

El desafío de la equidad de género en Colombia y la estrategia del Mainstreaming

Resumen

Se parte de un balance general de las políticas públicas de mujer y género en Colombia, incluyendo los logros y limitaciones de dichas políticas. Asimismo, se presentan aspectos centrales de las estrategias del **mainstreaming** de género (o **gender mainstreaming**, (definido como una iniciativa que implica llevar la perspectiva de género al centro de atención en todas las áreas de desarrollo de la sociedad y en todos los tipos de actividades institucionales y legislativas) y se proponen estas estrategias como nuevo reto a asumir por los actores involucrados en la política y por la sociedad en su conjunto. Seguidamente se plantean algunas reflexiones sobre las consecuencias y el impacto de una adecuada implementación del **mainstreaming** de género, siendo la más importante la reducción de la brecha de oportunidades entre los sexos. Finalmente se resumen los logros en el proceso de institucionalización de organismos para promover los derechos de las mujeres, y se señalan algunas estrategias y acciones adelantadas desde la actual Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, planteando las limitaciones y dificultades de todo el proceso de institucionalización.

Palabras clave: *mainstreaming* de género, transversalidad de género, políticas de género, equidad de género, implementación política.

Abstract

This essay starts out drawing up a balance of the gender policies in Colombia, weighing their achievements and limitations. Central aspects of gender mainstreaming policies are presented (defining gender mainstreaming as an initiative placing the gender perspective at the center of attention in all areas of social development, and all types of institutional and legislative activities), showing these strategies to be a new challenge for people involved in these policies and for society in general, concluding with some reflections on the consequences and social impact of an adequate implementation of gender, chief among them closing the gap between the opportunities for both sexes. In the framework of the process of institutionalization of governmental organisms for the promotion of women's rights, some strategies and actions carried out at present by the Office of the Presidential

Counsel for Equity for Women are outlined. The essay concludes with a summary of the drawbacks and limitations of the institutionalization process.

Key Words: *Gender mainstreaming, gender transversality, gender policies, gender equity, policy implementation.*

INTRODUCCIÓN

Desde hace más o menos tres décadas, el Estado colombiano como Estado parte del Sistema de Naciones Unidas, se ha comprometido con la no discriminación hacia las mujeres, con su empoderamiento y con el logro de la equidad entre mujeres y hombres, mediante la ratificación de importantes Tratados Internacionales (CEDAW, Belem do Pará), y mediante su adhesión a las Plataformas de Acción de las Conferencias Mundiales que sobre la mujer se han celebrado (y a otras Cumbres mundiales), en las que ha reiterado su compromiso con la equidad de género. Respondiendo en parte a estos compromisos, y respondiendo también a la presión y la demanda del movimiento social de mujeres, los distintos gobiernos han venido creando desde la década de los ochenta mecanismos institucionales de alto nivel que han formulado diferentes políticas para las mujeres y para la equidad de género.

Pese a lo anterior, en los albores del siglo XXI y después de dos décadas de iniciado este camino, constatamos que la equidad de género en Colombia sigue siendo un asunto marginal dentro de las agendas de los gobiernos, que las políticas de mujer y género en Colombia no han logrado consolidarse como políticas de Estado, que los intereses y necesidades de las mujeres y de los hombres siguen desconociéndose en la planeación del desarrollo y que la calidad de vida de las mujeres es aún precaria.

Frente a lo anteriormente planteado, cabría entonces preguntarse: ¿Cuál es el balance de éstas políticas? ¿Cuáles han sido sus logros y sus limitaciones? ¿Han respondido estas políticas a las necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres? ¿Han sido concertadas con el movimiento de mujeres? ¿Han articulado a las consideraciones de género, las de etnia, edad, procedencia, clase, orientación sexual, entre otras? Como políticas para la igualdad y equidad entre los géneros, ¿han contemplado estrategias que involucren y tengan en cuenta a los hombres en su condición generalizada? ¿Han aportado estas políticas (y los avances legislativos) a la transformación del orden patriarcal en lo público y lo privado? ¿Han aportado al logro de la equidad entre mujeres y hombres?

En el presente artículo trataré de dar respuesta a algunos de estos interrogantes. En la primera parte presentaré un balance general de los logros y limitaciones de las políticas públicas implementadas, para pasar luego a presentar aspectos centrales de las estrategias del *mainstreaming* de género. Esta estrategia se constituye en un nuevo reto a asumir tanto por los actores(as) involucrados en la política, como por la sociedad en su conjunto, a fin de que la equidad de género sea asunto central a considerar en la planeación del desarrollo, a todos los niveles y en todas las instituciones. Haré algunos planteamientos someros sobre las consecuencias y el impacto de una adecuada implementación del *mainstreaming* de género. En este marco señalaré algunas estrategias y acciones adelantadas desde la actual Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer a fin de transversalizar la perspectiva de equidad de género en la administración pública. Finalmente plantearé algunas reflexiones sobre las limitaciones de los mecanismos institucionales de alto nivel creados por los distintos gobiernos para atender los asuntos de mujer y género.

En este trabajo privilegio la aproximación al análisis de las políticas como «procesos» en cuanto su formulación e implementación surge del interactuar de los actores. En este marco el proceso participativo es fundamental para fortalecer la gestión y la eficacia de las políticas públicas. Ello supone la participación de las personas interesadas desde la fase inicial de las políticas, supone comprender el ambiente político y la capacidad institucional y/o la voluntad política de parte de las

instituciones para gestionarla, involucrar a quienes implementan los procesos de la formulación de las políticas, y entablar comunicación permanente con los grupos y redes formales e informales. (McGee. 1997: 30-31) Estos factores aumentan la eficacia de las políticas, por cuanto crean un espacio para el diálogo y la negociación continua, incrementan el compromiso y el sentido de propiedad con la gestión de la política de los diversos grupos de la sociedad, y fortalecen los vínculos entre quienes formulan las políticas y las comunidades.

POLÍTICAS PARA LAS MUJERES Y PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

En este campo se han formulado e implementado en Colombia las siguientes políticas:

- 1984. Política para la mujer campesina. Conpes 2109. Ministerio de Agricultura.
- 1992. Política integral para las mujeres colombianas. Conpes 2626. Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.
- 1992. Política Salud para las mujeres, mujeres para la salud. Resolución 1531 de 1992, Ministerio de Salud.
- 1993. Política para el Desarrollo de la Mujer Rural. Conpes Social, Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.
- 1994. Política de Equidad y participación para la mujer. (EPAM). Conpes 2726, Departamento Nacional de Planeación DNP.
- 1997. Avances y Ajustes de la de la Política de Equidad y participación para la mujer, EPAM. Conpes 2941, DNP.
- 2003. Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Ministerio de Protección Social.
- 2003. Política Nacional Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Logros de las políticas

Como aportes de las políticas pueden señalarse entre otros los siguientes:

- Han contribuido a visibilizar la problemática de las mujeres en todos los campos creando una opinión

pública favorable a la equidad entre mujeres y hombres.

- Han propiciado avances legislativos.
- Han fortalecido, en algunos casos, sectores del movimiento de mujeres en cuanto a su organización y participación.
- Han aportado a la construcción de «masa crítica» del movimiento de mujeres frente a éstas políticas.

Limitaciones de las políticas

En el marco del modelo de desarrollo que se implementa en el país, las políticas para las mujeres y para la equidad de género, tienen muy bajo estatus. Ello se evidencia en la escasa asignación presupuestal, en su desarticulación de las políticas macroeconómicas, en su poca cobertura e impacto y en el carácter asistencialista y de bienestar de muchos de sus programas y proyectos. En otras palabras, las políticas para las mujeres y para la equidad de género siguen siendo marginales. No han logrado permear la planeación del desarrollo en lo macroeconómico y en lo macro social. En este contexto cabría retomar lo planteado en el Seminario Internacional sobre Macroeconomía, Género y Estado en cuanto a que:

Los estudios sobre género y economía cuestionan los enfoques en los cuales las desigualdades entre hombres y mujeres son un tema social separado que debe ser tratado en el terreno de las políticas sociales y no como un obstáculo para el desarrollo económico sostenido y el desarrollo humano» (DNP: 1998).

Un aspecto importante a considerar es que dichas políticas no logran consolidarse como políticas de Estado. A pesar de los esfuerzos que se han hecho desde las instancias rectoras de política por posicionarlas al más alto nivel, cada nuevo gobierno formula una nueva política desconociendo en la mayoría de los casos las políticas anteriores y los avances y/o logros que se estuvieren alcanzando. No es de extrañar, entonces, que no hayan generado cambios estructurales

profundos en las raíces de la discriminación contra las mujeres. Podría plantearse que aún falta mucho por hacer en relación con la división sexual del trabajo¹ y que en algunos casos las mismas políticas (en su implementación) se encargan de reproducirla. La violencia contra las mujeres en vez de disminuir parece acrecentarse, las condiciones laborales de las mujeres son muy precarias y los derechos sexuales y reproductivos son todavía «enunciados de buenas intenciones» debido en gran parte a la ingerencia de la Iglesia Católica en el Legislativo y a la sociedad patriarcal y machista que se siente amenazada.

Una de las mayores dificultades que enfrentan las políticas para las mujeres y para la equidad de género en Colombia es su poca legitimidad dentro del movimiento de mujeres, debida al proceso mediante el cual se formulan. La mayoría de las políticas han sido diseñadas «desde arriba» por un equipo de expertos(as) en el tema, sin vincularlas a los procesos de su formulación,² además de que no se han tenido en cuenta los intereses y necesidades de las mujeres, derivados no sólo de su condición de género, sino también de su etnia, procedencia geográfica, edad, clase, orientación sexual. En este sentido la Red Nacional de Mujeres planteó frente a la «Política Integral para las Mujeres Colombianas»:

El que el gobierno haya formulado y aprobado una política para «garantizar el desarrollo humano integral de las colombianas» sin concertar con el movimiento de mujeres, es preocupante puesto que es un desconocimiento no sólo de la trayectoria e influencia que las organizaciones de mujeres hemos tenido en la transformación de las colombianas, sino también del trabajo concreto de la Red Nacional de Mujeres en la Asamblea Nacional Constituyente para lograr principios explícitos de la eliminación de la discriminación contra la mujer en la nueva Carta Política. (Red Nacional de Mujeres, 1994: 9-10)

En cuanto a los contenidos mismos de las políticas, podemos señalar las siguientes limitaciones:

¹ Aunque en Colombia, como en muchos otros países las mujeres han accedido masivamente al mercado laboral, las condiciones en que lo han hecho son muy precarias dado que se ubican en los sectores mas deprimidos de la economía, cuando no en el sector informal y aunque hoy tengan mayor nivel educativo éste no se refleja ni en su ubicación laboral ni en el salario que reciben, que sigue siendo mucho menor que el que reciben los hombres.

² Para ampliar este aparte se sugiere revisar el texto «Nuestro pensamiento y palabra también cuentan» elaborado por la Red Nacional de mujeres, en el que se hace una mirada crítica y propositiva a la Política Integral para las Mujeres Colombianas, a la Política Salud para las Mujeres, Mujeres para la salud y a la Política para el Desarrollo de la Mujer Rural.

- En muchas de las políticas, planes de desarrollo, programas y proyectos dirigidos a las mujeres, se les sigue considerando como «sector vulnerable», objeto de medidas asistenciales y paternalistas y receptora pasiva de los beneficios del desarrollo. Esto trae graves consecuencias en cuanto invisibiliza a las mujeres como actrices sociales y políticas, limita su participación y desconoce el importante aporte del trabajo doméstico (realizado en su mayoría por mujeres) a las cuentas nacionales.
- Por otra parte, en ocasiones se tiende a «circunscribir el tema de género al problema de feminización de la pobreza», lo cual limita grandemente los alcances de los análisis. Según algunas expertas esta tendencia «es una trampa en la que se ha caído muchas veces y que sólo ha confundido la discusión estratégica» (Grynspar, 1998: 83).
- Otra de las dificultades de las políticas es que éstas no cuentan con indicadores ni con mecanismos para hacerles seguimiento, ni tampoco precisan los recursos asignados para su puesta en marcha. Estos factores hacen más difícil el seguimiento a los objetivos de la política y a su impacto.
- Por otra parte, en las políticas que se han formulado en Colombia para la equidad de género, los hombres sólo existen como «referentes» para mirar las situaciones de discriminación de las mujeres, desconociéndose en la formulación de las mismas, las necesidades e intereses de los hombres frente a la temática de género. Más que políticas para la equidad de género, entonces, las actuales son políticas para las mujeres y acciones afirmativas para promover su empoderamiento y su accionar político y social. Es importante tomar en cuenta el creciente cuerpo de investigaciones sobre masculinidades, y avanzar hacia la implementación de políticas de equidad de género que merezcan plenamente el nombre.

EL MAINSTREAMING DE GÉNERO

Las políticas para el empoderamiento de las mujeres y para la equidad de género, a las que acabamos de referirnos, y el *mainstreaming* de género, son dos

estrategias que aunque separadas, son complementarias y están interrelacionadas. El *mainstreaming* de género³ surgió para dar respuesta a las limitaciones a las que acabamos de referirnos, y en la última década se ha venido impulsando desde la ONU y la Unión Europea, como la estrategia más eficaz para alcanzar la equidad de género. Ya desde la Plataforma de acción de la IV Conferencia Mundial de la mujer, celebrada en Beijing, China en 1995, se señalaba que «los gobiernos deberían promover una política activa y visible de *mainstreaming* de género, en todas las políticas y programas, para que antes de que se tomen las decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en hombres y mujeres respectivamente».

Esta estrategia fue desarrollada en respuesta a las lecciones que se han obtenido en los últimos 20 años de experiencias en intervenciones dirigidas a atender las necesidades de las mujeres y a mejorar su posición en la sociedad y surge en respuesta al fracaso de muchas iniciativas que se han emprendido para el logro de la equidad entre mujeres y hombres. La experiencia muestra que para que sea alcanzada la equidad de género, es necesario que los temas de género sean transversalizados en todos los niveles y en todos los sectores. (NCFAW, UNDP. 2004: 34)

¿Qué es el *mainstreaming* de género?

El término *mainstreaming* proviene del objetivo de aumentar la atención prestada a la equidad de género en las actividades de desarrollo establecidas. El *mainstreaming* de género implica llevar la perspectiva de género al centro de atención en todas las áreas del desarrollo de la sociedad (económico, político, social, cultural y organizacional) y en todos los tipos de actividades tales como la recopilación de datos y la investigación, los análisis, la legislación, el desarrollo de políticas, el desarrollo de programas y proyectos, así como la formación y otras actividades de desarrollo institucionales (Hannan. 2004: 3-4). Siguiendo a Hannan, es pertinente señalar que «[el] *mainstreaming* no implica una aceptación incuestionable del desarrollo establecido, sino que busca cambiar o transformar los objetivos, las políticas, las estrategias y las acciones en el desarrollo establecido para que tanto las mujeres

³ La traducción de *mainstreaming* como transversalidad, aunque no es muy precisa, es utilizada con frecuencia por sectores de la academia y actores(as) políticos.

como los hombres puedan influir en la dirección del desarrollo social y participar activamente y beneficiarse de él».

Desde el *mainstreaming* de género se plantea que la atención a los intereses y necesidades de mujeres y de hombres así como la atención al impacto sobre los mismos de todas las acciones emprendidas, debe ser parte habitual de los procesos, no sólo de las políticas para las mujeres y para la equidad de género, sino de todas las políticas (económicas, de comercio, de medio ambiente, de agricultura, de erradicación de la pobreza, de migración, de prevención del delito, de desarrollo industrial, de salud, etc.).

Implementación del *mainstreaming* en las organizaciones públicas y privadas y en la gestión pública

En gran medida el fracaso de las iniciativas para transversalizar el enfoque de género en la planeación del desarrollo y posicionar la equidad de género como política de Estado, ha obedecido a que éste sigue siendo un asunto marginal dentro de las organizaciones⁴, un tema a ser trabajado por un equipo de «expertos/as», y un asunto más «técnico» que político. Ahora bien, sería hipócrita impulsar políticas de género desde organizaciones en las que la equidad de género está ausente, donde se discrimina a las personas por razones de sexo para ocupar cargos de decisión, donde los salarios y las condiciones laborales son inequitativas para mujeres y para hombres y donde se mantiene y perpetúa una cultura machista y patriarcal. Dado lo anterior se considera entonces que incorporar la perspectiva de género en las organizaciones e instituciones públicas y privadas que van a implementar las políticas, es una condición importante y casi indispensable para el éxito del *mainstreaming* de género.

En este contexto los esfuerzos deben hacerse en dos niveles:

1. *Al interior de cada organización:* Es necesario revisar desde la perspectiva de género las prácticas de trabajo, jerarquías de poder, operaciones internas, desarrollo de capacidades y condiciones tales como salarios y beneficios.

2. *En el mandato y trabajo de cada organización:* Se hace necesario examinar tales productos como políticas, leyes, planes, programas, proyectos y directivas administrativas, así como su impacto para las relaciones de género. (NCFAW, UNDP. 2004: 35)

Al analizar las organizaciones que van a implementar las políticas, con el fin de que en ellas se transversalice la perspectiva de género, se deben considerar los siguientes elementos:

- Compromiso y política. Puesto que se asigna a las cuestiones de género en la política de una organización; grado de compromiso y aplicación en la práctica; participación de mujeres y de hombres en la elaboración de políticas y en la toma de decisiones.
- Presupuesto: Integrar el enfoque de género requiere recursos financieros. Se puede recurrir tanto a los recursos de programas como a presupuestos especiales para financiar la formación, desarrollar instrumentos, efectuar investigaciones, organizar seminarios y campañas, etc.
- Competencias/capacidades. Es importante crear conciencia y desarrollar las capacidades necesarias sobre género en todos los actores involucrados y a todos los niveles. La capacitación debe conllevar a hacer del género una actitud y no solamente una «técnica» más.
- Planeación/procedimientos/Instrumentos: Todos los instrumentos y todas las etapas de la planificación y de la implementación de programas y proyectos (términos de referencia, indicadores, gestión del ciclo de proyectos y manuales de evaluación) deben integrar el enfoque de género.
- Cultura organizacional: La cultura de una organización es una combinación de complejos elementos y factores intangibles que hay que descifrar como parte de una evaluación de género que permita establecer correctivos donde sea necesario a fin de que la equidad de género permee todos los aspectos de la cultura de una organización.

⁴ Para ampliación de este aparte revisar Manual COSUDE en la práctica, reseñado en la bibliografía.

- Gestión de los recursos humanos e igualdad de oportunidades: Se requiere crear un ambiente de trabajo seguro y práctico para las mujeres y los hombres e identificar sus necesidades prácticas e intereses estratégicos como parte de una evaluación de género al interior de la institución.
- Responsabilidades: Todos los miembros del personal independientemente del puesto que ocupen son responsables de la integración del enfoque de género. (COSUDE. 2003: 27)

Componentes transversales a todo el proceso de *mainstreaming* de género

Para implementar la estrategia a todos los niveles y en todos los sectores se deben considerar de forma permanente, entre otros, los siguientes componentes:

1. *Sensibilización y capacitación*: Sensibilizar, concientizar y brindar herramientas conceptuales y metodológicas sobre equidad de género y planeación con perspectiva de género a funcionarios/as de las entidades estatales a nivel central y territorial a fin de que estén capacitados para diseñar, implementar, monitorear y evaluar, políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos con enfoque de género.
2. *Comunicación y cultura*: Promover un cambio cultural en la sociedad en el que se propenda por la equidad entre hombres y mujeres en todos los campos de la actividad social y se valoren y reconozcan los aportes de las mujeres al desarrollo.
3. *Monitoreo*: Por medio de indicadores previamente establecidos, revisar los avances y retrocesos en los procesos que se adelantan.
4. *Fortalecimiento organizativo de las mujeres e interlocución con los hombres y las mujeres*: Promover la calificación para la participación de las mujeres y fortalecer sus organizaciones. Hacer a los hombres y a las mujeres partícipes de todo el proceso, y considerar sus intereses prácticos y estratégicos en la planeación del desarrollo.
5. *Investigación*: Aportar elementos para la formulación, implementación, evaluación de políticas,

planes, programas, proyectos y presupuestos con enfoque de género, acordes con los contextos.

6. *Celebración de convenios y alianzas*: Celebrar convenios y alianzas con entidades del sector público, privado y la cooperación internacional para la investigación y la implementación de la estrategia de transversalidad.
7. *Evaluación*: Hacerle seguimiento periódicamente a la implantación de la estrategia de transversalidad de género a fin de hacer ajustes que tengan en cuenta las debilidades y fortalezas encontradas.

Implicaciones de la implementación de la estrategia del *mainstreaming* de género

Una implementación seria de esta estrategia en Colombia conduciría a grandes cambios, a saber:

- Si partimos del hecho de que la inequidad de género es sistémica pues sus raíces permean todas las esferas sociales, políticas, económicas y culturales, una política para atacar las disparidades de género debe actuar simultáneamente en éstos frentes y trabajar coordinadamente con otros sectores para que sea exitosa. En este contexto podría señalarse entonces que el reto de la equidad de género y la preocupación por la eliminación de la discriminación contra las mujeres no es sólo un asunto que compete a las políticas para las mujeres y a las políticas para la equidad de género, sino que compete a todas las políticas públicas. Asimismo, la responsabilidad por la equidad de género, ya no sería asunto exclusivo de la instancia rectora de políticas para las mujeres y para la equidad de género (aunque ésta debe jugar un importante papel de promoción, para lo cual debe fortalecerse como institución), sino que sería responsabilidad también de todas las otras instancias gubernamentales en todas las áreas y a todos los niveles y compete también a la sociedad en su conjunto.
- En este sentido se puede hablar de transversalidad en cuanto la equidad de género es un asunto de competencia intersectorial e interinstitucional que requiere del compromiso conjunto de todas las áreas y de todos los sectores.

- El *mainstreaming* de género es explícito en señalar la importancia de considerar los intereses y necesidades de los hombres (y de las mujeres) en su condición generizada. Desde esta perspectiva las políticas para la equidad de género en Colombia y todas las otras políticas y acciones del Estado deben reconocer y «visibilizar» a los hombres en su diversidad étnica, de clase, de procedencia, de orientación sexual, etc. y promover medidas para atender sus prioridades. En este contexto es pertinente señalar que la equidad de género debe ser el resultado de un esfuerzo emprendido entre mujeres y hombres y no sólo desde las mujeres.
- La estrategia del *mainstreaming* de género aporta al cambio estructural del sistema de género en cuanto hace partícipes a mujeres y hombres en el accionar del Estado para transformar sus instituciones y sus prácticas que en muchos casos reproducen situaciones de inequidad social y de género. Como plantea Astelarra:

Si se quiere resolver realmente la discriminación de las mujeres, es necesario cambiar la organización social que le sirve de base y la dicotomía entre las actividades públicas y privadas. Esto supone políticas públicas de más envergadura y con objetivos más amplios que la mera búsqueda de la igualdad de oportunidades y acción positiva entre mujeres y hombres en el ámbito público. Supone, por un lado, modificar las características y la relación entre el mundo público y el mundo privado que ha caracterizado a nuestra sociedad moderna. Por otro lado, supone eliminar la base cultural y política que ha sustentado la jerarquía entre lo masculino y lo femenino... Esta profunda tarea de cambio no es posible sólo con la implementación de políticas públicas. Supone una verdadera revolución de la sociedad y de las personas. La sociedad debe organizar su vida privada, en especial los servicios producidos en la familia de otra manera. Las personas deben modificar radicalmente sus ideas, sus modos de actuar y sus valores, con respecto al género. (Astelarra. 2004: 17)

MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LAS MUJERES Y PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

Un paso importante para lograr la implementación de políticas para promover los derechos de las mujeres y alcanzar la equidad de género, es la institucionalización, es decir, la creación y el desarrollo de organismos gubernamentales que puedan asumir la orientación y la coordinación de los procesos para lograr dicha equidad.

Logros: instituciones creadas

El gobierno colombiano desde la década de los 80 ha creado diferentes organismos institucionales y ha promulgado varias políticas para las mujeres, con el apoyo de equipos técnicos de alto nivel que han contado a su vez con la asesoría técnica y financiera de la Cooperación Internacional. Estos organismos incluyen:

- 1990: Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (Decreto Presidencial 1878).
- 1995: Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres (Ley 188).
- 1999: Se convierte la Dirección en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (Decreto 1182).
- 2.003: Se asignan nuevas funciones a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (Decreto 519).

A continuación nos centraremos en algunos aspectos del desempeño de la actual Consejería, específicamente en relación con el uso del *mainstreaming* de género, para luego señalar algunas limitaciones de los procesos de institucionalización.

El *mainstreaming* de género en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2.003-2006)

Como una herramienta para el proceso que se adelanta a nivel central y en las regiones, la Consejería validó un *Manual para la Transversalidad de género* el cual contiene elementos conceptuales y prácticos para su incorporación en entidades del Estado Colombiano. Este Manual se produjo en el contexto de la *Estrategia para la transversalidad de género* impulsada desde la Consejería cuyo objetivo es el de:

Introducir líneas de trabajo en las diferentes Ramas del poder público y en las instituciones, para incorporar el enfoque de género en las políticas, programas, proyectos y presupuestos, estableciendo mecanismos de concertación, coordinación y cooperación... Su implementación permite lograr gradualmente la permanencia del proceso y evita la marginación y el aislamiento de las instancias que propenden por la equidad de género (Observatorio de asuntos de género, 2005: 19).

En el Manual se presenta una «Ruta para la transversalidad» con un instructivo para el monitoreo de cada uno de los componentes de la misma⁵. Los presupuestos básicos de la Ruta son: voluntad política, institucionalidad, coordinación, información, sensibilización, planeación, presupuesto, planes de Acciones Directas o Políticas afirmativas, concertación, ejecución, responsables, monitoreo, evaluación, sostenibilidad, y estrategia de comunicaciones. Al respecto se señala que:

Esta forma de intervención debe incidir en todo el accionar del Estado (*Integralidad*) puesto que cada actuación tiene un impacto diferenciado para mujeres y hombres. El cumplimiento de los presupuestos básicos permite lograr gradualmente la permanencia del proceso y la incorporación de esta dimensión en las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos. El proceso de la transversalidad de género evita la marginación y el aislamiento de las políticas y de las instancias que propenden por la equidad de género. Así la consolidación de la *transversalidad de género* como política de estado, trasciende el ámbito gubernamental generando un proceso de transformación cultural capaz de generar un cambio en las personas, las ideas, los valores y los modos de actuar dentro de la sociedad» (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2005: 10).

Otros logros de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2.003-2006)

Teniendo como meta posicionar la equidad de género como política de Estado y transversalizar el enfoque de género a todos los niveles, y en todos los sectores, la Consejería ha emprendido diversas iniciativas, con recursos del presupuesto nacional, recursos de la cooperación internacional⁶ y apoyo de la empresa privada. Entre ellas se encuentran:

- El Acuerdo Nacional por la Equidad entre mujeres y hombres (14 de octubre del 2003) que es una importante iniciativa que concreta el compromiso del Gobierno nacional y de las Ramas Legislativa y Judicial de realizar y concretar el objetivo de potenciar el papel de las mujeres mediante su participación en condiciones de igualdad con los hombres, en todas las esferas de la sociedad, y la eliminación de todas las formas de discriminación en su contra, a fin de alcanzar un desarrollo humano con calidad y equidad. (Consejería Presidencial para la equidad de la mujer, 2003:3)
- Este Acuerdo ha sido suscrito también por diversos gremios⁷ económicos y sociales y las Universidades de Antioquia, Nacional y la del Valle y sigue impulsándose su adhesión en las regiones. Como mecanismo para el seguimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo se conforma la Mesa Interinstitucional de Enlaces de Género.
- Otra iniciativa liderada por la Consejería dentro de la estrategia de transversalidad, para aunar esfuerzos por la equidad de género y la participación política de las mujeres es el Pacto para una inclusión efectiva de las mujeres en la política (5 de octubre del 2005) que se constituye en el compromiso de los partidos y movimientos políticos para

⁵ Este Manual para la Transversalidad de Género será publicado próximamente.

⁶ Es de destacar el importante apoyo del PNUD, UNIFEM, ACADI, AEI, GTZ, FESCOL, OIT y OIM. UNDP PAKISTÁN. «Gender sensitivity and awareness-raising step by step» Attached to *GenderNet Query. Bangladesh Training Manual for Civil Service*, 2004. UNDP-UNIFEM-UN/HABITAT (ROLAC). *Estrategias para el liderazgo de las mujeres y avances en la inclusión, la gobernabilidad y la equidad de género en democracias locales en el Ecuador*. Documento borrador de la Propuesta de Intervención, Mayo 2004. XUNTA DE GALICIA. *Proxecto Elas. Contidos Formativos*. Sin Fecha WALBY, Sylvia. *Mainstreaming de género: Uniendo la teoría con la práctica*.

⁷Entre los gremios que han firmado el acuerdo se encuentran: ASOBANCARIA, COTELCO, SAC, ANDI y Confecámaras.

potenciar el papel de las mujeres en la democracia y de concretar estrategias que aseguren a través de acciones deliberadas, su inclusión efectiva en el poder formal... Los firmantes se comprometen de conformidad con los estatutos que rigen los movimientos y partidos políticos, a contar con un programa o plan de acción que permita desarrollar estrategias políticas, económicas, comunicativas, educativas y alianzas estratégicas para la inclusión efectiva de las mujeres en la política. (Consejería Presidencial para la equidad de la mujer, 2005: 3).

La Consejería diseñó y puso en marcha como parte de la estrategia de fortalecimiento institucional y de transversalidad, El Observatorio de Asuntos de Género, OAG, como

herramienta estratégica para evaluar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y avanzar en el proceso de transversalidad de género; conocer el impacto específico que las normas, las políticas, los presupuestos o las estructuras tienen sobre hombres y mujeres... formular recomendaciones y elaborar los informes del Estado Colombiano frente a los compromisos internacionales...» (Consejería Presidencial para la equidad de la mujer, 2004: 4).

- El OAG realiza también el seguimiento a la situación de mujeres y de hombres a partir de 5 ejes temáticos: Empleo y desarrollo empresarial; Educación y cultura; Salud sexual y reproductiva; Violencias contra la mujer y participación política, sobre los cuales periódicamente saca Boletines. Es importante señalar que recientemente el Observatorio de Asuntos de Género es ya Ley de la República.
- La Consejería viene adelantando desde 2003 agendas interinstitucionales como resultado del proceso de concertación con Ministerios y entidades del orden nacional. Estas agendas determinan los compromisos y los(as) responsables de las acciones. En el proceso que se realiza en las regiones se han también concertado agendas intersectoriales.
- Los Consejos comunitarios de mujeres fueron creados por la Consejería

como un mecanismo participativo y un valioso espacio de interlocución entre las mujeres y el

Estado, en departamentos y municipios... Buscan simultáneamente consolidar una Red de mujeres contra las violencias (Consejería Presidencial para la equidad de la Mujer, 2005: 19)

- Desde la Consejería se están impulsando también estrategias para la sostenibilidad de los programas con el fin de crear capacidad institucional en departamentos y municipios que permanezca a pesar de los cambios de gobierno.

Es importante hacerle seguimiento a estas iniciativas para revisar su impacto y su sostenibilidad.

Limitaciones de los mecanismos institucionales

Desafortunadamente, en general la eficacia de los mecanismos institucionales creados como entes rectores de las políticas de mujer y género⁸ se ha visto limitada por los siguientes factores:

- El poco presupuesto y el recorte permanente del mismo, lo que impide y limita la implementación de estrategias a largo plazo, la contratación de personal con alta calificación y la cobertura. Una de las grandes limitaciones para la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia y la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, fue la escasa asignación presupuestal, que dificultó la cobertura de sus programas y la programación a largo plazo. Según el Informe del Área Mujer de la Consejería, el presupuesto que se asignó al Área Mujer durante el 94, fue solo el 5.6% del total asignado a la Consejería. Según el Informe de gestión de la Dirección Nacional, el presupuesto asignado en el período 95-97 no excedió el 0,0007 del Presupuesto Nacional.
- Débil institucionalidad. Otra constante es que la creación y permanencia de estas instancias depende en gran medida de la «buena voluntad» del gobierno de turno, no garantizándose su estabilidad y la continuación de su trabajo en el gobierno siguiente. Como ya se dijo, entre 1990 y 2003 se crea una Consejería que posteriormente pasa a ser Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, para luego volver a la figura de la

⁸Estas consideraciones son retomadas de los informes de gestión presentados por la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, La Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer del período anterior al actual.

Consejería, e incluso se le cambian las funciones.

- Bajo estatus en el aparato estatal. Un aspecto central a considerar en este contexto es el de que las personas encargadas de estas instancias participen en los espacios donde se definen las políticas macrosociales y macroeconómicas del país.
- Dificultad para vencer «resistencias» dentro del Estado y dentro de sectores de la sociedad civil, frente al cambio cultural necesario para la equidad de género. Según la experiencia reseñada en los informes de gestión de la Consejería y de la Dirección Nacional, falta voluntad política de muchos de los funcionarios/as de los Ministerios y Secretarías a nivel nacional y regional, para asumir políticas y programas que apunten a transformar las situaciones de inequidad que enfrentan las mujeres y para potenciar su participación. En cuanto a las dificultades encontradas para su gestión, Olga Amparo Sánchez, directora durante el período 1995-1998, señala:



- Dificultad para la interlocución con el movimiento de mujeres. Esta dificultad ha sido consignada en los informes de gestión tanto de la Consejería Presidencial para la Juventud la Mujer y la Familia, como en el de la Dirección Nacional para la Equidad. En el informe de gestión preparado por dicha Consejería, se señala que

[El] proceso de acercamiento y concertación con el Movimiento Social de Mujeres fue lento y en ocasiones difícil pero... sirvió para conocer las diferencias en perspectiva y naturaleza del trabajo así como las debilidades y fortalezas conceptuales y de gestión del sector gubernamental y de las organizaciones de mujeres. (Consejería Presidencial Juventud, Mujer y Familia. Área Mujer. 1994: 9-10)

CONCLUSIÓN

La estrategia del mainstreaming de género representa una oportunidad importante para los esfuerzos por alcanzar la equidad de género. En Colombia contamos ya con herramientas técnicas, tales como el Manual citado, que pueden ayudarnos implementar esta estrategia tomando en cuenta todas las variables que deben controlarse a fin de lograr el éxito en este propósito. Debemos, claro está, contar con la voluntad política de los funcionarios gubernamentales a los niveles locales y departamentales, a fin de que se puedan realizar las acciones necesarias. Por otra parte, el objetivo de lograr la transversalidad de la perspectiva de género tanto en las políticas públicas como en todas las áreas de desarrollo de la sociedad no podrá lograrse sin la interlocución y la concertación con un movimiento de mujeres fuerte, bien organizado, y decidido a participar a fondo en la vida pública. De hecho, un movimiento social de mujeres capaz de presentar demandas claras y defenderlas con efectividad, puede fortalecer la voluntad política de los funcionarios y dirigentes para emprender las acciones pertinentes. Este es el reto al cual nos enfrentamos hoy las mujeres.

Martha Cecilia Londoño

Centro de Estudios de Género,
Mujer y Sociedad, Universidad del valle

BIBLIOGRAFÍA

- ASTELARRA, Judith. *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo 57. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- AWID. *Género y derechos*. No 9, agosto del 2004.
- CASTELLANOS, Gabriela, Londoño, Martha Cecilia. *Un nuevo milenio para mujeres y hombres del Valle del Cauca: Cómo acercarse a la equidad social y de género en los planes, programas y proyectos de desarrollo municipales*. Cali: Gobernación del Valle, Centro de Estudios de Género, Mujer y Sociedad, Universidad del Valle, 1997.
- CONSERJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA JUVENTUD; LA MUJER Y LA FAMILIA. Informe ÁREA MUJER. Bogotá: Presidencia de la República, 1994.
- CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. *Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo*. Bogotá: Presidencia de la República, 2003.
- CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. *Acuerdo nacional por la Equidad entre mujeres y hombres*. Bogotá: Presidencia de la República, 2003.
- CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. *II Informe del Estado colombiano para la IX Conferencia Regional sobre la mujer en ALC*. México: CEPAL, Presidencia de la República, 2004.
- CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. *Pacto para una inclusión efectiva de las mujeres en la política*. Bogotá: Presidencia de la República, 2005.
- COSUDE. *Igualdad de género en práctica*, 2003.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE EQUIDAD PARA LAS MUJERES. *Síntesis de una gestión*. Santa Fé de Bogotá: Presidencia de la República, mayo de 1997.
- HANNAN, Carolyn. «Promover la igualdad de género: experiencias de la ONU en la implementación de la estrategia del mainstreaming de género». Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales de la Unidad de Igualdad y Género, organizadas por el Instituto Andaluz de la Mujer y la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda, Andalucía, España, 2004. INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. *Memoria del Primer Seminario Latinoamericano de Metodologías de Capacitación de Género*. México: Instituto Nacional de las Mujeres, 2002.
- LONDOÑO LÓPEZ, Martha Cecilia, «Políticas públicas para las mujeres en Colombia. Interlocución Movimiento de mujeres -Estado- Movimiento de mujeres». EN: *Sujetos femeninos y masculinos*, Gabriela Castellanos, Simone Accorsi, compiladoras. Cali: Manzana de la Discordia/ Centro de Estudios de Género, Mujer y Sociedad de la Universidad del Valle, 2001.
- _____, «Movimiento de mujeres y proyecto político en Cali (1975-1995)», 2002, en: *Género y sexualidad en Colombia y en Brasil*. Gabriela Castellanos, Simone Accorsi, compiladoras. Cali: Manzana de la Discordia/Centro de Estudios de Género, Mujer y Sociedad de la Universidad del Valle, 2002.
- _____, «Equidad de Género y políticas públicas». EN: *Revista Colombiana de Trabajo Social*, No 20, Consejo Nacional para la educación en Trabajo Social- CONETS- , Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano, Universidad del Valle, Cali, 2006.
- LINARES Márquez de Prado, María Dolores. (SF). «Mainstreaming en las administraciones publicas». *Proyecto Elas. Contidos Formativos*. Xunta de Galicia. Sin Fecha.
- MASSOLO, Alejandra. «Políticas publicas locales de equidad de género: Una innovación de la gestión municipal», 2002.
- NATIONAL COMMITTEE FOR THE ADVANCEMENT OF WOMEN IN VIET NAM. THE NATIONAL MAINSTREAMING DE GÉNERO GUIDELINES IN POLICY FORMULATION AND IMPLEMENTATION. Towards gender equality in Viet Nam. Through gender-responsive National Policy Planning. Project Gender in Public Policy. Hanoi: National Committee for the Advancement of Women in Viet Nam. 2004.
- QUIROZ, Teresa, Medellín Fernando. *Guía de planificación y formulación de políticas municipales de promoción de equidad entre los géneros. Manual del centro Latinoamericano de capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales IULA/CELCADE*, 1997.
- GÓMEZ Restrepo, Ofelia., «Nuestro Pensamiento y Palabra También Cuentan. Una mirada crítica a la Política Integral para las Mujeres». Bogotá: Red Nacional de Mujeres, 1994.
- UNDP PAKISTÁN. «Gender sensitivity and awareness-raising step by step» Attached to *GenderNet Query. Bangladesh Training Manual for Civil Service*, 2004.
- UNDP-UNIFEM-UN/HABITAT (ROLAC). *Estrategias para el liderazgo de las mujeres y avances en la inclusión, la gobernabilidad y la equidad de género en democracias locales en el Ecuador*. Documento borrador de la Propuesta de Intervención, Mayo 2004.
- XUNTA DE GALICIA. *Proyecto Elas. Contidos Formativos*. Sin Fecha
- WALBY, Sylvia. *Mainstreaming de género: Uniendo la teoría con la práctica*. Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales de la Unidad de Igualdad y Género, organizadas por el Instituto Andaluz de la Mujer y la Dirección general de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda. Andalucía, España, 2004.