

LA POLÍTICA INTEGRAL PARA LA MUJER COLOMBIANA

*Un lenguaje democrático que no logró plasmarse
en un actuar democrático.¹*

Yolanda Puyana V.

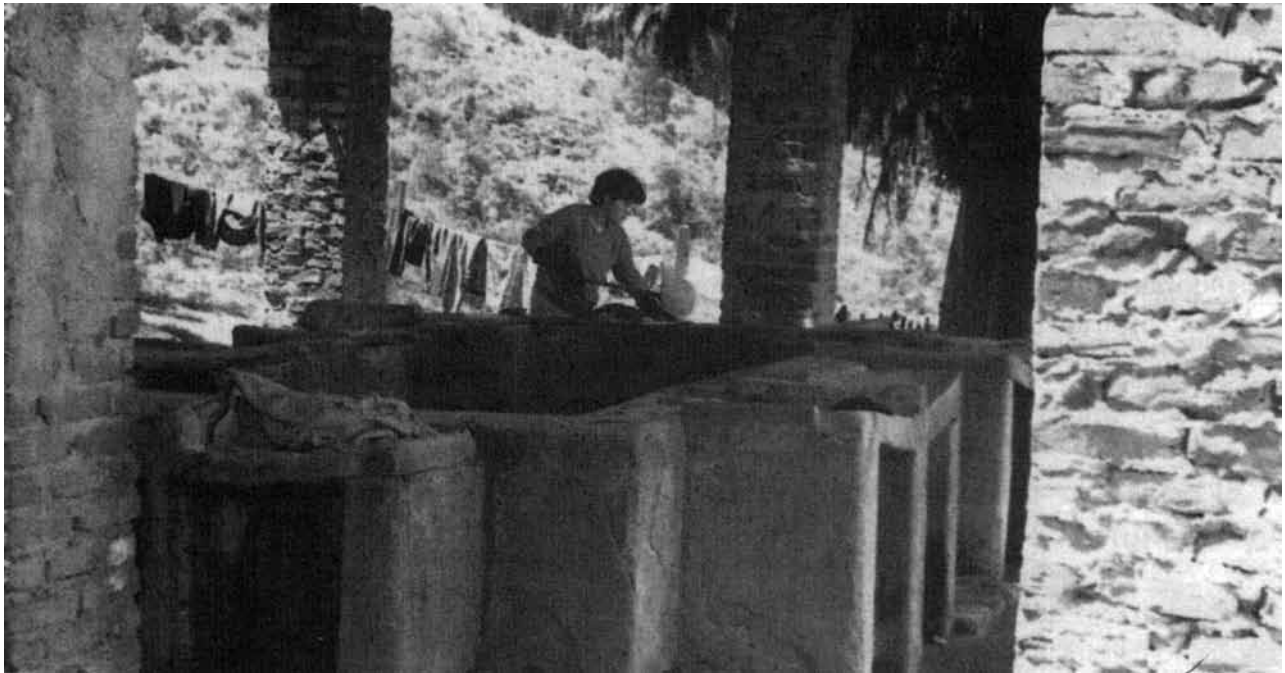
*Profesora del Departamento de Trabajo Social
Universidad Nacional de Colombia*

En 1990, el día de su posesión el Presidente de Colombia César Gaviria mencionó como una de las prioridades de su gobierno los programas para la Mujer: “los jóvenes, las mujeres que aún requieren un apoyo del Gobierno para adquirir una verdadera igualdad de derechos, y la familia que hay que recuperar para la paz, recibirán de mi Gobierno una atención especial, coordinada y dirigida por una Consejería Presidencial” (Agosto 7 de 1990). En efecto, con el Decreto Presidencial 1878 de ese mismo año se creó y se organizó, la Consejería para la Mujer, la Juventud y la Familia, con el mandato expreso de “formular, desarrollar e implementar políticas, planes y programas para estos sectores de población”. La Consejería comenzó a desarrollar sus tareas bajo el liderazgo de Juan Lozano, contando con un amplio apoyo de los organismos de cooperación técnica internacional, en especial del PNUD, quienes financiaron parte del equipo técnico y a la vez, buscaban incidir en la orientación de

la política para la mujer, plasmar un enfoque de género y no sólo fomentar programas de apoyo a su tradicional tarea reproductiva. Para el caso de Colombia fue la primera vez que llegó al despacho presidencial una mujer profesional, con capacidad para encarnar otro tipo de estilo en programas sociales y la Consejería quedó a su cargo. El 8 de Marzo de 1991, la primera dama convocó a los Ministros, a amplios grupos femeninos de la sociedad civil, del movimiento social de mujeres y a las Constituyentes, a celebrar el día de la mujer. Se entregó el documento “Lineamientos hacia una política integral para la mujer colombiana”(CMJF 1991), con el cual se trataba de realizar una convocatoria amplia que recogiera aportes para proponer al CONPES, una política para la mujer. Dos años más tarde, el 8 de Marzo de 1993, cuando el presidente estaba finalizando su período de gobierno, convocó a un nuevo acto a los mismos grupos de mujeres y se entregó un nuevo documento de política, que fue aprobado por el CONPES, en Diciembre de 1992.

El documento contenía cuatro estrategias básicas: a- La implantación de la política para la mujer en el Estado: al garantizar que las políticas macroeconómicas y sectoriales en los niveles central, regional, y local; cubran de manera equitativa, sistemática y eficiente a las mujeres, con el fin de propiciar su desarrollo humano e integral y mejorar su condición y posición en la

¹ Esta es una reflexión que encierra un lenguaje vivencial, una expresión de una experiencia inmersa en un sentimiento de melancolía y de tristeza, por un derrumbe más de ilusiones, por aceptar el choque entre sueño, y el duro despertar de la realidad, entre una utopía entendida como una posibilidad y un tejido de fuerzas ocultas, desentrañables y a veces inexplicables que impiden actuar y que poco a poco hacen caer las ilusiones.



sociedad. **b-** El desarrollo humano integral, cuando se dirige a mejorar la calidad de vida de las mujeres a través de acciones que respondan a sus necesidades de salud, educación, habitat, medio ambiente e infraestructura social de apoyo y que resuelven situaciones de violencia intrafamiliar y limitado tiempo libre. **c-** Desarrollo productivo y apertura económica, la cual se dirige a diseñar, probar e implantar mecanismos modernos y eficientes para la articulación equitativa de las mujeres en todos los procesos económicos tanto en áreas urbanas como rurales, y por último, **d-** Cambio cultural y jurídico; con el fin de lograr una cambio verdadero de todas las estrategias anteriores, se requiere transformar las relaciones entre las mujeres y los hombres desde lo privado a lo público, centrandó su responsabilidad de la reproducción de la familia, en la sociedad en su conjunto y estableciendo un compromiso frente al logro de un desarrollo humano integral para ambos géneros (Presidencia de la República, CMJF, 1993) .

Una vez elaborado el texto surgieron varias preguntas: ¿cómo se desarrolló la política aprobada? ¿Alcanzó en tan poco tiempo a ser ejecutada?

¿Por qué pasaron dos años hasta aprobarse esta política y por qué no se realizó la convocatoria amplia y participativa, que se anunciaba desde 1991? ¿Es posible ejecutar dichas estrategias cuando el contexto del Plan de Desarrollo propuesto por el mismo presidente no tenía un enfoque de género?

El objeto de este artículo es el de presentar algunas anotaciones sobre este proceso, a partir del análisis del documento de política, como de las reflexiones retomadas de mi participación directa cuando fuí asesora en la Consejería.² Se tratarán los siguientes tópicos: en primer término, el contexto de la política para la mujer colombiana. En segundo lugar, la ejecución de los programas y, por último, el componente

² Véase al respecto el texto: *Política Social en los 90*. Un análisis de la Universidad, en el cual se plantea la contradicción central del gobierno de César Gaviria al impulsar a través de la Constitución una serie de principios que implican una mayor participación social de los grupos más pobres de la población; en contraste con las medidas drásticas que implica la imposición del modelo Neoliberal. Edición: Universidad Nacional, INDEPAZ. 1994.

participativo y la convocatoria que se consagró en el documento del CONPES. Se aspira así que el conocimiento de esta corta historia sirva para volver a revisar los esfuerzos que la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer se encuentra haciendo durante el gobierno del presidente Samper y, al reconstruir estas experiencias, facilitar la consulta de quienes se encuentran comprometidas con estas tareas.

a- El contexto de la política integral para la mujer colombiana

Al comienzo del gobierno del Presidente Gaviria se percibían en el ambiente propuestas de cambios políticos y de un proceso de democratización en el país. Con la elaboración de la Carta Magna de 1991, se plasmaba un pacto social entre nuevas fuerzas sociales; al mismo tiempo fueron situaciones novedosas y consideradas como expresión de una tendencia democrática, la amplia consulta que incluyó, entre otras la elaboración de la Constitución, la participación de un exguerrillero en el gabinete ministerial y la designación de un civil en cartera del Ministerio de Defensa, tradicionalmente a cargo de los militares. Sin embargo, ya desde diciembre de 1990, antes de la elaboración del plan de desarrollo fue posible prever una contradicción entre los intentos de consolidación de una democracia política y el enfoque de las políticas sociales y económicas esbozadas por la misma administración. En realidad, la apertura política y la convocatoria agenciada desde el gobierno que implicaba la participación de amplios sectores de la población que por tradición han sido marginados y excluidos de los centros del poder, iba en contravía con una política social débil, reducida a los sectores de salud, educación, vivienda y agua potable, determinada por una ideología neoliberal y en el contexto de la apertura económica. En efecto, la política social de la administración Gaviria,

se dirigía a potenciar el llamado capital humano a largo plazo; de ninguna manera contenía medidas que hicieran un contrapeso al proceso de apertura económica y sus efectos en el empleo de la población. Enuncia el DNP: “El nuevo plan incluye profundas transformaciones institucionales; propugna por la autonomía de los individuos y el sector privado y está a tono con las nuevas corrientes en el campo económico. En esta área dentro de una orientación a largo plazo, crea las condiciones para dinamizar los bienes y servicios, en el marco de un escenario macroeconómico equilibrado. Es ante todo, un plan que se propone elevar el ingreso y el nivel de vida de los grupos más necesitados de la sociedad colombiana”. (DNP, 1991,19) Se genera una contradicción entre los principios constitucionales de 1991 y las políticas sociales que el gobierno diseñó. Mientras que en la Carta Magna se consagró la búsqueda de la equidad social, como una de las responsabilidades de la sociedad, se enunciaron principios redistributivos y los derechos universales de la población, el ejecutivo implantó medidas dirigidas a lograr la apertura económica del país al mercado internacional y ejecutó una política social débil que de ninguna manera tuvo impacto en la población más pobre y menos en disminuir los efectos negativos que el modelo de desarrollo económico neoliberal conllevaba para la población.³

Hoy, cuando se ha podido percibir el efecto de la apertura económica en la mediana y pequeña empresa y en el sector agropecuario, se observa más claramente esta contradicción. Múltiples empresas han salido de la competencia del mercado debido al impacto del mercado externo,

³ Para una mayor profundización de este fenómeno véase: *Modernización económica vrs. modernización social. Balance crítico del gobierno de Gaviria*. Compilador. Eduardo Sanz. Ismac. Universidad Nacional y Cinep.

sobre la producción nacional.⁴ En ese sentido la estrategia de mejoramiento de las condiciones productivas de las mujeres propuesta en el plan de Equidad para la Mujer de la Consejería, chocó con la política económica del mismo plan de desarrollo. Se desestimularon renglones dinámicos de la economía que concentraban trabajo femenino, como en el caso de los textiles y el cuero. Así mismo cuando se despiden trabajadores del sector informal de la economía se afecta el empleo femenino de manera sustancial, ya que las mujeres se concentran en las tareas de menor *status* ocupacional, de más baja remuneración y en pequeñas empresas.

Por otra parte, los programas de privatización del Estado que fueron impulsados por la administración de César Gaviria o el debilitamiento de algunos, han afectado a las mujeres, quienes al concentrar las funciones domésticas y familiares, son las principales usuarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de los centros de salud y otras entidades. Esta situación ha ocurrido de manera especial en el sector campesino cada vez más vulnerado por la debilidad de las instituciones estatales, la imposibilidad de competir en el mercado internacional, la violencia y otros factores.

Es necesario reiterar que el plan de desarrollo de “Revolución Pacífica”, no contenía un enfoque de género, ya que se dirigió indistintamente a sectores sociales de la población focalizados en función de la pobreza. De manera que cierta preocupación por programas para la mujer plasmados en la política de la Consejería Presidencial, apenas causaron un efecto denominado por Magdalena León de Leal como “distensión

de género”. Fueron proyectos que al dirigirse a la mujer aumentaron la preocupación estatal al respecto, aunque no “se ha logrado ahondar a nivel macro en los planes de desarrollo nacional o sea que el Estado transforme sus postulados de supuesta neutralidad frente a las relaciones de género” (León, 1993, 36).

En el curso de 1993 se vivió un ambiente de desesperanza ante los vientos renovadores que ofrecía el gobierno. De nuevo se constituyó un Congreso con características tradicionales; la violencia continuó, se comenzaron a padecer las consecuencias de la crisis fiscal y la política neoliberal en el Estado; la reinsertión de los grupos guerrilleros fue un proceso duro y contradictorio; el empleo de tipo informal aumentó y se entró a una especie de “patria boba”, porque no se sabía como interpretar los principios constitucionales o porque se trataron de establecer medidas contra las reformas constitucionales.

b- La ejecución de la política para la mujer

El desarrollo de tan anunciada política fue mínimo. La mayoría de los programas que la Consejería implementó fueron proyectos específicos en diversas áreas. Fue relevante el programa de hogares con jefaturas femeninas que se dirigió a ofrecer crédito y formación integral a estas mujeres, el desarrollo de las Comisarías de Familia en los municipios colombianos, los comedores populares, todos estos se encaminaron a mejorar la calidad de vida de las mujeres, en salud, infraestructura o servicios básicos; respondiendo a lo que se ha denominado como “necesidades prácticas de las mujeres” (Moser, 1991).

La política integral para la mujer comenzó a empantanarse desde su misma formulación durante los años 1991, 92 y 93. Se confundía de manera permanente el diseño de la política para el CONPES, con la ejecución de programas. Se hizo una amplia convocatoria a las ONGs y

⁴ Se hace necesario resaltar que se hicieron convocatorias regionales en Bucaramanga, Cúcuta, Buenaventura, Cali y Cartagena, se convocaron más de 100 mujeres representantes de organizaciones locales quienes mostraron disposición y ánimo de trabajo. Dicho proceso se interrumpió por dos años, perdiendo credibilidad de las mujeres.

a organizaciones populares para que realizaran proyectos, pero cuando éstas respondieron se enredó su contratación. Aunque en las propuestas se enunciaba la necesidad de una amplia convocatoria y una participación femenina, se presentó un temor de comprometerse con la acción. No existía interés por cogestar proyectos, faltaba un compromiso político efectivo y el resultado fue desastroso: “En 1991 la Consejería apropió \$6.966.000 del presupuesto nacional, en 1992, \$9.458.000 y en 1993 \$7.606.744. para ser distribuidos en programas para la mujer, la juventud y la tercera edad. Solo el 21% de estos recursos tuvieron “acuerdo de gasto”, una buena parte de ellos fueron acuerdos administrativos o colocados en fiducias, ejecutándose solo el 50% de ese 20% inicial. Finalmente, la ejecución real de la Consejería fue apenas del 5% en los tres años. (Fedesarrollo, Sarmiento, Libardo. 1993, 67)

¿Cuáles son las causas de esta situación? Sin pretender hacer exhaustivo el análisis, deben resaltarse algunas de ellas:

En primer término, desde el Departamento Nacional de Planeación se planteaban políticas en contravía con el plan de desarrollo y los documentos CONPES dirigidos a la mujer, fueron tomados como propuestas de carácter secundario que sufrieron las consecuencias del mínimo interés por lo social que mostró este gobierno. En efecto aunque en el plan de desarrollo se preveía un aumento del gasto social en los sectores ya señalados, con el transcurso del tiempo y bajo el pretexto de la mala ejecución de lo social, se trasladaron esos recursos a sufragar los costos del gasto militar o simplemente no se apropiaron para ser gastados de manera efectiva por las instituciones estatales. “En términos globales, en 1992 de cada \$3 pesos prometidos para el plan de desarrollo, tan solo se apropió un peso. El nivel de compromiso alcanzó sólo el 27% y los acuerdos de gasto solo llegaron a 10.1%. En resumen, de cada \$100 proyectados para el plan de desarrollo para su ejecución en 1992, tan sólo

se efectuaron gastos por \$10 pesos”. (Fedesarrollo Idem. pág. 63).

En segundo término, existían profundas dificultades en la Presidencia para la ejecución de las políticas. El equipo del gobierno, fue caracterizado como el “kinder”, no solo porque presentó graves problemas de falta de experiencia en el manejo del Estado, sino por poca apertura y capacidad para acogerse a criterios técnicos. Se tendió a “empantanar” la ejecución administrativa de los contratos que en algunos casos duraron hasta dos años sin gestarse. Se presentaron dualidades de manejo entre el Despacho de la Primera Dama y la Consejería, y la concentración de funciones en ambas instancias, respecto a lo que entidades ejecutoras de la política social como los Ministerios de Salud y Educación u otros organismos descentralizados que estaban en capacidad de desarrollar estos programas.

En tercer lugar, el debate sobre si la convocatoria de las ONGs y el trabajo con los movimientos sociales implicaba volver al sistema de los auxilios, prohibidos por la misma Constitución frustró múltiples contratos con las organizaciones de mujeres. Pero al mismo tiempo, no se tuvo ni la capacidad de liderazgo, ni la iniciativa para comprometer proyectos para las mujeres en las alcaldías o en las gobernaciones de acuerdo con los lineamientos sobre la descentralización requeridos para la ejecución de los proyectos.

La experiencia muestra a la vez, que centrar en el Departamento Administrativo de la Presidencia la ejecución de la Política para la mujer, podría debilitarla, porque su continuidad dependía de la voluntad política del nuevo presidente. Durante la administración Gaviria no se alcanzó a institucionalizar una oficina para los asuntos de la mujer. Por lo tanto, la tercera recomendación del documento CONPES, en la cual se sugirió “al director del Programa Presidencial preparar la propuesta legal para institucionalizar con carácter permanente el manejo de estos temas”, no se cumplió en ese período. (CMJF, 1993. 40)

No obstante los esfuerzos realizados durante este período de una u otra forma contribuyeron para que por fin en 1995, durante el gobierno Samper, se creara la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, en la Presidencia de la República, cuyo devenir y desarrollo será objeto de otro artículo.

c- El carácter participativo de la Política

- En el documento al CONPES se propuso “una estrategia de fortalecimiento de la organización y participación de las mujeres en la construcción de la democracia. Es decir mejorar la capacidad de convocatoria de las mujeres ante las autoridades gubernamentales y fomentar su participación en la definición de los planes de desarrollo local y regional” (CPMJF 1993 pág. 38).

- Dicha estrategia se dirigía a facilitar un empoderamiento, expresión que viene del feminismo, en inglés *empower*, es decir facilitar proyectos que consoliden y protejan la capacidad de negociación de la mujer, “que aseguren la institucionalización de su presencia en los procesos de decisión y hacer que las políticas con enfoque de género entren a formar parte explícita de los planes macroeconómicos”. (Leal, 1993, 43)

- Se trató de seguir la experiencia del PNR, la convocatoria de los Consejos Municipales de Rehabilitación, el esquema participativo de las veedurías populares e influenciados por aquellos vientos de cambio político de la Constitución. Así mismo se retomó como modelo el caso del Ministerio de la Mujer en Venezuela, donde se adelantó una política para la mujer en medio de una amplia convocatoria con la sociedad civil, las ONGs, las asociaciones de mujeres e incluso con una organización de mujeres que se aglutina por encima de los partidos políticos. A través de los

programas de la Consejería se trató de proponer la participación efectiva de las mujeres desde los municipios, la formulación de proyectos autogestionarios y la organización de una representación de sus intereses tanto en la instancia local como departamental. Se trató de consolidar esta idea mediante encuentros y convocatorias regionales, que contaron con la participación de mujeres de distintas ideologías y concepciones, quienes servirían de garantes, gestora y veedoras de la política. Estas instancias de representación femenina para que fueran ellas autogestoras de su política no fueron acogidas por la misma Consejería a nivel nacional. Aunque las mujeres participaron con entusiasmo en las ciudades, se dejaron sueltos los lazos creados entre el nivel nacional y regional y solo se desarrollaron algunos proyectos educativos con ONGs. Prevalcieron los proyectos que garantizaban servicios a las mujeres, pero los que dinamizaban procesos participativos. Los programas de servicios a necesidades de la mujer y su familia, disminuyen la carga de la función reproductiva de la mujer o facilitan su labor como socializadora, la protegen contra la violencia, pero al mismo tiempo tienden a reproducir la división sexual del trabajo pues se fomentan sus roles tradicionales de madre.

¿Cuál fue la actitud del movimiento de mujeres ante una política concertada?

Hasta hoy ninguna política estatal en Colombia, ha sido resultado de la presión de un movimiento de mujeres porque este aún es débil y sin suficiente capacidad organizativa a nivel nacional. Si bien, la política fue formulada debido a las presiones de los organismos internacionales ante la primera dama y por algunos intereses particulares de funcionarias y funcionarios del Estado, cuando se hizo la convocatoria desde la Presidencia el movimiento de mujeres respondió de manera amplia, inteligente y activa. Pero la Consejería iba cerrando las puertas a la convo-

catoria y perdiendo la credibilidad. Por falta de voluntad política, que involucrara una mayor participación femenina en la misma política ni se plasmaron estos programas, ni se incidió en un mayor fortalecimiento del movimiento de mujeres, en lograr una mayor conciencia sobre las inequidades entre hombres y mujeres y en ganar espacios de la mujer en el Estado.

Considero sin embargo, que la pérdida de una batalla no implica perder la revolución pacífica -sic- que las mujeres colombianas estamos gestando; ya que apenas se inicia un proceso de reconocimiento de la mujer como ciudadana en Colombia, pues si bien desde 1957 se tiene el derecho a elegir y ser elegidas como gobernantes; aún prevalece en los imaginarios o en la ideología de hombres y mujeres un desconocimiento de ese carácter. De manera especial cuando ser ciudadano significa una efectiva participación democrática y plasmar para el caso de las mujeres sus diferencias respecto a la sociedad patriarcal. Debe ser por eso, que aún el feminismo se macartiza, se rechaza con tanta beligerancia entre todos los estamentos sociales y que la Primera Dama de la nación cuando iniciaba cada discurso en relación con la mujer, formulaba una frase aclaratoria: "Trabajo para la mujer, pero no soy feminista".

Con el gobierno del Presidente Samper, se continúan gestando nuevas propuestas de políticas para la mujer, desde la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer. Sus avances y limitaciones deberán ser objeto de un nuevo análisis. Su logros han estado bloqueados por la grave crisis de gobernabilidad que ha caracterizado este período presidencial, la ejecución entorpecida por la implementación de las políticas fiscales de recorte del gasto público, el traslado del presupuesto del sector social al gasto militar y el mayor debilitamiento del Estado, que directa o indirectamente afecta los programas que con entusiasmo se dedican a mejorar las condiciones de la mujer.

Bibliografía

- CONSEJERÍA PARA LA MUJER, LA JUVENTUD Y LA FAMILIA. *Lineamientos hacia una política Integral para la mujer colombiana*. Marzo 8. 1991.
- Política Integral para la Mujer Colombiana*. Marzo 8. 1993.
- DNP. La Revolución Pacífica. *Plan de Desarrollo Económico y Social*. Santa Fe de Bogotá 1993.
- MOSER, Caroline. "La Planificación de Género en el tercer mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género". En: *Una Nueva lectura Género en el Desarrollo*. Ed. entre Mujeres. 1991.
- LEÓN, Magdalena. "El género en la política pública en América Latina: Neutralidad y Distensión". En *Análisis Político*. N.º 20 Sep. Dic. 1993. Instituto de Estudios Políticos Universidad Nacional de Colombia.
- RICO de Alonso, Ana y otros. "La Política Integral para las Mujeres Colombianas. Síntesis y Reflexión crítica". En *La Política Social en la Década del 90, Una mirada desde la Universidad*. Junio 1993. De. INDEPAZ.
- SANZ, Eduardo. compilador. *Modernización Económica vrs. Modernización social*. Ed. ISMAC, Universidad Nacional y CINEP. 1994
- SARMIENTO, Libardo. *Política Social y Gasto Público en los Noventa. Qué tan significativos son los cambios?* Fedesarrollo. Revista *Coyuntura Social*. Junio 1992.