

# Documentos

CiDESD

26

Febrero/2020

## Contrapuntos a una Política que finaliza

“Política Pública de Mujeres para la equidad de Género en el Distrito de Cartagena 2008 – 2019”



Lluís Casanovas  
Director

**H**an transcurrido diez años de la formulación e implementación de la política pública de Mujeres y Equidad de Género (PPMEG)<sup>1</sup> en el Distrito de Cartagena. Si el objetivo de una política pública es resolver un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública<sup>2</sup> y que se quiere intervenir para producir transformaciones, la actual implementación de la PPMEG, debe reconocerse que no ha logrado satisfactoriamente su propósito ni ha tenido, después de diez años, el impacto deseado y necesario.

Más allá de sus objetivos, el propósito es la justicia de género y lo que debe valorarse más allá de resultados puntuales es el logro de transformación: en definitiva, si se logra la superación de la desigualdad que busca enfrentar y revertir, en los distintos ámbitos que quiere intervenir. Hacer presente este propósito en el análisis y valoración de la implementación obliga a considerar si el conjunto de decisiones y acciones llevadas a término han tenido efectos reales en la solución de ciertas injusticias de género y en la superación de las desigualdades que afectan a las mujeres y niñas. Si observamos los productos y los efectos de la PPMEG el déficit de implementación es notorio y el balance, transcurrido este período de diez años, no es nada halagüeño.

<sup>1</sup> Política Pública de Mujeres para la Equidad de Género inscrita como objetivo en el Plan de Desarrollo “Por una Sola Cartagena” de la alcaldesa electa para el período 2008-2011 Judith Pinedo Flórez.

<sup>2</sup> Ver cap. 7 en Joan Subirats, *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Ed. Ariel, 2008.

De entrada, cabe señalar que cualquier intento de evaluación puede ser realmente difícil si no imposible. Es bastante incomprensible que la Administración Distrital y, en particular la Secretaría de Participación y Desarrollo Social con su Oficina de la Mujer, después de diez años, no hayan necesitado conceptualizar ni construir los indicadores de gestión necesarios para monitorear y evaluar el desempeño estratégico del proceso de implementación de la PPMEG. Sin entrar a especificar, sólo cabe resaltar que no es posible realizar una correcta evaluación y no puede haber rendición de cuentas ni transparencia. Ello es motivo suficiente para alertar a la ciudadanía ante cualquier informe o balance o supuesta “rendición de cuentas” que se pueda publicar; y por supuesto debería ser razón de preocupación para los responsables de la Administración Pública y de la Cooperación Internacional que apoyaron su elaboración y redacción. Después de diez años, las ciudadanas y ciudadanos de la ciudad de Cartagena de Indias sólo pueden observar las contingencias que ocurren sin información y evaluación en la labor de un ente público.

En estas circunstancias, irse al otro extremo y afirmar que la PPMEG de Cartagena no ha servido para nada, no sería responsable ni serio; pero sería faltar a la verdad desconocer la preocupante ausencia de eficacia y eficiencia en términos de igualdad de género y de impacto. Ha sido, en términos de igualdad de género, una década desaprovechada. En este sentido, cabe preguntarse si la PPMEG, en su ejecución y trascurridos diez años, ha inducido a una transformación social significativa a favor de eliminar la segregación sistemática contra las mujeres y las niñas cartageneras; y si se promovió e impulsó una mayor igualdad de género para una sociedad más justa.

Aquí tampoco se trata de contentarse con la clásica teoría del vaso medio lleno (“porque ya se tiene una política pública de mujeres ya estamos mejor que antes” o “se hizo lo que se pudo”). En materia de derechos humanos, conformarse con este tipo de afirmaciones daña el patrimonio ético común (ética incluyente) y no se tiene en cuenta el interés superior de las víctimas. Para el que sufre la discriminación y la desigualdad lo que se pudo hacer y no se hizo es vital e importante. Si no se intenta erradicar la situación de injusticia, en consecuencia, prevalece. Es realmente difícil conformarse. Afortunadamente, durante este período hubo avances significativos en la normatividad nacional<sup>3</sup>.

La forma como se ha cristalizado la intervención de la PPMEG por parte de la institucionalidad –teniendo en cuenta los programas y proyectos con sus objetivos, medios y recursos– es desalentadora para la ciudadanía, y en particular ofensiva para las niñas y mujeres. La relación de un sinfín de actividades –“como rendición de cuentas”– no puede constituirse en un fin en sí mismo, en una justificación de la gestión

<sup>3</sup> Ley 1257/2008. Política Pública Nacional de Equidad de género para las Mujeres y el Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias /2010. Ley 1773/ 2016, entre otras.

pública y en una prueba de la eficacia de la PPMEG. Lo realizado desde la PPMEG no puede ocultar una implementación de bajo aliento y de ausencia significativa de promoción y construcción de la igualdad de género. Aspectos, ambos, que han impedido avanzar en el cumplimiento efectivo de los derechos de las mujeres y niñas, han favorecido que persista su vulneración y la desigualdad de género, y se erosiona el principio y fundamento de una democracia local real, plena, libre y justa. Adicionalmente, nos alejan de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que impone a los países del mundo y a la región Latinoamericana y del Caribe grandes esfuerzos para lograr el pleno cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los que no se alcanzarán si la igualdad de género no está presente de manera explícita y transversal.

A estas alturas del siglo tener que recordar por qué y argumentar los motivos de la necesidad de la intervención pública a favor de la igualdad entre mujeres y hombres resulta no sólo preocupante sino absurdo y disonante. Tener, ahora, que recordar que hemos asistido en todo el mundo, durante las últimas décadas, a una importante evolución en el campo de las estrategias de actuación para erradicar las desigualdades de género es no sólo reiterativo sino pesaroso. Ambas enumeraciones excederían con mucho el objetivo de estas líneas; pero la necesidad, por sí sola, de tener que mencionarlas nos advierte que la Institucionalidad Local no puede esconderse bajo los escudos del desconocimiento y de la ideología y cultura patriarcal. Con ello se favorece y reproduce la dominación androcéntrica –mediante el sexismo, la discriminación y las desigualdades– al desoír la necesidad de integrar la perspectiva de género en todas las fases de planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas; y el ignorar que en la actividad normativa, las disposiciones han de integrar activamente el principio de igualdad entre hombres y mujeres.

La implementación de la PPMEG estuvo lejos de ser una acción sociopolítica de intervención estratégica (impulsar, promover, coordinar y articular) y transformación social; y, como se comentó anteriormente, se convirtió en una oportunidad perdida para que las niñas y mujeres pudieran avanzar en la igualdad real con respecto a los hombres en el Distrito. Ante el déficit de implementación el interrogante que se nos plantea es si hubo una real intención de ejecutar, pues distintas formas silenciosas de exclusión y discriminación estuvieron siempre presentes.

***La exclusión manifestada en la negación y en el callar la voz y necesidades de las mujeres:*** Transcurridos diez años, la PPMEG no está adoptada por el Concejo Distrital. ¿Cuál es el motivo? ¿Por qué no se han dado explicaciones satisfactorias a la ciudadanía? ¿Por qué no se ha considerado importante la PPMEG? Hoy por hoy, resulta en estos tiempos inconcebible e inaceptable que la Institucionalidad Local dé la espalda a la igualdad efectiva de mujeres y hombres en la sociedad; no responda a uno de los principales compromisos con la

ciudadanía y no garantice el cumplimiento de las obligaciones y recomendaciones internacionales y del marco normativo nacional. Si bien no es políticamente correcto excluir a las mujeres, existen mecanismos sutiles para hacerlo. No adoptar y facilitar la implementación de la PPMEG con adecuada financiación, también es exclusión. Se pone en evidencia las resistencias y los obstáculos de las autoridades públicas y de las estructuras institucionales en relación a crear las condiciones de igualdad y justicia de género que deberían encontrarse en la sociedad para erradicar las alarmantes desigualdades de género que prevalecen contra las mujeres y niñas en el Distrito.

***La exclusión expresada en la no viabilización: transcurrir sin hoja de ruta y sin referentes:*** La Administración Local ha desconocido el sentido de la propia PPMEG y sólo ha mantenido el andamiaje formal. Fue una política que, pese a las distintas Administraciones, muy poco interés tuvo para la agenda política y ocupó un lugar secundario de manera sistemática. La concepción de una «estrategia de implementación» fue la gran ausente durante todos estos años. El Plan de Acción que determina tanto la realización de las acciones concretas como la asignación de los recursos requeridos para tales decisiones y acciones administrativas fue definido para el período 2009-2011; pero una vez terminando no se contempló la evolución procesual de las actividades de implementación a fin de garantizar eficacia en la intervención y utilización eficiente de los recursos administrativos. A partir del 2012 hasta el 2019 no consta que hubiera una nueva reformulación ni se comunicó a la ciudadanía ningún nuevo Plan de Acción que permitiera un análisis actualizado de los problemas a abordar y determinar nuevas prioridades para la implementación teniendo en cuenta la dimensión social, espacial, temporal y de recursos.

Al respecto, cabe preguntarse: ¿Cuál ha sido el papel y el propósito de la Oficina de la Mujer y de la Secretaria<sup>4</sup> donde se ubica? Más allá de sus reconocidas limitaciones y su reducido estatus político, es evidente que la entidad tiene también una responsabilidad política que no puede omitir. Dispone de un margen de operatividad en planificación y ejecución; y recae en ella la obligación de responder por la gestión pública de la PPMEG en estos diez años.

Mantenerse en el tiempo y transcurrir haciendo meras acciones con escaso sentido estratégico y mínimo impacto, no parece que sea el objetivo de dicho espacio. En tal sentido, se abren los interrogantes sobre cuál ha sido el modo procedimental de planificación e implementación que ha utilizado la Oficina. Se desconocen cuáles han sido los parámetros de control y análisis de opciones para

---

<sup>4</sup> Secretaría de Participación y Desarrollo Social del Distrito Turístico de Cartagena de Indias.

producir ajustes y transformaciones, relevantes y prospectivos con el fin de formular actividades para lograr los resultados deseados; y se hace difícil entender cómo se puede realizar la evaluación de las acciones implementadas sin disponer de indicadores específicos para mostrar los cambios y progresos que está haciendo la PPMEG.

**La exclusión sostenida en la falta de voluntad política como estilo de gobernabilidad:** El rol que cumplió y cumple el movimiento social de mujeres en el Distrito fue fundamental a la hora de poner el tema en la agenda pública. El esfuerzo, el proceso participativo y la incidencia del movimiento social de mujeres fueron logros para alcanzar el compromiso político de la Alcaldía Distrital (2008) para el diseño estratégico y construcción de la PPMEG. El proceso de participación y la elaboración “desde abajo” otorgaron legitimación social al Movimiento Social de Mujeres y autoría política; pero no evidenció un real reconocimiento por parte de la clase política ni generó compromiso político de las autoridades públicas para impulsar su aplicación y gestionar su implementación. El Concejo Distrital no estuvo dispuesto a avanzar en la aprobación concreta de la PPMEG ni en ningún tema relacionado específicamente con la perspectiva de género en las políticas públicas locales y en la Administración.

La falta de voluntad política fue factor determinante y la real participación y apropiación de las mujeres en el proceso de elaboración y formulación de la PPMEG no fueron suficientes para tener garantías de su incorporación efectiva en la agenda política del Distrito. Del mismo modo, también hay que reconocer que la participación activa de las mujeres y sus organizaciones y de distintos actores y organizaciones sociales de la ciudad<sup>5</sup>, el método de construcción colectiva de la PPMEG, el propio proceso de planificación estratégica e incluso la asesoría de la cooperación internacional<sup>6</sup> no garantizaron el compromiso de una adecuada reglamentación por parte de la Administración municipal.

**La exclusión favorecida por la debilidad estratégica y el reduccionismo.** No es ningún secreto que el documento resultante de PPMEG y difundido a la opinión pública adolece, en la estructura de la política, de rigurosidad estratégica y de congruencia integral. Los contenidos estratégicos coexisten con vacíos significativos e incomprensibles en relación a conceptos y aspectos estratégicos irrenunciables para hacer efectiva la igualdad de género<sup>7</sup>. Asimismo, el Plan de

---

<sup>5</sup> Se realizaron distintos encuentros con distintos sectores.

<sup>6</sup> La PPMEG contó desde un inicio con el apoyo técnico y financiero de las cooperaciones Española AECID y Alemana GTZ.

<sup>7</sup> En su momento ya señalamos que la PPMEG formulada omitía sorpresivamente en las líneas estrategias de la política, la Transversalización de género y el Presupuesto sensible a género con sus acciones específicas, y no aparecía ninguna referencia de actuación concreta en el plan de acción.

Acción que se define es poco preciso con la formulación de metas e indicadores<sup>8</sup>; la adjudicación de responsables institucionales es etérea; el componente presupuestal estimado insuficientemente detallado (inversión, funcionamiento, fuentes de financiación, etc.); no se presenta una adecuada articulación institucional de cara a la fase de implementación; y no contempla el de la estrategia de transversalización de género y sus implicaciones en la Administración Pública Local.

Si se compara la PPMEG del Distrito de Cartagena con otras Políticas Públicas de Mujeres y Equidad de Género de distintos municipios del país<sup>9</sup>, el desanclaje en términos de redacción y contenidos es significativo y un tanto inconcebible.

Las ausencias en la PPEMG erosionan la claridad sobre el carácter integral y sistémico que deben tener los esfuerzos a favor de la igualdad de género, omiten estrategias de acción pública que se orienten a la eliminación de las discriminaciones múltiples de las mujeres y niñas, y se prescinde de propuestas y soluciones para revertir el orden actual de género. Observado y analizando el desarrollo de la PPMEG, regresan las preguntas y faltan respuestas.

***La exclusión persiste sin una gestión pública sensible a la igualdad de género.*** La PPMEG, después de diez años, tampoco ha dinamizado reajustes relevantes y prospectivos en la Administración Local. No se evidencian transformaciones significativas ni en los procedimientos habituales de trabajo (formas de hacer de la actividad administrativa) ni a nivel organizativo (sobre la estructura y formas de organización de la administración pública).

Hoy por hoy, tampoco se ha logrado deshacer las resistencias político-culturales. Las lógicas androcéntricas y masculinas de las autoridades públicas del Distrito han conducido, en términos reales y concretos, a la desestimación e infravaloración de la propuesta de las mujeres, al trato displicente, y al ejercicio sutil del silencio y la exclusión que se reflejó en toda una implementación atrapada en la retórica sin visión estratégica.

Como resultado desconocemos una ejecución inadecuada con una insuficiente inversión presupuestaria (como debiera haber sido para la realización de las necesidades y los intereses estratégicos de las mujeres) y con notorio desconocimiento de la exigencia de la estrategia de la Transversalización de

<sup>8</sup> Hay una diferencia notable entre los indicadores de gestión pública (parámetros variables que se miden) y las metas de la Administración pública (valor específico que se aspira a lograr).

<sup>9</sup> Ver al respecto, si se desea, a título comparativo Política pública y planes de acción vigentes en Pasto, Bogotá, Distrito Capital, Medellín, etc.

género, con todas sus implicaciones en la Administración Local. Seguramente, su incorporación activa, hubiera incluso conllevado a enmendar errores, rectificar desviaciones y superar vacíos, como el no disponer de una entidad rectora con poder político y decisorio en materia de igualdad de género en el interior de la Administración.

Todo este proceso, adicionalmente, abre un nuevo interrogante sobre la decisión, el papel que juega y el alcance y condiciones que debe tener el apoyo y la asesoría de la cooperación internacional bilateral a una institucionalidad local que no da suficientes garantías a la ciudadanía de su compromiso con la igualdad de género. ¿La responsabilidad y el compromiso de la cooperación internacional bilateral –vinculado, en este caso, al aporte financiero y técnico– hasta dónde llegan? ¿Empieza y acaba en tener publicado los enunciados de una política pública? o más bien ¿en asesorar y acompañar de manera democrática el proceso de implementación? ¿Cómo se establecen los compromisos con la cooperación bilateral y cómo se transmiten a la ciudadanía tanto local como donante?

Durante este período de diez años de PPMEG, en el Distrito, se han generado pocos cambios significativos en las condiciones de vida de gran parte de las mujeres y niñas cartageneras. No hay ninguna novedad en afirmar que para las mujeres y las niñas persiste una injusticia redistributiva en el acceso y disfrute de bienes y recursos del desarrollo local; la injusticia de reconocimiento continúa reflejándose en las injusticias culturales, legales, institucionales, y en la injusticia de representación política y toma de decisiones en el desarrollo local. Los esfuerzos canalizados han sido insuficientes y poco han atendido, de manera eficaz, a la remoción de obstáculos –en los distintos ámbitos del Distrito– para la igualdad de las mujeres y niñas y el ejercicio efectivo de sus derechos humanos.

Quizás sea conveniente subrayar, guste o no guste, que las sociedades contemporáneas y su organización social, económica y cultural han cambiado históricamente. La sociedad cartagenera no es una excepción y las sensibilidades y posicionamientos a favor de los derechos de las mujeres van avanzando lentamente, pero avanzan. Pese a las condiciones sociales y políticas adversas a la agenda de género (con o sin PPMEG), durante estos años, se constatan avances en el empoderamiento de las mujeres y hacia la exigencia de la igualdad de género. La fuerza activa del movimiento social de mujeres y de sus alianzas con las organizaciones sociales aprovecha los mecanismos internacionales para la exigibilidad de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; y juega un papel protagónico para avanzar en la superación de la desigualdad en todas sus dimensiones y en la igualdad real de género. Ahora bien, con seguridad no basta. Los cambios no dependen solo de las fuerzas del movimiento social de mujeres y sus aliados. Se hace necesaria una intersección con la intervención del Estado como

responsable (Administración pública y el poder local) que debe darse de manera inmediata en la próxima Administración.

De cara al futuro, la PPMEG Distrital debe ser repensada y modificada actualizando su contenido y definiendo los lineamientos estratégicos más adecuados para el avance en la incorporación del principio de la igualdad de género en todos los ámbitos y políticas públicas, y el empoderamiento de las mujeres, con base en principios de objetividad, factibilidad, integralidad y holística. La nueva Administración deberá asumir sus responsabilidades como imperativo en la igualdad de género y la lucha contra las violencias machistas. Deberá tener como prioridad política abordar este desafío en el sentido que el compromiso político de la Institucionalidad local va más allá de la voluntad política del gobierno de turno, y que la voz de las mujeres forme parte de los procesos de la toma de decisiones. Su obligación es sustantiva y se enmarca, desde los derechos humanos, en defender y garantizar una sociedad democrática, participativa e igualitaria. La igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer forman parte de los derechos humanos fundamentales.

La agenda política de igualdad de género es una obligación y la responsabilidad es impulsar, promover, coordinar y articular las acciones. No puede evadirse bajo un supuesto de neutralidad, una atención condescendiente para “grupos poblacionales vulnerables”, un silencio cultural que reproduce y perpetúa la subordinación y discriminación de las mujeres, o un posponerse por otros motivos de supuesto carácter prioritario en el desarrollo local. Garantizar la efectividad de las propias políticas con el objetivo de una sociedad igualitaria es un compromiso de Estado (Institucionalidad local) irrenunciable. No podemos seguir haciendo más de lo mismo; por el contrario, se necesita el firme desarrollo de la política y sus planes de acción con adecuada financiación, incorporación e impacto en las instancias municipales; y el fortalecimiento de capacidades para la construcción del bien común y la universalidad real, a fin de garantizar la justicia de género<sup>10</sup> en la sociedad cartagenera y un desarrollo local incluyente y sostenible. Así se reconoció en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo en octubre de 2016, en la que los Gobiernos de la región refrendaron que, sin igualdad de género, el desarrollo sostenible no es verdadero desarrollo ni es sostenible<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> La justicia de género implica la plena ciudadanía para las mujeres.

<sup>11</sup> Ver al respecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo”, *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe*. Estudios, N° 1 (LC/PUB.2017/1-P/Rev.1), Santiago, 2019.