusión sin representación: la irrupción política de las Mujeres en Colombia 1970-2000. 1era Edición. Bogotá, Colombia. Grupo Editorial Norma.

