

Documentos



CIDESED

06

Abril / 2015

El desafío de la Institucionalidad de Género en la ciudad de Cartagena de Indias

Consuelo Arnaiz P. Investigadora Asociada e integrante del Consejo Asesor de CIDESED

I. LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO Y SUS MECANISMOS.

Es importante hacer una breve historia sobre la forma cómo se ha dado la incorporación de la institucionalidad de género en la Agenda internacional y en las agendas institucionales de los países. Eso nos permitirá comprender mejor qué ha sucedido en nuestro propio contexto local.

En general, denominamos “**institucionalidad de género**” a los mecanismos institucionales, por ejemplo las Oficinas de la Mujer, con estrategias diseñadas para cumplir con el objetivo de alcanzar la igualdad de género. Esto implica la definición de objetivos y metas, acciones y programas, y obviamente asignación de recursos presupuestales adecuados, y de técnicos y profesionales cualificados. En estos procesos de legitimación, institucionalización y transversalización del género en las políticas públicas, confluyen diversos escenarios (nacionales, locales, regionales...) actores e instituciones con estrategias de acción orientadas al fortalecimiento de las mujeres como actoras sociales y políticas.

Dos hechos son centrales en la discusión acerca de la institucionalidad de género y las oficinas de la Mujer en la región durante los años 70, uno, la Declaración de México sobre la Igualdad de Acción de las Mujeres y el Plan de Acción Mundial (1975), y dos, todo el contexto que rodeó la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979). Precisamente

en las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre la Mujer en México, en 1975, se plantea que *“el establecimiento de una maquinaria interdisciplinaria y multisectorial dentro del gobierno, tales como Comisiones nacionales, Oficinas de la Mujer y otros cuerpos con un staff y recursos adecuados puede ser una efectiva medida transicional para la aceleración del logro de la igualdad de oportunidades para las mujeres y su total integración en la vida nacional”*.

El surgimiento, a mediados de la década de los años 80 del marco interpretativo llamado Género en el Desarrollo, posibilita mayor claridad no sólo sobre las desiguales relaciones de poder entre los géneros, sino de las estructuras generadoras de desigualdad en los mismos Estados. Es el marco de este enfoque cuando se incorpora plenamente la transversalización del género (*gender mainstreaming*) en el sector público teniendo en cuenta la formulación de políticas públicas, implementación de programas y entrega de servicios.

Es importante tener en cuenta el papel de las Conferencias Internacionales y Regionales convocadas por Naciones Unidas en los años 80 y 90, para la implementación de la institucionalidad de género. Estas Conferencias han abierto espacios de debate muy importantes a nivel internacional sobre temas referidos a la igualdad, a la diferencia y a la lucha contra la exclusión social, y han influido, a partir de los acuerdos alcanzados, en las actuaciones de los gobiernos nacionales.

La Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Nairobi en 1985 recomienda, por ejemplo, la conformación de mecanismos en los más altos niveles de gobierno, con recursos apropiados para asesorar y dar seguimiento al impacto de políticas públicas sobre las mujeres. El avance de la mujer, es concebido en esta Tercera Conferencia como el resultado de un trabajo de colaboración entre las Oficinas de la Mujer, Los Ministerios y las Agencias del Gobierno.

Pero es la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995 la que marca un hito importante en la definición de la institucionalidad de género. A partir de una evaluación sobre el desarrollo de las Oficinas de la Mujer hasta ese momento, se recomienda que éstas asuman mayor liderazgo en la elaboración de políticas públicas. Los mecanismos de género son concebidos en esta Conferencia como instancias de coordinación de políticas que deben liderar los procesos de transversalización de género. Estos mecanismos deberían estar situados en posiciones jerárquicas de alto nivel y contar con recursos suficientes y autoridad para acceder a los espacios de decisión dentro y fuera del Estado, para incidir en las políticas públicas.

¿Qué procesos sociales y políticos hicieron posible el surgimiento de la institucionalidad de género?

Obviamente, la institucionalidad de género no tiene raíces sólo al interior de los Estados, sino que se sustenta en transformaciones socioeconómicas y culturales producidas en distintos países de la región en las últimas décadas. Entre estos

cambios, uno decisivo es el creciente acceso de las mujeres a bienes materiales y simbólicos, a nuevas oportunidades, lo cual ha llevado a una presencia cada vez más amplia y cualificada en diferentes campos y posiciones tanto sociales como económicas. Esto ha generado un reconocimiento de su valoración y de sus aportes, y ha influido en las decisiones que toman las autoridades públicas para lograr la equidad e igualdad de género en el diseño de sus políticas. En la medida que las mujeres han ido emergiendo como sujetos políticos, se ha venido enfrentando la discriminación de género en los procesos de toma de decisiones públicas.

Hagamos un breve recuento histórico. Estudiosas feministas¹ plantean cómo el problema de la discriminación de las mujeres no es nuevo en la historia, no es un asunto reciente. Contamos con un acumulado que no podemos desconocer. El propio surgimiento de la Modernidad como horizonte histórico e ideológico, el cual tuvo como centro el reconocimiento de la igualdad entre las personas (aunque esto no aplicado en su momento a las mujeres), permitió de todos modos el ejercicio de la reivindicación de derechos frente a los hombres. Durante todo el siglo XX, se desarrollan en la región importantes movimientos y dinámicas que fortalecen los procesos de igualdad y no discriminación, entre ellos destacamos el movimiento sufragista que hizo posible el derecho al sufragio femenino, y el acceso a importantes conquistas democráticas en el campo de la educación y el disfrute de los derechos civiles. En todos estos procesos, son muy activas las diferentes expresiones feministas, con puntos de vista a veces divergentes; sin embargo, a partir de los años noventa, la casi totalidad del movimiento feminista latinoamericano comparte la demanda de la creación de una institucionalidad de género en el Estado, al cual se considera responsable de abordar los problemas que se derivan de la discriminación de género. En esta decisión, hay una clara influencia de las recomendaciones hechas por las distintas Conferencias de Naciones Unidas sobre la Mujer.

Actores y actrices importantes en el campo de acción contra la discriminación de género, y el fortalecimiento de nueva institucionalidad.

En las últimas décadas, se ha ido constituyendo un campo de acción en torno a la discriminación de género que reconoce a las mujeres como sujetos políticos y agentes de cambio, y por otra parte considera la discriminación de género y los problemas que de ella se desprenden en los procesos de toma de decisión política. En este campo de acción, las mujeres han jugado y están jugando un papel muy relevante.

Forman parte de este campo de acción, además de mujeres de distinta procedencia: mujeres populares, feministas, del movimiento social de mujeres, políticas, funcionarias del Estado..., distintos tipos de instituciones y organizaciones sociales que se han ido generando en los últimos años como fruto de los procesos sensibles a la equidad de género. Por ejemplo, las comisiones parlamentarias de mujeres, los foros políticos de mujeres a nivel regional, las Defensorías de la Mujer...

¹ Guzmán Virginia: la institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis. Santiago de Chile, 2001.

Muchas de estas mujeres, y espacios han sido convocadas o se han autoconvocado a participar en la elaboración e implementación de políticas públicas, lo cual ha significado un avance muy importante en la comprensión de la institucionalidad pública y el desarrollo de capacidades para la interlocución con el Estado.

No siempre, a la hora de construir una institucionalidad de género, de elaborar una agenda institucional y estrategias para avanzar en esa dirección, los Estados tanto a nivel nacional como local, tienen en cuenta estas iniciativas y experiencias que surgen de la sociedad y de los movimientos de mujeres, favorables a una mayor igualdad y respeto a la diferencia. Este no reconocimiento al campo de acción social organizado en torno a la no discriminación de género, puede debilitar los procesos de la institucionalización de género. Por eso es muy importante que en las estructuras que se generen en distintos sectores de la institucionalidad pública de género, estén representadas las mujeres.

Avances significativos en la institucionalidad de género

Durante los últimos años, y con la decisiva actuación de las Naciones Unidas, se ha avanzado notablemente en diversos campos de la institucionalidad de género: se ha logrado aprobar una normativa jurídica favorable a los derechos de las mujeres; se han generado mecanismos institucionales que permiten asegurar la permanencia y estabilidad de los logros en política de género (aunque también se advierten en determinados casos tendencias a la reversibilidad de los mismos); se ha avanzado en logros en el campo de la elaboración de planes de igualdad de oportunidades y de instrumentos para operativizar los criterios de género; se han logrado formular e impulsar políticas públicas de género que transforman la situación y posición de las mujeres.

II. UNA MIRADA A LA CIUDAD DE CARTAGENA. El papel de las mujeres en la construcción de la institucionalidad de género a través de su participación en la formulación de la Política Pública Distrital “Cartageneras en pleno goce de nuestros derechos”.

En una sistematización llevada a cabo por diferentes organizaciones de mujeres² publicada en el año 2013, se cuenta que la formulación de una política pública *de y para* las mujeres, fue una buena noticia para las mujeres populares de Cartagena. Ocurrió en el gobierno de una mujer especialmente sensible a las problemáticas de las mujeres, Judit Pinedo Flórez, a través de un proceso de permanente diálogo con las organizaciones. Era la culminación de una aspiración largamente acariciada por el Movimiento Social de Mujeres de Cartagena:

² Mujeres Populares, saberes y poderes. Experiencias y aprendizajes de organizaciones de mujeres populares participantes en procesos de formulación e implementación de políticas públicas de mujeres y género, en Medellín, Bogotá y Cartagena (2004-2011). Comp. Consuelo Arnaiz Pedrosa.

“La política pública de mujeres de Cartagena fue un proceso de construcción de las organizaciones de mujeres, teniendo en cuenta las apuestas de nuestras agendas ciudadanas. Se formuló en el año 2008 en el inicio del gobierno de la alcaldesa Judit Pinedo Flórez, ya que ella, como mujer mostró tener mucho interés y voluntad política” (Entrevista a Noris Téllez Campos).

Esto no sucedió de repente, sino que tiene unos antecedentes.

La participación en los espacios municipales, escenarios privilegiados para el desarrollo local, había permitido a las mujeres cartageneras construirse como “actoras en el desarrollo”, generando mayor empoderamiento en la toma de decisiones y promoviendo la democracia de género, puesto que la perspectiva de género en el desarrollo local busca lograr la equidad entre hombres y mujeres, como fuerzas imprescindibles para la construcción de la sociedad civil. Esta se concibe como un todo (lo económico y lo cultural), que debe incluir explícitamente las acciones para el desarrollo de ambos sexos, teniendo en cuenta que la cultura ha colocado sobre todo a las mujeres en situación de desigualdad. En concreto, en la ciudad de Cartagena, este proceso ha estado lleno de dificultades. Veamos algunos antecedentes. Rubiela Valderrama³ hace un interesante recorrido por las distintas administraciones, identificando avances y retrocesos en la incorporación de planes orientados a una mayor equidad entre los géneros. En el marco de la alcaldía de Guillermo Paniza (1995-1997) por ejemplo, se logra incorporar un presupuesto para programas dirigidos a la mujer, pero esto se hace dentro de un enfoque familista que no genera procesos de empoderamiento. Posteriormente, en la administración de Nicolás Curi (1998-2000), se formulan algunos programas de participación de las mujeres en la toma de decisiones, pero no se les asigna presupuesto real en el Plan de Desarrollo. Un periodo muy importante fue la alcaldía de Carlos Díaz (2001-2003); el movimiento de mujeres de Cartagena, liderado visiblemente en esta etapa por la Red de Empoderamiento de Mujeres, logra que la política pública para las mujeres se incorpore en el Plan de Desarrollo de acuerdo con los principios de equidad y participación de la mujer, aplicando la Ley 581 del 2000 (Ley de Cuotas). Sin embargo, esta política no tuvo desarrollo teórico ni programas específicos, por lo tanto nunca llegó de hecho a implementarse.

Un acontecimiento sin duda importante en este proceso de incorporación de la perspectiva de equidad de género en el desarrollo, y de avances en una institucionalización de género, fue la firma del “Pacto de Adhesión al Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres” en la administración de Alberto Barboza (2004-2005) y la expedición del Acuerdo del Concejo Distrital de Cartagena (No 008 de Mayo 8 de 2005), que autoriza la formulación e implementación de una política pública para las mujeres en el distrito de Cartagena de Indias.

³ Valderrama Rubiela: Hacia una política pública de mujeres con perspectiva de género en el Distrito de Cartagena de Indias (1991-2003). Tesis de maestría. Universidad nacional de Colombia. Universidad de Cartagena 2007.

En el año 2008, una vez que el Movimiento “Por una sola Cartagena” liderado por la *María Mulata*, ha conquistado el poder local en la ciudad de Cartagena, la alcaldesa promueve decididamente la participación de la ciudadanía en la construcción del Plan de Desarrollo distrital. Las diversas instancias organizativas de las mujeres dedican sus esfuerzos a la incorporación de una política pública de/para las mujeres, con perspectiva de género y enfoque de derechos, en el Plan de Desarrollo del Distrito de Cartagena. Para ello, definen colectivamente unas propuestas que posicionan de manera transversal en las diferentes temáticas abordadas (salud, educación, empleo, seguridad, vivienda...) y de manera particular, en la Mesa que trabaja las problemáticas de grupos poblacionales específicos, entre ellas, las de las mujeres, logrando incorporar una propuesta de formulación de política pública para las mujeres en el Plan de Desarrollo, que contempla las siguientes situaciones insatisfactorias para las mujeres, que limitan sus derechos humanos:

- a) La creciente violencia contra las mujeres en el Distrito de Cartagena.
- b) La restricción de los derechos económicos, sociales y culturales a las mujeres.
- c) Las problemáticas asociadas a los Derechos Sexuales y Reproductivos y
- d) La insuficiente participación y representación política de las mujeres.

En esta dinámica de formulación de la política pública de mujeres en Cartagena hay un proceso estructurado en el que confluyen diferentes instancias y movimientos. Así es narrado por algunas funcionarias de la administración local:

“Una vez organizadas las mesas de trabajo del Plan de Desarrollo hay incidencia de las mujeres y se involucra el asunto de la formulación de la política pública dentro del mismo; así comienza metodológicamente a estructurarse el proceso para la formulación de la política, en el cual participa la administración distrital con el Movimiento de Mujeres y la asesoría y acompañamiento técnico de la cooperación internacional. Yo creo que la presencia de las mujeres organizadas es una participación positiva; definitivamente la política pública si no tiene la participación y el empoderamiento por parte de la sociedad civil puede terminar en letra muerta. Se destaca fundamentalmente la participación del Movimiento de mujeres en las Mesas previas, incluso a la hora de instalar la línea-base o diagnóstico que se realizó como soporte a la política pública. E incluso en su fase de ejecución a través del seguimiento de manera permanente a los avances de la administración”. (Entrevista a Nubia Chams. Funcionaria pública, secretaria de Participación ciudadana en la etapa de formulación de la Política Pública).

Un importante logro del Movimiento de Mujeres de Cartagena en este proceso fue, sin duda, captar la sensibilidad y voluntad política de la alcaldesa Judit Pinedo Flórez a favor de la defensa de los derechos de las mujeres, y establecer con su administración el Pacto “*La ciudad que soñamos y queremos las mujeres*”, para la construcción de política pública para las mujeres (8 de marzo del 2008), teniendo en cuenta las cuatro problemáticas señaladas.

Es así como el día 9 de marzo del 2009 se promulga en la Plaza de la Aduana, con presencia masiva de las organizaciones de mujeres de Cartagena, la Política Pública de Mujeres para la Equidad de Género “*Cartageneras en pleno goce de nuestros derechos*”.

Esta política pública afirma claramente un enfoque de derechos: *“la política pública de mujeres para la equidad de género se fundamenta en la voluntad política de la administración para dar cumplimiento a una serie de compromisos en materia de derechos humanos de las mujeres, que se caracterizan en el desarrollo de políticas públicas que reconocen a las mujeres como sujetas de derechos...”* (Taller de reconstrucción de la experiencia). Se sustenta en la normatividad internacional y nacional favorable a los Derechos de las Mujeres y está orientada a la construcción de mayor autonomía tanto física como política, económica y sociocultural.

En la formulación de la política pública “Cartageneras en pleno goce de nuestros derechos” hay un claro enfoque mixto, en el que confluyen factores y actores diversos en la toma de una decisión política: la administración distrital, el movimiento social de mujeres y la cooperación internacional -a través de la asesoría técnica- logran a través de un proceso de interacción sacar adelante una política favorable a los derechos de las mujeres.

Es muy importante señalar que en el contexto que da origen a la política pública, hay un auge significativo de la participación política de las mujeres organizadas en la ciudad, fruto de la decisión de articulación de las mujeres en la mesa del Movimiento social de Mujeres de Cartagena y Bolívar en el año 2006. Existe la percepción de que *“las organizaciones de mujeres dan un giro, se incrementa la formación y capacitación política para que atendiendo al contexto y fortaleciendo el empoderamiento las mujeres puedan exigir sus derechos; se incrementan los procesos de construcción y difusión de las agendas de mujeres a través de Cabildos y Foros, y se genera una dinámica de articulación muy poderosa”* (Taller de reconstrucción de la experiencia”).

En el año 2014 es promulgada en el departamento de Bolívar la Política pública “Equidad de género y Autonomía de la Mujer Bolivarenses”, la cual es adoptada por la Ordenanza 29 del 2012, en la cual se dictan las disposiciones de formulación e institucionalización de la PP.

Esta política se propone desarrollar una estrategia de transversalización/incorporación de la perspectiva de enfoque diferencial y de género, *-que contemple la edad, sexo, etnia, orientación sexual, territorio urbano y rural, condición socioeconómica, situación de desplazamiento y condición de discapacidad funcional-*, en el conjunto de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de la administración departamental para garantizar la igualdad de las mujeres, la no discriminación y la eliminación de la violencia en su contra, de manera que esto sea un reto de Desarrollo para el conjunto de la sociedad bolivarenses y un objetivo de la administración pública.

A estas alturas, urge y se debe considerar importante hacer un análisis acerca de la brecha existente entre los planteamientos de la Plataforma de Acción Mundial (PAM) aprobada por la cuarta Conferencia en 1995 y el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1995-2001) y el funcionamiento del Estado colombiano, especialmente en sus niveles locales. ¿Cómo está, de hecho, siendo incorporada la institucionalidad de género? ¿Cómo operan los mecanismos de género en nuestra región, en qué escenarios actúan, con qué presupuestos cuentan, con qué asesoría técnica y con qué profesionales formados en el campo del género? ¿Cómo están siendo aplicadas y desarrolladas las leyes que protegen a las mujeres de la

violencia (ley 1257 y sus decretos reglamentarios; ley 1719 de 2014, sobre atención a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado...)? ¿De qué manera se aplican las medidas que favorecen la participación equitativa de las mujeres en espacios de decisión? ¿Qué sucede con la implementación efectiva de las políticas públicas de mujer y género en el distrito y el departamento? ¿Cómo está siendo transversalizada la política pública nacional de Mujeres...?

El malestar experimentado por las mujeres ante el desanclaje entre las medidas proclamadas y la efectiva implementación de las mismas, es creciente. Urge tomar posiciones que sacudan la inercia y movilicen en torno a una institucionalidad de género que fortalezca el empoderamiento de las mujeres en la ciudad y el departamento.