

**DES-ENCUENTROS ENTRE REDES DE POLÍTICA: UN ANÁLISIS DE LA
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MUJER Y EQUIDAD DE
GÉNEROS**

Diana Paola Gaitán Martínez

**Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Maestría en Estudios Políticos
Bogotá
2014**

**DES-ENCUENTROS ENTRE REDES DE POLÍTICA: UN ANÁLISIS DE LA
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MUJER Y EQUIDAD DE
GÉNEROS**

Diana Paola Gaitán Martínez
Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Estudios Políticos

Director
Javier Torres Velasco
Doctor en Ciencia Política

Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Maestría en Estudios Políticos
Bogotá
2014

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	15
1. MARCO GENERAL DE ANÁLISIS	24
2. PRINCIPALES AVANCES EN LA LEGISLACIÓN A FAVOR DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.	31
2.1 El sistema internacional.....	31
2.2 Una mirada al avance de la legislación en Colombia.	33
2.3 Una mirada al avance legislativo y la institucionalización de la política en el Distrito Capital:	35
3. GÉNESIS DE UNA RED, ESPACIOS Y ACTORES.....	43
3.1 Formulación de la política pública de Mujer y Equidad de Géneros (PPMYEG).....	43
3.1.2 Fases de la formulación de la PPMYEG	47
3.2 Espacios de participación en el proceso de formulación	51
3.2.1 Mesa diversa de mujeres	51
3.2.2 Consejo Consultivo de Mujeres CCM.....	55
3.2.3 Casas de Igualdad de Oportunidades CIO.....	60
4. ANÁLISIS DE UNA RED: PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	67
4.1 Red general de la política pública.....	68
4.1.1 Red Institucional.....	73
4.1.2 Red política:	74
4.2 Intermediación de intereses en la red de política	75
4.3 Participación y políticas públicas	79

5. CONSIDERACIONES FINALES83
REFERENCIAS88
ANEXOS94

TABLA DE ANEXOS

ANEXO A INCORPORACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN LA NORMATIVIDAD	94
ANEXO B MATRIZ DE INCIDENCIA DE ACTORES DE LA RED DE POLÍTICA..	97
ANEXO C INDICADORES DE INTERMEDIACIÓN	98
ANEXO D TRANSCRIPCIÓN DE LA ENTREVISTAS REALIZADAS.....	99

A mi hijo por ser el motor de mis sueños.

A ti por leer y releer mi vida entera.

A mi madre por sus dulces besos matutinos.

A quienes se esfuerzan día a día por hacer de este mundo un lugar incluyente.

INTRODUCCIÓN

El siglo XX marcó un hito sin precedentes en la historia por sus significativos avances en el logro de una mayor igualdad en las relaciones entre hombres y mujeres. Fue el siglo de la “revolución de las mujeres” como consecuencia de su acceso masivo a la educación, al trabajo, al derecho de elegir y ser elegidas, y por el avance científico en la regulación de la fecundidad que posibilitó la separación entre reproducción y ejercicio de la sexualidad y con ello el control de las mujeres sobre su propio cuerpo (Fuentes, 2005, p. 10). Por tal razón, en el marco del contexto mundial del nuevo milenio donde los países de América Latina y el Caribe están insertos surgió la necesidad de responder a compromisos culturales, sociales, políticos y económicos que en el transcurso de la historia se habían mantenido al margen a una parte de la población: las mujeres, quienes no eran protagonistas de los procesos de decisiones que involucran a todos y todas en una sociedad.

Diferentes prácticas socioculturales referidas a los roles que hombres y mujeres deben desempeñar en la vida social justificaron históricas desigualdades y desequilibrios, formales e informales, entre ambos géneros. Hoy en día, algunos de ellos persisten y funcionan como barreras que impiden que las mujeres desplieguen todas sus capacidades y se desempeñen en condiciones plenas de igualdad. Sin embargo, el primer paso para superar dichas inequidades y avanzar en la construcción de sociedades más igualitarias y democráticas ya se está dando: la participación de las mujeres en la formulación de políticas.

Gracias a este proceso se han puesto temas como los derechos patrimoniales y maritales, sexuales y reproductivos, la violencia intrafamiliar, la discriminación laboral y las cuotas políticas en las agendas públicas, nacionales e internacionales. Paralelamente, el rol de las organizaciones de mujeres, movimientos feministas, partidos políticos, actores y actrices políticas ha sido fundamental a la hora de formar una masa crítica que promueva la integración de los asuntos de importancia para las mujeres en las agendas de discusión pública.

En efecto en Bogotá, con la política pública de Mujer y Equidad de Género (PPMYEG) ¹ en el año 2004 se estableció un proceso de construcción colectiva que dio cabida a las mujeres, lo cual marcó un giro sustantivo respecto al reconocimiento de los derechos de las mujeres en el modelo de la ciudad. Para ello fue necesaria la voluntad política del alcalde electo, Luis Eduardo Garzón, y la articulación de las distintas organizaciones de mujeres y entidades del Distrito Capital que participaron en la construcción de esta política pública.

En ese marco esta investigación tiene como objetivo principal analizar la participación de las mujeres en la formulación de la política pública mujer y equidad de género en la ciudad de Bogotá para determinar, por un lado la incidencia de los actores dentro de una red de políticas públicas (*policy network*) y, por el otro, la eficacia de los espacios participativos en tal red. La pregunta que esta tesis busca responder es: ¿cuál fue la incidencia de la participación de las mujeres en la red que se constituyó en torno a la política pública de Mujer y Equidad de Género? Para ello, se realiza una revisión de la participación de algunas organizaciones de mujeres en la formulación de esta política en el periodo 2004-2010. Específicamente, se pretende evidenciar la interacción de los y las actores² en la red de la política pública y describir la incidencia que tienen los actores en la política pública según sus experiencias participativas, vínculos e interacción con los demás actores de la red. Por otra parte se busca entender si son las redes modos de hechura y gestión de políticas públicas eficaces para generar cambios sociales significativos.

¹ Al inicio del Gobierno de Luis Eduardo Garzón esta política se denominó de Mujer y Géneros por eso en la mayoría de textos y en las entrevistas aparece referenciada de esta manera, pero en el decreto que aprueba la política el nombre que se le da es Política de Mujer y Equidad de Género. En este texto se usan ambas denominaciones indistintamente.

² En esta investigación se entienden a los actores como las organizaciones de mujeres, entidades del Distrito y asesoras de política que incidieron en el proceso de formulación de la política pública de Mujer y Equidad de Género.

Esta investigación tiene como enfoque principal la teoría del cambio social como producto de la acción del Estado, es decir desde las políticas públicas. Si bien incluye una discusión de la participación de las mujeres, su fundamento teórico no es de género o de carácter feminista. En su lugar se fundamenta en el debate de las redes de políticas públicas, para observar cómo interactúan diversos actores, incluyendo los grupos y organizaciones de mujeres, con el objeto de superar las barreras culturales y políticas que les han impedido ser reconocidas como actores de interés.

Para dar cuenta de los objetivos planteados esta investigación se fundamenta en tres tipos de fuentes: en primer lugar, la política pública de mujer y géneros formulada en Bogotá desde el 2004 y sus antecedentes a través de la revisión de normas, decretos, acuerdos, lineamientos de política, planes de desarrollo y planes de acción; en segundo lugar, la revisión documental de informes de gestión de las entidades consultadas y documentos de propuestas realizadas por las organizaciones de mujeres. Finalmente, las transcripciones de 8 entrevistas semiestructuradas (Ver Anexo D) realizadas a las representantes de diferentes organizaciones de mujeres, asesoras de políticas y funcionarias de entidades del Distrito, quienes fueron seleccionadas por su participación en el proceso de formulación de la política pública estudiada³.

Estas organizaciones y entidades fueron:

³ Es claro que estas mujeres entrevistadas no representan todas las voces que con sus demandas enriquecieron el proceso de formulación de la política, pero sí dan cuenta de las dinámicas dadas en torno a la red de la política pública.

N°	Tipo de organización, entidad o persona.	Nombre de la organización o entidad a la que pertenece.	Descripción de la organización o entidad	Persona entrevistada
1	Organización social	ORMUAFRO	Asociación que trata de promocionar y mejorar la calidad de vida de las mujeres afrocolombianas. Sus perspectivas se encaminan hacia las cuestiones de género y de paz.	Adiela Dagua Aponzá
2	Organización social	PROROM	Ha centrado sus esfuerzos en la difusión de la cultura, tradiciones y la historia de los Rom de Colombia. Ello con el propósito fundamental influir en la llamada sociedad mayoritaria y en las instituciones públicas y privadas para que se quiebren los estereotipos dados al pueblo gitano.	Dalila Gómez Baos
3	Organización social	CIASE (Corporación de investigación de acción social y económica)	Organización que promueve la pluralidad y la diversidad; la libre expresión de opiniones y la solución negociada de los conflictos valorando las diferencias e identidades culturales, políticas, de género, de orientación sexual, religiosas entre otras.	Rosaemilia Salamanca
	Organización	Cabildo Inga de	Cabildo que busca trabajar y	Marleni

4	étnica	Bogotá	demostrar las necesidades y aportes de la comunidad INGA	Jajoy.
5	Asesora de política	Investigadora del grupo Mujer y Sociedad Universidad Nacional	Académica feminista, quien lideró en calidad de asesora las políticas de mujer y géneros en la ciudad.	Juanita María Barreto Gama.
6	Asesora de política	Casa de la Mujer Trabajadora CUT	Sindicalista y también asesora de la política pública de mujer y equidad de género.	Marta Buriticá
7	Órgano consultivo	Consejo Consultivo de Mujeres (ver espacios de participación Cap. II)	Instancia de coordinación entre los procesos y las organizaciones de mujeres del Distrito y la administración distrital en el marco de la política públicas de mujer y equidad de género.	Luz Mery Palacios Moreno
8	Entidad adscrita a la Secretaría de la Mujer.	Casa Matriz de Igualdad de oportunidades (ver espacios de participación Cap. II)	Espacios de encuentro, ejercicio de igualdad, semillero de procesos productivos, promotores del liderazgo y empoderamiento de las mujeres en la realización de los seis derechos priorizados en la Política Pública de Mujer y Géneros.	Milena Patricia Loaiza

9	Entidad del Distrito adscrita a la Secretaría de Gobierno	IDPAC (Instituto Distrital de Participación Comunal) Gerencia de mujer y géneros.	Instancia basada en el empoderamiento y la participación de las mujeres a nivel local.	Janet Patricia Alba
10	Entidad del distrito	Secretaría de la mujer. Coordinación de la política pública	Tiene por objeto liderar, dirigir, coordinar, articular y ejecutar las etapas de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para las mujeres.	Diana Caicedo

Fuente: Elaboración propia

Como parte de la metodología inicial se propuso grabar estas entrevistas pero algunas mujeres prefirieron no ser grabadas dado los temas sensibles que se trataban, por lo que finalmente se obtuvieron 2 grabaciones y 8 entrevistas escritas que fueron transcritas en su totalidad por la entrevistadora.

Luego de la recolección de la información, se revisaron diferentes *software* de análisis de redes (Gephi, Mactor 5, Ucinet) para poder representar gráficamente las interacciones de los distintos actores (organizaciones de mujeres, asesoras, entidades del Distrito) de la red de política. Posterior a la revisión de estos programas se eligió Ucinet el cual arroja resultados para el análisis de redes y sus atributos (intermediación, centralidad, influencia).

En un primer paso se realizó una matriz de incidencia entre actores teniendo en cuenta las entrevistas realizadas (Ver anexo B). Luego se graficó a través del programa las relaciones de cada actor clasificados según su naturaleza (organizaciones de mujeres, asesoras de política; y entidades del Distrito). De esto

se obtuvo seis gráficos de relaciones en la red general, uno de la red de entidades del Distrito y otro de la red de organizaciones de mujeres, y la relación de cada espacio de participación con las diferentes entidades y organizaciones de mujeres. Seguidamente a través del programa se generaron los indicadores de intermediación, entendida como la capacidad de incidencia de un actor sobre los demás, y se incluyeron y analizaron estos resultados (Ver anexo C).

Al respecto del análisis de la información se debe precisar que la presencia de mujeres en la formulación de una política pública es señal de inclusión. Sin embargo una mayor cantidad no garantiza necesariamente la representación de sus intereses (representación entendida como la inserción de la voz de las mujeres en los espacios institucionales desde los cuales se toman decisiones públicas). De esta manera, el proceso de participación de las mujeres en la formulación de las políticas públicas se caracteriza por un despliegue de capacidades y habilidades personales y colectivas. Ello implica el desarrollo de una actitud concertadora y crítica, niveles de comunicación y alternancia con las entidades distritales en la generación de propuestas concretas. En este punto se plantea la hipótesis de la presente investigación: los actores sociales (organizaciones de mujeres y asesoras de política) que constituyen una red de política pueden influir en la formulación de una política pública, pero el Estado (a través de sus entidades) modifica o incide en los espacios institucionales lo que re-orienta las acciones de participación de la ciudadanía.

Para dar cuenta de ésta hipótesis el presente texto se divide en cinco capítulos. En el primero se retoman los aspectos importantes del contexto en el que se da la formulación de la política pública. Se hace una breve descripción histórica del avance de la inclusión de las mujeres y de los grupos de mujeres en los espacios políticos, así como el recuento de los planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá haciendo énfasis en el plan del alcalde Luis Eduardo Garzón en cuyo gobierno se incluyó la política pública de Mujer y Género; de igual manera se explica el

activismo de los grupos de mujeres como factor determinante en la inclusión del enfoque de mujer y género en la agenda pública.

En el segundo capítulo se señalan los avances normativos en el ámbito internacional, nacional y distrital que enmarcan las bases de la inclusión y participación de las mujeres en diversos espacios de toma de decisiones. En efecto a nivel distrital todas las normas establecidas fueron fundamentales para la apertura de espacios de participación para la interlocución de las mujeres con las entidades del Distrito. Por otra parte se establece la discusión de la noción de “acciones afirmativas” como un concepto que guía los avances en el enfoque de mujer del gobierno de Luis Eduardo Garzón; ya que el reconocimiento de la necesidad de erradicar las desigualdades y la discriminación dio lugar a la implementación de medidas que se incluyeron en las normas y se convirtieron en estrategias de política.

En el tercer capítulo, se plantea el proceso de formulación de la política pública de Mujer y Géneros a la luz del enfoque de redes de políticas públicas; de igual manera se describe los espacios de participación de la política los cuales son: la Mesa Diversa de Mujeres, el Consejo Consultivo de Mujeres y las Casas de Igualdad de Oportunidades para establecer los actores que participaron en dichos espacios y la relación de los diferentes actores de la red.

En el cuarto capítulo, se realiza un análisis de participación de las mujeres en la red de la política pública. A través del software Ucinet se grafica la red de política y se construyen los indicadores de intermediación (interrelaciones) entre los diferentes actores para describir las relaciones entre los actores e identificar aquellos que son los más poderosos en la red.

Finalmente, en el quinto capítulo, se encuentran las conclusiones y recomendaciones, las cuales enlazan y puntualizan brevemente los principales resultados de la revisión de la participación de las mujeres en la red de política a la

luz de los desarrollos teóricos y contextuales expresados en los cuatro capítulos anteriores. Igualmente, al final del capítulo se señalan algunas recomendaciones estratégicas para impulsar la multiplicación de procesos de construcción colectiva como factores relevantes en la inclusión de los actores sociales.

1. MARCO GENERAL DE ANÁLISIS

Teniendo en cuenta las inequidades que ha habido históricamente entre hombres y mujeres, se ha hecho imprescindible que las mujeres alcancen una plena igualdad en todos los ámbitos de la vida humana. Por tal razón, la comunidad internacional avanzó en el reconocimiento de los derechos de las mujeres. De esto se destaca la Convención de todas las formas de Discriminación de la mujer (CEDAW 1979) y, fundamentalmente la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995) que plasma las estrategias a seguir en una “Plataforma de Acción” referente a la formulación de las políticas y la implementación de la perspectiva de género, para que los gobiernos las incorporen en sus acciones (Andrade Zubia, 2006, p. 10). De esta manera, se da a la mujer el acceso a la participación en el poder desde los cargos públicos en el gobierno y su representación en diversos espacios, constituyendo así a las mujeres como actores relevantes en las decisiones de políticas públicas.

De igual manera, la Corte Suprema de Justicia avaló la séptima papeleta, mecanismo promovido por estudiantes para que los colombianos se pronunciaran a favor o en contra de la realización de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC). A pesar de no haber logrado elegir ninguna representante directa en esta Asamblea, los movimientos feministas y de mujeres ejercieron una estrategia de cabildeo que alcanzó importantes resultados (Wills y Cardozo, 2010, p. 17). En Colombia, en los años noventa⁴ se dio una coyuntura histórica en la que los

⁴ La lucha de las mujeres por ganarse una igualdad jurídica y política frente a los hombres empezó a tener éxito cuando en el año de 1932, por medio de la Ley 28, se les reconoció la igualdad en el campo de los derechos civiles. De igual manera con el Decreto 172 de 1933, en el gobierno de López Pumarejo, se dio acceso a la universidad, y el Acto Legislativo No. 3 del 25 de agosto de 1954, el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla, aprobó finalmente la ley que permitía a las mujeres votar. Con esto acababa un largo camino iniciado tres décadas atrás de luchas para conseguir los plenos derechos ciudadanos, sociales y políticos.

asuntos de las mujeres y la planificación desde una perspectiva de género llegaron a la agenda pública con la creación de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (Wills y Cardozo, 2010, p. 15).

Dentro de estos movimientos de mujeres se encontraban diferentes organizaciones basadas en la concepción de género, el trabajo voluntario, los asuntos sindicales, y los proyectos productivos. Entre las organizaciones fundadas en la noción del género se encontraban: la Unión de Ciudadanas de Colombia, organización de mujeres cívico política, no partidista, quienes promovieron la toma de conciencia de las mujeres frente a las demandas de género. La Casa de la Mujer creada en 1982 como una entidad de derecho privado sin ánimo de lucro, cuya misión está orientada a la transformación de las relaciones de poder — basadas en la desigualdad, la opresión y la subordinación de las mujeres—, a través de la prestación de asesoría técnica, organizacional y de procesos, encaminada a fortalecer las capacidades institucionales, públicas, privadas y sociales que garanticen el goce efectivo de los derechos de las mujeres (Casa de la Mujer, 2000).

De igual manera, participaron diferentes organizaciones basadas en trabajo voluntario y proyectos productivos, como la Asociación Colombiana de Voluntariado cuyo objetivo es humanizar el servicio asistencial a los enfermos dentro de los hospitales y ayudar en la educación de las comunidades más vulnerables acerca de temas como la conservación y prevención de la salud; así como, la Asociación Nacional de Amas de Casa Rurales, creada en 1963 por el gobierno nacional con el fin de promover proyectos productivos, estructurada con una coordinación nacional y clubes regionales (Díaz, 2002, p. 10); Y también la Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas, organización gremial de género, de servicio social, que se organizó inicialmente en torno a la gestión de los programas oficiales para mujeres y prontamente asumió la defensa de los intereses específicos de las mujeres campesinas (Silva, 2008).

Otros grupos de mujeres que participaron en la ANC fueron: la Unión de Mujeres Demócratas de Colombia de vertiente comunista, creada en 1959 y volcada al trabajo sindical, en especial con esposas de obreros para apoyar sus movimientos reivindicativos (FLACSO, s. f.); el Colectivo de Mujeres Manuela Sáenz y Colectivo Manuela Beltrán organizaciones que buscaban reivindicar el papel de las mujeres en la historia política del país, y la Comisión de Mujeres de la Asociación Distrital de Educadores, fundada en 1957 para defender las reivindicaciones del magisterio en materia salarial, prestacional, de carrera docente.

Con la incidencia de estos múltiples grupos de mujeres y otros grupos de la sociedad civil finalmente, en 1991, se aprobó una Constitución que reconoció la multiculturalidad, la pluriétnicidad, la diversidad religiosa y la necesidad de impulsar medidas de acción afirmativa para las poblaciones históricamente discriminadas; entre ellas las mujeres. Asimismo incluyó en sus artículos 42 y 43 la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y señaló “que ninguna mujer podrá ser sometida a ningún tipo de discriminación” (C. S. de la J. Colombia, 1991).

En esta misma época en Bogotá aparecieron en las agendas distritales y específicamente en los planes de desarrollo de los diferentes alcaldes algunas problemáticas puntuales relacionadas con los derechos de las mujeres. En el Plan de gobierno de Jaime Castro (1992-1994) se propusieron “programas para la educación sexual y la prevención del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (Sida) y las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS); para la atención y prevención del cáncer cérvico-uterino; para la atención inmunológica materno-infantil, así como acciones para brindar atención y protección a las mujeres gestantes y lactantes y a sus hijos(as)”. Con la iniciativa del Concejo de Bogotá en la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997) se “crearon las Comisarías de Familia para la atención de la violencia intrafamiliar, quizás uno de los asuntos que ha tenido mayor continuidad e impacto en las agendas públicas precedentes” (Fuentes, 2007, p. 180). Es importante destacar que a partir de esta

primera administración de Mockus las mujeres tuvieron una alta presencia en los gabinetes de gobierno. En efecto en este periodo “el 34% de los cargos de mayor nivel decisorio fueron ocupados por mujeres” (Fuentes y Peña, 2009, p. 13).

De igual manera en el período de gobierno de Enrique Peñalosa (1998-2000) “las mujeres alcanzaron el 48% de los cargos en la administración” (Fuentes & Peña, 2009, p. 12) y el plan *Por la Bogotá que queremos* de este alcalde tuvo como meta la promoción de la denuncia de los delitos relacionados con la violencia intrafamiliar y asignó a la Secretaria de Gobierno la función de impulsar las Comisarías de Familia y los Centros de Conciliación. Asimismo, llamó la atención sobre la discriminación laboral femenina y la necesidad de fortalecer los programas de planificación familiar. Por tal razón, el Concejo de la ciudad aprobó los acuerdos 11 y 17 de 1998 dirigidos a brindar atención integral (basada en el acceso a la vivienda, empleo, educación, salud y recreación) a las mujeres jefas de hogar. En 1998 aprobó también el Acuerdo 12, orientado a tomar medidas para la atención integral de los y las menores en abuso y explotación sexual (Concejo de Bogotá, 1998).

Teniendo en cuenta lo anterior, la inclusión de la mujer en las agendas políticas de los gobiernos de la capital fue un avance necesario. Sin embargo, estas políticas no buscaron reconocer y hacer visible la condición de subordinación e inequidad de las mujeres. Sus problemas se abordaron a partir de su condición de madres, es decir, en función de sus roles reproductivos dentro del núcleo familiar (Fuentes, 2007, p. 184). Adicionalmente, estas iniciativas surgieron desde las diversas instancias gubernamentales del Distrito, sin que mediara la participación activa de la ciudadanía en la construcción de una agenda pública de género de interés general. Por tal razón, se puede decir que la equidad de género en la ciudad emergió por primera vez como política general en el Plan de Desarrollo *Bogotá para Vivir todos del mismo lado* (2001-2003) en la segunda administración del alcalde Antanas Mockus, la cual estableció que “los programas del Distrito tendrán perspectiva de género e incluirán a la mujer como gestora” (Alcaldía de Bogotá,

2001). Además consideró que “dentro de las políticas y modelos de Intervención Social se trabajará en la formulación, consolidación, promoción e implementación de políticas integrales y modelos de intervención dirigidos a la niñez, juventud, mujer y vejez, incorporando la perspectiva de género y las relaciones entre generaciones en la planeación y ejecución de los programas y proyectos” (Alcaldía de Bogotá, 2001). Además como carta de navegación de la política social, se determinó que era necesario “formular y poner en marcha las políticas integrales con perspectiva de género para mujer, niñez, familia, jóvenes y vejez con participación abierta de todos los sectores sociales” (Alcaldía de Bogotá, 2001).

El avance logrado en el mandato de Mockus fue importante, pero fue hasta el gobierno de Luis Eduardo Garzón que el enfoque de género tuvo mayor presencia y las mujeres, como actores sociales, incidieron en una política pública. En este periodo se constituyó el Plan de Desarrollo *Bogotá sin indiferencia*, (2004-2008), cuyo objetivo general planteaba “Construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad” (Concejo de Bogotá, 2004). De igual manera, se reiteró la adopción del principio de la diversidad y se consolidó la política pública de *Mujer y Géneros* objeto de análisis de esta tesis. En el programa de gobierno de esta administración se concentraron la formulación y ejecución de las políticas, los programas y los proyectos inspirados en la realización cotidiana de ideales de justicia con equidad, igualdad con reconocimiento y valoración de las diferencias como condición para la construcción de tejido social.

Así mismo, el alcalde estableció un componente en su plan de desarrollo denominado *Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres* el cual buscaba “crear condiciones para asumir la equidad de género como un valor mediante políticas públicas para las mujeres, así como la incorporación de una perspectiva de género en los planes y procesos de desarrollo del Distrito, en cada localidad” (Concejo de Bogotá, 2004).

En este punto es necesario responder algunas dudas acerca de cómo llega la perspectiva de género a la agenda de la Alcaldía de Bogotá: ¿Qué papel jugó el alcalde Luis Eduardo Garzón? ¿Cómo llegó el enfoque de mujer y género a ser incluido en su plan de gobierno? ¿Quiénes incidieron? Frente a estos interrogantes podemos decir que Lucho Garzón es abogado, fue dirigente sindical de los trabajadores de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y de la Unión Sindical Obrera (USO). Fue presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y representante de Colombia ante la OIT y finalmente alcalde electo por el Polo Democrático Alternativo (PDA) en el periodo de 2004 al 2007.

Desde sus inicios, el partido político del alcalde demostró compromiso con la inclusión de las mujeres en los diferentes espacios de participación. En una revisión a sus estatutos se confirma que en todas las instancias del partido (Congreso Nacional, Dirección Nacional, Comité Ejecutivo Nacional) se garantiza la elección de personas provenientes de los sectores de mujeres, jóvenes y poblaciones afrodescendientes, indígenas y de libre opción sexual.⁵

Teniendo en cuenta lo anterior se puede decir que la línea de acción de este partido puede explicar en parte la inclusión de la perspectiva de género, pero también se puede entender como “una experiencia exitosa de negociación del movimiento feminista y de los grupos organizados de mujeres con el gobierno de la ciudad” (Fuentes, 2009, p. 150). Estas mujeres militantes o simpatizantes del Polo Democrático Alternativo establecieron una propuesta en la cual se definió la necesidad de una política pública que “materializada en un Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres garantizara la perspectiva de género en los procesos de desarrollo y que contribuyera a corregir las condiciones de desigualdad, principal obstáculo para el ejercicio y disfrute de sus derechos” (Colectivo de Mujeres, 2003, p. 1). De esta manera este proceso estableció la

⁵ Se otorga un 30% de participación a las mujeres en el partido y tiene una instancia femenina conocida como la Coordinación Nacional de Mujeres.

importancia de las organizaciones de mujeres como actores determinantes para la inclusión del enfoque de mujer y género en la agenda pública.

Fue así como se visibilizó “la necesidad de consolidar una opción política plural, que respetara y reconociera las mujeres como actores fundamentales en la ampliación de la democracia, la potenciación de la ciudadanía y la implementación de un plan de desarrollo que fuera incluyente y equitativo” (Colectivo de Mujeres, 2003, p. 4). Según lo expresado por Juanita Barreto, académica del Grupo Mujer y Sociedad de la Universidad Nacional⁶, las mujeres tenían una clara conciencia y voluntad de la necesidad de incidir en la agenda pública de la ciudad (J. Barreto, comunicación personal 11 de marzo de 2014).

De esta manera las mujeres representadas en organizaciones sociales del nivel local buscaban formular políticas con acciones positivas para los sectores más desfavorecidos de la capital, donde se entendía a las mujeres como un colectivo social que requiere condiciones de equidad para estudiar, habitar, laborar y desarrollar sus proyectos individuales y colectivos. Asimismo, se planteó que al ser las mujeres más de la mitad de la población y teniendo en cuenta que “el goce de sus derechos se ve obstaculizado por las condiciones de inequidad y desigualdad que viven, la realización del derecho a la participación debe convertirse en una prioridad para cualquier sociedad que aspire a niveles mínimos de justicia y equidad” (Colectivo de Mujeres, 2003, p. 4).

Un elemento importante que favoreció el ingreso y avance del enfoque de mujer y género en las políticas de la ciudad fue el hecho de que a nivel normativo se sentaran bases para establecer e institucionalizar la participación de las mujeres en diferentes espacios. En el siguiente capítulo se sitúan los avances normativos a nivel internacional, nacional y distrital.

⁶ El aporte de la Escuela de Estudios de Género y del Grupo Mujer y Sociedad de la Universidad Nacional fue fundamental para dar inicio a una experiencia de incidencia y participación.

2. PRINCIPALES AVANCES EN LA LEGISLACIÓN A FAVOR DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.

A nivel internacional, nacional y distrital todas las normas establecidas para la inclusión de las mujeres fueron importantes en la creación y ampliación de espacios formales para el trabajo y la interlocución interinstitucional y para la participación de las mujeres (Fuentes, 2009, p. 152). A continuación se enuncian las principales normas de cada ámbito (Ver Anexo A).

2.1 El sistema internacional

La normatividad relacionada con la promoción, protección, garantía y restitución de los derechos de las mujeres es amplia. Las Convenciones Internacionales establecen la importancia de adelantar políticas, programas y proyectos para alcanzar la igualdad de oportunidades para las mujeres eliminando todas las formas de discriminación, violencia y exclusión contra ellas. Las orientaciones internacionales han sido relevantes en cuanto a su influencia en el compromiso de las naciones especialmente en la creación de acciones y mecanismos públicos a favor de la igualdad de géneros. Esta investigación se identifica especialmente con la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación “CEDAW” (1979) y la Cuarta Conferencia Mundial “Beijing” (1995).

Como primera medida se da la CEDAW (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación) de 1979 la cual representó un gran paso en el camino de alcanzar la equidad de derechos de la mujer, ya que hizo visible el desequilibrio existente en las relaciones de género y puso límite a la discriminación (Andrade, 2006, p. 12). En lo referente a la participación política aseguró en su artículo 7 el desenvolvimiento de la representatividad a través de la igualdad en la vida política y pública y en su artículo 4 la garantía sin discriminación alguna a las acciones positivas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979).

De igual manera, en la legislación internacional se firmó en 1952 la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la cual reconoció que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por conducto de representantes libremente escogidos y a iguales oportunidades de ingreso en el servicio público. Esto con el fin de igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1952).

También se aprobó el Convenio 100 de 1953 de la OIT, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (Organización Internacional del Trabajo, 1953). De igual manera se desarrolló la primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (México, 1975) en la cual se definió un plan de acción mundial, que establece la importancia de la inclusión de las mujeres en los diferentes espacios de participación (debates, entidades públicas, cargos directivos, veedurías). Por último, también es importante citar la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer que estableció la potenciación del papel de la mujer y la plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos los procesos de adopción de decisiones y de acceso al poder (Organización de las Naciones Unidas, 1995).

Teniendo en cuenta las diferentes disposiciones en materia jurídica que se han dado en el panorama internacional podemos afirmar que el ejercicio del derecho a la participación de las mujeres en el ámbito político y laboral es reconocido como un componente necesario para el desarrollo de sus vidas. Al hablar de estos derechos se hace referencia a la posibilidad vital y real con que cuenten las mujeres para intervenir y tomar decisiones en diferentes escenarios. Por tal razón los gobiernos a través de las instituciones públicas tienen una oportunidad única: generar espacios de participación en la toma de decisiones teniendo en cuenta las perspectivas y el interés colectivo de quienes viven en cada territorio. Estos

espacios se pueden dar en el proceso de formulación de políticas públicas como base en la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

A partir de estas reglamentaciones las agendas nacionales e internacionales han reconocido que los intereses y necesidades de las mujeres hacen parte de las políticas públicas, y en diversos países se han creado entidades gubernamentales que tienen a su cargo el diseño de políticas, planes, programas y proyectos que incorporan la perspectiva de género. Por citar algunos ejemplos que ilustran estos avances tenemos: el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe desarrollado por la CEPAL, la conformación del Comité de Equidad de Género de ACI-Américas, que promueve la equidad de género en las entidades cooperativas en el continente americano; la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer Colombiana(1990) y el Observatorio de asuntos de género en Colombia (2006); en Bogotá como parte de la Secretaría de planeación se estableció la Subsecretaría de Mujer y Género (2006), que finalmente se convirtió en Secretaría Distrital de la Mujer como sector autónomo (2012).

De esta manera el Estado colombiano y el Distrito Capital de Bogotá han realizado avances normativos para crear espacios de participación e incluir el enfoque de mujer y género en el desarrollo del país y de la ciudad. A continuación se exponen los principales logros en materia normativa relacionados con estas acciones.

2.2 Una mirada al avance de la legislación en Colombia.

La normatividad ligada con la promoción, protección, garantía y restitución de los derechos de las mujeres en Colombia es amplia. Como se estableció anteriormente las Convenciones internacionales proponen adelantar políticas, programas y proyectos para alcanzar la igualdad de oportunidades para las mujeres, propósitos que se han incorporado al ordenamiento jurídico nacional a través de la Ley 051 de 1981 y la Ley 1257 de 2008, descritas a continuación.

El derecho a la participación reúne tanto elementos de orden jurídico como político. En efecto, como derecho responde a la facultad que las mujeres tienen

para intervenir en los aspectos de la vida política. Esto se materializa a través de la implementación de diferentes mecanismos de toma de decisiones. Para el caso del Estado colombiano, que se organizó por mandato de la Constitución de 1991 como Estado social de derecho y que tiene como propósito alcanzar el logro real de las condiciones necesarias para asegurar a todas las personas la satisfacción de sus derechos individuales y colectivos, el ejercicio del derecho a la participación opera como un agente necesario en la construcción de condiciones de equidad e igualdad.

De esta manera, en el país se ha avanzado en la legislación a favor de las mujeres a través del reconocimiento de las diferentes normas internacionales y el desarrollo propio de normas encaminadas a proteger y garantizar sus derechos. En un primer lugar y basada en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) se aprobó la Ley 051 de 1981 y su obligatoriedad fue reconocida por la Corte Constitucional en la Sentencia C 507 de 2004⁷.

De igual forma la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará, Brasil 1994) aprobada por la Ley 248 de 1995, obliga a los Estados, entre ellos a Colombia, a adoptar medidas precisas y adoptar garantías judiciales de protección de las mujeres. Por lo tanto, la Corte Constitucional, en Sentencia C 371 de 2000, avaló la adopción de medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas⁸ en razón al género por lo que

⁷ En esta sentencia se establece que el Estado colombiano adquirió, entre otros compromisos, el deber de (i) "[a] adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer".

⁸ Con la expresión acciones afirmativas se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación.

establece que el "Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados" (2000). De esta forma, alude a la dimensión sustancial de la igualdad la cual se define en el marco de "un compromiso Estatal de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho" (Corte Constitucional, 2000).

En este mismo aspecto, se aprobó la Ley 1257 de 2008, "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones"; establece que "todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social" (C. de la R. Colombia, 2008). Lo cual sugiere la necesidad de un enfoque diferencial en los procesos de participación.

Así como a nivel nacional se estableció un marco normativo que alude al enfoque de mujer y género a nivel distrital también se adelantaron esfuerzos para que en las leyes se estableciera la garantía efectiva de los derechos de las mujeres y los canales y espacios de participación de éstas como actores relevantes en la toma de decisiones.

2.3 Una mirada al avance legislativo y la institucionalización de la política en el Distrito Capital:

Con la formulación de la política pública de Mujer y Equidad de Género del Distrito Capital de Bogotá se adoptaron una serie de acciones fundamentales en la garantía de la participación de las mujeres. Uno de los ejes de esta política fue el plan de desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia, un compromiso social contra la

pobreza y la exclusión 2004-2008” del alcalde Luis Eduardo Garzón, en el que se estableció la necesidad de crear condiciones que posibiliten la igualdad de oportunidades, el ejercicio efectivo de los derechos, el respeto a las diferencias y al libre desarrollo de la personalidad y la diversidad sexual. Una de sus metas se denominó *Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres*, que dio lugar a la creación de una instancia rectora de la política pública de Mujer y Géneros. La siguiente gráfica establece la relación de este plan de desarrollo con la política pública estudiada:



Fuente: Informe La política pública de Mujer y Géneros de la Alcaldía Mayor de Bogotá 2004-2008 un proceso de construcción colectiva.

Por otra parte, con el Acuerdo 091 de 2003 el Concejo de Bogotá estableció el plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital como un “instrumento que facilita el diseño de las políticas públicas dentro del marco de la equidad de género” (Concejo de Bogotá, 2003). Este plan consolidó un conjunto de acciones de igualdad interrelacionadas, orientadas a reducir y combatir la desigualdad existente entre hombres y mujeres.

Asimismo, en el ámbito institucional del Distrito se realizaron algunas modificaciones con el fin de establecer unidades dedicadas al enfoque de mujer y género. Entre estas modificaciones se aprobó el Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá en el que se establecieron “normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá” (Concejo de Bogotá, 2006). En su artículo 6 establece que la gestión administrativa distrital se ejercerá garantizando la materialización de los derechos humanos, individuales y colectivos, de todas las personas residentes en el Distrito Capital de manera imparcial, desarrollando “acciones afirmativas” en atención a las poblaciones en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, entre éstas las mujeres.

En esta parte es necesario plantear la concepción de las acciones afirmativas enunciadas anteriormente, dado que el significado de estas acciones ha sido objeto de debate y es claro que no existe un consenso sobre qué son las acciones afirmativas y su ámbito de aplicación⁹. No obstante, se pueden establecer ciertas

⁹ Las iniciativas de acción afirmativa se encuentran presentes en los instrumentos internacionales utilizados desde 1958 como el Convenio 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que en su artículo 5 autoriza medidas especiales de protección a las personas que requieren atención especial. De igual manera en el Decreto 10925 de 1961 de Estados Unidos se usa por primera vez el término de acciones afirmativas en relación a las medidas diseñadas para combatir, por la vía administrativa los efectos de la discriminación. Ver los análisis en torno al concepto realizados por Magdalena Claro (2005), Bossuyt (2002), Magdalena León (2004).

características que las definen. En primer lugar, la existencia de acciones afirmativas supone un reconocimiento de una dinámica social en donde hay relaciones desiguales y discriminatorias hacia algunos grupos de la población por razones de sexo, raza, origen, lengua, religión, condición física, entre otras. De igual manera, las acciones afirmativas surgen en reconocimiento a que la erradicación de las desigualdades y de la discriminación requiere la implementación de medidas que vayan más allá de la simple formalidad de consignar en la normatividad el principio de igualdad como un principio rector.

Tal y como lo señalan Magdalena León y Jimena Holguín (2004, p. 59) las acciones afirmativas tienen por objeto establecer una igualdad de oportunidades no sólo en términos formales, es decir, lograr una igualdad ante la ley, sino una igualdad de resultados, lo que significa que se dé una igualdad real. Así, las acciones afirmativas buscan remediar, en la parte formal y en la práctica, las imperfecciones que se presentan en cuanto a la exclusión y discriminación generadas por la dinámica del sistema mismo.

Lo anterior supone que las actuaciones de las autoridades administrativas deben construir condiciones de igualdad sustancial entre los habitantes de la ciudad. De igual manera, es importante el reconocimiento a la imparcialidad por parte de entidades del Distrito, lo cual busca que todas sus gestiones estén dirigidas a construir condiciones de equidad.

En esta vía en el artículo 53 del acuerdo 257 citado anteriormente se dictan las funciones del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC) cuyo objeto es garantizar el derecho a la participación ciudadana y propiciar el fortalecimiento de las organizaciones sociales que existen en la ciudad, atendiendo las políticas, planes y programas que se definan. Este Instituto es relevante en el tema de mujer dado que tiene una gerencia de Mujer y Género cuya misión está basada en el empoderamiento y la participación de las mujeres a nivel local.

De acuerdo con Janet Alba, quien hace parte del equipo de esta gerencia, el trabajo del IDPAC se basó en la “posibilidad de crear espacios de participación desde lo comunitario a través de hospitales, consejos de cultura y consejos de juventud, en donde las mujeres exponen sus necesidades y problemáticas” (J. Alba, comunicación personal, 11 de marzo de 2014). De esta manera se establece que el trabajo fundamental de la gerencia de Mujer y Género fue y sigue siendo fortalecer la participación política de las mujeres a nivel local. Por tal razón, “lo más importante es aumentar los espacios y la cualificación de la participación de las mujeres a través de organizaciones sociales (colectivos o redes de mujeres) en asociación con juntas de acción comunal” (J. Alba, comunicación personal, 11 de marzo de 2014).

De igual manera, en el artículo 70 del mismo acuerdo se enuncia la misión de la Secretaría de Planeación¹⁰, cuyo objeto era el de “formular y orientar las políticas públicas en equidad e igualdad de oportunidades para los habitantes del Distrito Capital y en especial para las mujeres y las poblaciones que han sido discriminadas por razón de edad, etnia, género y discapacidad visual, auditiva o motora, en coordinación con las entidades distritales competentes y las organizaciones que representan a dichas poblaciones en el Distrito Capital” (Concejo de Bogotá, 2007)

Dentro de la inclusión de la mujeres en los órganos de decisión se puede identificar la creación de una oficina asesora del Alcalde definida en la resolución 073 del 23 de marzo de 2006 con funciones y competencias para “Asistir al Alcalde Mayor en el seguimiento a los programas y proyectos promoviendo la coordinación interinstitucional y velando para que las acciones contribuyan al reconocimiento de los derechos de las mujeres y de la equidad de género”. Este cargo estuvo ocupado por Juanita Barreto y por Marta Buriticá académicas de la

¹⁰ La Secretaría de Planeación del Distrito Capital estaba a cargo de la política pública de Mujer y Géneros a través de la Subsecretaría creada para tal fin.

Universidad Nacional y asesoras permanentes de la formulación y ejecución de la política estudiada. Sus funciones se encaminaban a formular propuestas de adopción de políticas públicas al Alcalde Mayor, diseñar estrategias y mecanismos de acción institucional orientados a reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres y a promover la equidad de género en el Distrito Capital. Esta oficina asesora se convirtió en un enlace importante entre las organizaciones de mujeres y la Alcaldía, y fue un referente de la inclusión de las mujeres en los espacios más importantes de toma de decisiones.

Por su parte el Decreto 403 de 2007 estructuró el Consejo Consultivo de Mujeres como “ una instancia de coordinación entre los procesos y las organizaciones de mujeres del Distrito Capital y la Administración Distrital, en el marco de la política pública de Mujer y equidad de Géneros” (Alcaldía de Bogotá, 2007a). Fundamentalmente, este concejo es un organismo de carácter técnico y político, que representa las necesidades e intereses de las mujeres que habitan el Distrito Capital, considerando la diversidad generacional, cultural, étnico-racial, territorial, socio-económica e ideológica, de orientación sexual y las distintas capacidades motoras, visuales, auditivas, psicológicas y cognitivas.

Lo más importante de este Consejo es que opera como una instancia de representación de las mujeres del Distrito Capital en la que concurren la sociedad civil y el Gobierno Distrital. Sin embargo en el ejercicio de sus actividades no es clara la función que desarrolla. En entrevista con Luz Palacios, consejera activa del Consejo Consultivo de Mujeres se establece que este consejo opera como un espacio de discusión e interlocución con la Alcaldía (L. Palacios, comunicación personal 17 de marzo de 2014). Teniendo en cuenta que el Consejo Consultivo de Mujeres se convirtió en un espacio donde acuden las mujeres para poder establecer sus problemáticas y que estas lleguen a oídos de la Alcaldía se profundizará en su conformación, desarrollo, funciones y campo de acción en el aparte titulado *Espacios de participación de la política pública* delimitados en el capítulo 3 del presente texto.

Finalmente el Decreto 166 de 2010 adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital. En sus considerandos enuncia que “las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública” y que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades” (Alcaldía de Bogotá, 2010). En este decreto se establece que la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital es el marco de acción social, político e institucional que, desde el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres que habitan el territorio, contribuye a modificar las condiciones evitables de desigualdad, discriminación y subordinación que, en razón al género, persisten aún en los ámbitos social, económico, cultural y político de la sociedad. Y cuyo enfoque está (...) orientado por los derechos de género los cuales se hacen efectivos mediante la igualdad real entre mujeres y hombres (Alcaldía de Bogotá, 2010)

Luego de dos años de adopción de la política a través del Acuerdo 490 de 2012 se creó el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer. Su misión es la de “ ejecutar, liderar, dirigir y orientar la formulación de las políticas públicas, programas, acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres” (Concejo de Bogotá, 2012). La Secretaría de la Mujer lidera, dirige, coordina, articula y ejecuta las etapas de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para las mujeres. Para Diana Caicedo, Coordinadora de Justicia y Género de la Secretaría de la Mujer, ésta entidad generó una ganancia para las mujeres al lograr el reconocimiento de sus derechos y la posibilidad de incidir en una política construida por ellas y para ellas (D. Caicedo, comunicación personal 10 de marzo de 2014).

Teniendo en cuenta todos estos avances normativos y como producto de políticas innovadoras y de la continuidad de las mismas la ciudad cambió a nivel político. Según el Informe de desarrollo humano IDH (2008), en Bogotá se avanzó en la transformación de la cultura política y se registraron grandes logros en los

comportamientos, costumbres, creencias y valores en el campo político de los bogotanos, (PNUD, 2008). Relacionados con estos avances cabe la pena destacar “la emergencia de nuevas voces y actores y la formulación de políticas públicas que reconocieron su diversidad y sus demandas diferenciadas” (Fuentes, 2009, p. 149).

Teniendo en cuenta los avances normativos a nivel internacional, nacional y distrital citados en el presente capítulo se puede concluir que las políticas públicas con enfoque de mujer y género se promovieron en el mundo entero a través de acuerdos internacionales suscritos entre las naciones, gracias a los avances normativos en el ordenamiento jurídico de los países y de las ciudades. Estas normas y reglas se fundamentaron en la evolución del rol de la mujer como actor relevante en la toma de decisiones. De esta manera se hace necesario resaltar que los avances normativos y los lineamientos de acción de la política fueron importantes para el ejercicio de la participación de las mujeres.

En ese marco, esta investigación indaga acerca de la forma como los actores sociales, en este caso las mujeres, inciden en la formulación de la política pública de Mujer y Género a partir de los espacios de participación constituidos —institucionales o no— en los cuales los actores públicos y privados analizan, elaboran y finalmente adoptan las decisiones de política, permeados por las perspectivas e intereses del Estado. Por lo tanto el siguiente capítulo desarrolla el proceso de formulación de la política pública estudiada, para lo cual se plantean referentes conceptuales y teóricos en torno a la hechura de políticas públicas, redes de política, espacios de participación y actores relevantes en la toma de decisiones.

3. GÉNESIS DE UNA RED, ESPACIOS Y ACTORES.

3.1 Formulación de la política pública de Mujer y Equidad de Géneros (PPMYEG)

Para Guillermo O'Donnell, politólogo argentino, se esbozan tres momentos del proceso de las políticas públicas en un ciclo de vida que se extiende desde su problematización social hasta su eventual "resolución". De esta manera se delinearán las siguientes etapas dentro del proceso de las políticas públicas: 1) surgimiento de la cuestión —en donde encontramos la agenda pública, entendida como una cuestión que es relevante para los actores sociales; y el momento de la agenda estatal en donde es tomada por el Estado como una cuestión sobre la que hay que actuar—; 2) la toma de posición por parte del Estado —la formulación e implementación—; y 3) las políticas o tomas de posición de otros actores sociales. En este proceso de etapas la política pública es (...) un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1981, p. 112). En la presente tesis el análisis se enfoca en la etapa de la agenda y de la formulación.

Para entender este proceso de agenda y formulación de política es necesario plantear un marco conceptual que guíe el análisis. Las políticas públicas se pueden concebir como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos, e individuos que conforman una red de influencia mutua (Roth, 2002, p. 45). De igual manera se determinan como "una acción desarrollada por el Estado desde sus diferentes niveles (central, autónomo, local) y ramas (ejecutivo, legislativo y judicial)" (Astelarra, 2003).

Asimismo, una política pública se considera como un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto. Son decisiones tomadas formalmente en el marco de las instituciones

públicas, lo cual les confiere la capacidad de obligatoriedad, pero han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados (Vallés, 2003, p. 15). En este sentido, se concibe la política pública como el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Meny y Thoenig citado en Jiménez, 2009, p. 42). A partir de ello se debe tener presente que detrás de las políticas desarrolladas por las diferentes entidades públicas hay actores sociales que han incidido en la visualización del problema, y la inclusión en la agenda.

Las definiciones anteriores plantean que una política pública es el resultado de la participación de actores, la cual denota su grado de influencia, los recursos que están en juego y los acuerdos a los que se puede llegar frente a una cuestión de interés público en un contexto sociopolítico determinado. Para fines de ésta investigación se considera, de acuerdo a lo anterior, que cada política pública por su singularidad se expresa a través de una red o *policy network* específica, con actores que inciden en la formulación e implementación de la misma. Por lo tanto esta investigación adopta un marco teórico derivado de los análisis de redes o *policy networks*¹¹ para estudiar los procesos y canales a través de los cuales se produce la relación de los actores que generan cambios en la sociedad.

De igual manera, desde la perspectiva de *policy network* se analiza cómo las capacidades, orientaciones y preferencias de los actores individuales y colectivos

¹¹ Haciendo estricta referencia a su equivalente en español, el término *policy network* no cuenta con una traducción satisfactoria. Si bien podría aceptarse como “red” o “entramado” de políticas, el contenido del vocablo “política” en nuestro contexto no es equivalente con exactitud, como es sabido, al del *policy* en el contexto de la cultura política anglosajona, ya que este último hace referencia, en definitiva, a un aspecto específico del fenómeno político: la política pública y no a la política en un contexto más general (Petrizzo, 2004, p. 1). Por estas razones se ha decidido usar el término “red política” como equivalente de *policy network*. Así, la idea de red y relaciones interdependientes se conserva, y se les otorga una naturaleza política, puesto que tienen lugar en el terreno del ejercicio de la política, a través de la toma de decisiones y la hechura de las políticas públicas, y en un entorno gubernamental, institucional y estatal específicos.

(Scharpf, 1997), en una arena política (Marsh & Rhodes, 1992) están condicionados por los patrones de interacción que se van creando en el contexto.

Por otra parte es necesario referirse a la concepción del neocorporativismo o corporativismo social el cual implica un surgimiento más o menos autónomo de las organizaciones de la sociedad que buscan una concertación y negociación con el poder público (Medina, 1995, p. 195). Asimismo, desde la perspectiva de intermediación de intereses de ésta teoría propuesta por Lehbruch se resalta la articulación de las organizaciones con el Estado (con un reconocimiento y control a través del gobierno) para la formación de políticas públicas mediante una concertación y negociación de intereses (Medina, 1995, p. 197). Esta teoría enfatiza tres movimientos del todo pertinentes para el análisis realizado en esta tesis: primero el tipo de relaciones que se tejen entre las propias organizaciones teniendo como referencia la representación que se adjudican con sus agremiados; segundo las relaciones de las organizaciones para influenciar la política del Estado; y tercero las relaciones o acciones del Estado para influenciar el desarrollo de las organizaciones, siendo la última una de las dimensiones centrales de la hipótesis que guía esta investigación.

Con relación a la política pública estudiada se constituyó una red de actores con relaciones de interdependencia e interacción en el nivel distrital y local. Estos actores (organizaciones e individuos) se establecieron en espacios de participación como las sesiones del Consejo Consultivo de Mujeres, los programas de integración de las Casas de Igualdad de Oportunidades, y las sesiones de la Mesa Diversa de Mujeres.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede establecer que la toma de decisión pública encuentra en el concepto de *policy network* muchas de las características subyacentes del proceso contemporáneo de la hechura de política pública. La idea de la red sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones

públicas y privadas que gobiernan un sector de la política, se conectan unos con otros (Zurbriggen, 2011, p. 182). Los actores en la red discuten problemas públicos e idean generalmente los instrumentos para su solución que finalmente son implementados por las organizaciones del Estado.

Por otra parte, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas la introducción del término *policy network* es una forma de reconocer que éstas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la administración pública mantiene un papel relevante (Jordana, 1995, p. 507). De igual manera, desde la perspectiva de las organizaciones de intereses, el término *policy network* ha servido para reconocer la existencia de dependencias mutuas entre lo privado y lo público, que afectan tanto a la dinámica interna de las organizaciones, como a sus mecanismos de actuación.

Asimismo, se entiende que las decisiones políticas surgen a través de redes de actores, públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales o internacionales. Así para Pierre Müller cada política pública es portadora de una idea específica y distintiva de un problema (el problema de exclusión y desigualdad.); de una representación de un grupo social que permite su existencia pública (el reconocimiento de los derechos de las mujeres.); y de una “teoría del cambio social” (Müller, 1996). De esta manera, cada gobierno debe plantear políticas públicas que le den solución a los diversos problemas que se proyectan desde la población a manera de demandas. Es por esto, que una política pública supone un programa de acción gubernamental orientado hacia un sector de la sociedad. Este tipo de políticas generalmente compromete al ciudadano como protagonista en la consecución de los objetivos políticos definidos en las esferas de decisión social, tal como se ve en las organizaciones, corporaciones o movimientos. Sin embargo, el Estado a través de sus instituciones persiste en su participación y su papel sigue siendo relevante. En este capítulo se pretende entonces describir los principales espacios y actores

en la fase de formulación de la política pública donde el Estado jugó un papel importante.

3.1.2 Fases de la formulación de la PPMYEG

En el proceso de adopción de una política pública se pueden presentar aspectos que influyen en la formulación de la misma. Uno de tales aspectos tiene que ver con la visibilidad del problema, tanto por los actores sociales como por los actores institucionales, esta es una condición necesaria para que una problemática sea incluida en la agenda pública y se den soluciones específicas al problema.

Esto se puede determinar como una “oportunidad de elección”, es decir como una coyuntura favorable para que un asunto o problema sea considerado como prioritario en la agenda pública. Las elecciones, los cambios de gobierno, la conformación de las agendas gubernamentales, la composición del Congreso, el cambio de funcionarios/as en cargos decisorios, las crisis y los actores sociales crean oportunidades de elección (Elder y Cobb, 1996, p. 78). En el caso analizado el cambio de gobierno y la incidencia de los grupos de mujeres crearon una oportunidad para que el enfoque de mujer y género fuera incluido en la agenda pública.

De esta manera, en la formulación de una política pública la actuación del Estado por medio de su aparato político administrativo implica obligatoriamente la elección de unas soluciones en vez de otras (Roth, 2002, p. 73). Siempre existe una pluralidad de soluciones posibles para resolver o tratar problemáticas (Roth, 2002, p. 75). Es así como el gobierno fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar, aunque éstas se encuentran influenciadas por un número plural de actores. Estos actores (entidades del Estado, organizaciones sociales, grupos académicos) inciden en el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como valorativos, aunque finalmente el Estado decreta la política.

En la fase de formulación de la política Pública de Mujer y Género en Bogotá se realizaron acciones orientadas “a la visibilización de la situación de las mujeres,

específicamente de las brechas persistentes en el acceso a servicios, recursos e instancias de toma de decisiones” (Prieto, 2007). Para Juanita Barreto asesora de la política este proceso de formulación pasó por tres fases a saber: la Interlocución, la transversalización y la institucionalización.

En primera medida, por medio de la interlocución se llevó a cabo un proceso participativo de base, donde se dio un diálogo constante entre el Estado, la academia y la sociedad civil (J. Barreto, comunicación personal, 20 de febrero de 2014). Entre los logros de estos diálogos se resaltan la puesta en marcha de múltiples espacios de participación como la Mesa Diversa de Mujeres, los Subcomités Operativos Locales de Mujer y Género, el Comité Distrital de Mujer y Género, las Casas de Igualdad de Oportunidades, la consolidación del Consejo Consultivo de Mujeres, el Consejo de política social y los Consejos locales de planeación local.

Como segunda fase, la transversalización consistió en la necesidad de incorporar una perspectiva de mujer y género en las entidades del Distrito. Así como su inclusión en labores relacionadas con la elaboración, la ejecución y el seguimiento de los Planes de Desarrollo Local, que tienen que ver con “la consolidación de información, estadísticas e indicadores sociales, culturales, económicos y políticos que afectan la toma de decisiones de la Administración Distrital” (Prieto, 2007, p. 12) . De igual manera a través de la transversalización se buscaba un compromiso total de las entidades del Distrito a través de la apropiación de recursos, es decir la inclusión de presupuestos sensibles al género y de procesos en los que el erario público se piense con enfoque de género (J. Barreto, comunicación personal, 11 de marzo de 2014).

Finalmente la institucionalización pretendía que la política tuviera una base institucional que diera continuidad a sus estrategias en el largo plazo; de esta manera “se buscaba adelantar la creación de la instancia rectora de la política pública de Mujer y Géneros en el Distrito Capital (...) ubicada en el primer nivel de

la Administración, con la necesaria autonomía financiera y administrativa y la capacidad de incidencia y gestión en las instancias y los procesos de toma de decisiones de la Alcaldía Mayor” (Prieto, 2007, p. 11). En esta medida, se incluyó la Subsecretaría de Mujer y Géneros en el Sector de Planeación en la que se buscaba que las mujeres obtuvieran un espacio para ellas que tratara con sus demandas.

Con estas tres fases (interlocución, transversalización e institucionalización) se logró un proceso de construcción que se enmarcó en la participación de diferentes actores: organizaciones sociales de mujeres, académicas, asesoras de política, funcionarios y funcionarias convirtiéndose en nodos de una red de política, que estaba en constante interacción. De esta manera, la participación en una red supone la combinación del ambiente institucional que la rodea y la voluntad individual y colectiva de participar.

Lo que se dio en esta red de política fue un proceso de interlocución basado en la creación de espacios de participación y debate, donde unos y otros actores comunicaban sus intereses. Sin embargo el proceso de transversalización no se dio plenamente debido a la falta de claridad en las diferentes instancias de política acerca de su papel en la política pública y un proceso de institucionalización que debilitó los espacios de participación creados por las mujeres de base, así como la falta de presupuestos con enfoque de género.

De los matices que surgen del encuentro de estos dos elementos se derivan las múltiples formas y aun la profundidad que puede adoptar dicha participación. El medio “político, institucional, social, económico y las características de los individuos que deciden formar parte de una red de política constituyen los motores de la participación” (Merino, 1995, p. 19). Para entender a fondo la dinámica de la red de política, es decir la interacción entre los diferentes actores definidos y su incidencia en la política se realizará una descripción de los espacios de

participación que a raíz de la política pública de Mujer y Género se constituyeron para tal fin.

3.2 Espacios de participación en el proceso de formulación

3.2.1 Mesa diversa de mujeres



Z Fuente: Alcaldía de Bogotá. Avanzan las mujeres

La Mesa Diversa fue convocada por el equipo asesor de la política pública de Mujer y Géneros en el año 2004 ante la necesidad de constituir un espacio de interlocución con los grupos, organizaciones y redes femeninas existentes en los ámbitos distrital y local en Bogotá, de cara a la formulación participativa de una política. Por tal razón, se consideró un espacio de encuentro e intercambio que convocó a representantes de organizaciones de mujeres del Distrito Capital, en los que se recogieron aportes de mujeres pertenecientes a sesenta y siete (67) organizaciones sociales; se realizaron doce talleres en los que participaron 365 personas provenientes de diversas localidades, organizaciones y entidades (95% mujeres y 5% hombres) las cuales aportaron propuestas y elementos básicos para el diagnóstico y la definición de prioridades, y nueve talleres de socialización, complementación y enriquecimiento de la versión preliminar del plan que guía la política con el concurso de 167 personas (82% mujeres y 18% hombres) pertenecientes a entidades distritales, organizaciones sociales y sector académico (Alcaldía de Bogotá, 2001)

Tres preguntas se encuentran en el origen del proceso de la Mesa Diversa: ¿cómo construir políticas públicas que apunten al reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres en el Distrito Capital? ¿Qué tipo de acciones

gubernamentales se requieren para hacer efectiva su participación y toma de decisiones? ¿Cómo dar sentido y significado político a la vasta experiencia participativa de las mujeres que desde la mayor o menor conciencia de sus derechos trabajan por un modelo de ciudad incluyente, plural y diverso? (Fuentes, 2009, p. 152). Es así como a través de la Mesa Diversa se buscó democratizar “las formas de hacer”, propiciando espacios para la participación, la construcción de confianzas y consensos, así como para “el reconocimiento de la diversidad que nos enriquece, las diferencias que nos constituyen y las desigualdades que nos atraviesan” (Fuentes, 2009, p. 153).

Este camino cobra sentido a la luz del interrogante más complejo de la Mesa: ¿cómo construir políticas públicas que integren la diversidad? Una diversidad que expresa la confluencia de identidades múltiples, puesto que como espacio y encuentro de voces plurales la Mesa Diversa reunió mujeres indígenas, negras, raizales, gitanas, discapacitadas, desplazadas, jóvenes, adultas mayores, campesinas, sindicalistas, líderes comunitarias, políticas, funcionarias públicas, académicas, trabajadoras sexuales, de las iglesias y con orientaciones sexuales y de género diversas, entre otras.

Por tal razón como lo expresa la representante de Ormuafro (Organización de Mujeres Afro), Adiela Dagua, la Mesa se definió como un espacio para “reconocer la ciudad desde su diversidad y aceptar las diferencias” (A. Dagua, comunicación personal, febrero 12 de 2014). Por lo que se convirtió en un punto de referencia para la construcción de la política pública de Mujer y Géneros, como un espacio de intercambio y conocimiento de experiencias participativas de las mujeres y las organizaciones femeninas (J. Barreto, comunicación personal, febrero 20 de 2014).

Durante su primera fase de funcionamiento (junio de 2004-agosto de 2005), la Mesa Diversa se consolidó como un escenario de interlocución con el gobierno distrital y como espacio de consulta y validación de la formulación del Plan de

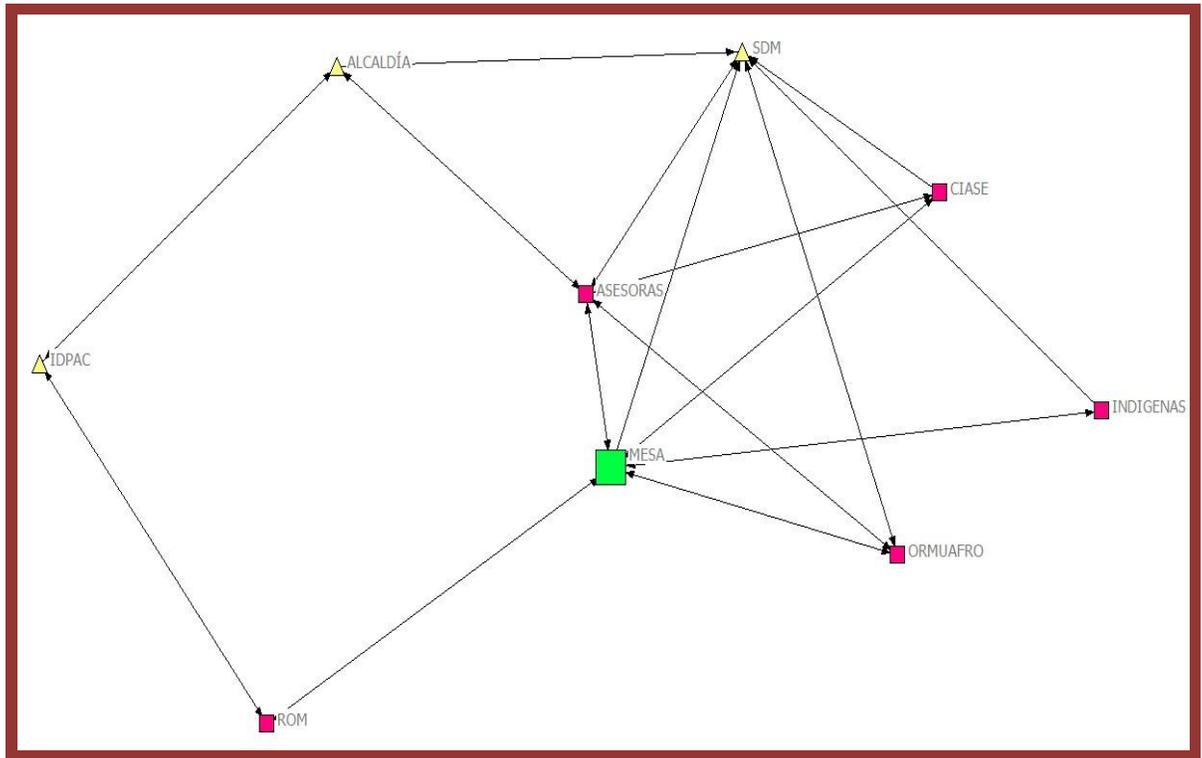
Igualdad de Oportunidades herramienta principal de la PPMYEG (Fuentes, 2009, p. 153). En esta etapa, la demanda por el reconocimiento de la diversidad se “posiciona en el centro de las reflexiones”, donde cada quien comparte sus problemas y reclama reconocimiento “desde su particularidad” (A. Dagua, comunicación personal, febrero 12 de 2014).

Retomando las discusiones iniciales de la Mesa Diversa, además de la pregunta ya descrita por la construcción de políticas que incluyan la diversidad, las mujeres cuestionan los modelos hegemónicos de participación. Se preguntan “¿cómo politizarnos y a la vez despolitizarnos?”, en franca alusión a la politiquería y al clientelismo; esta cuestión es a la vez un llamado a encontrar formas novedosas de incidencia en los asuntos públicos y, por tanto, de hacer política. Al respecto Luz Palacios consejera del Consejo Consultivo de Mujeres expresa que la Mesa Diversa siempre estuvo alejada de cualquier etiqueta política para ser neutrales en las decisiones tomadas, pues el espacio no pertenecía a ningún partido político sino a las mujeres de base que decidieron hacerse escuchar (L. Palacios, comunicación personal, 17 de marzo de 2014).

En la tercera pregunta que surge de la conformación de la Mesa Diversa (¿cómo dar sentido y significado político a la vasta experiencia participativa de las mujeres que desde la mayor o menor conciencia de sus derechos trabajan por un modelo de ciudad incluyente, plural y diverso?) Marta Buriticá expone que la Mesa logró convocar a las lideresas de las localidades planteando un reto de participación en los planes de desarrollo local. Se convirtió así en un nicho de cualificación de lideresas ya que existía espacio de formación y se aprendía constantemente del ejercicio local (M. Buriticá, comunicación personal, 11 de marzo de 2014).

Fue así como la Mesa Diversa se convirtió en un espacio de encuentro de saberes y sabidurías que reconoció la diversidad de las mujeres (etnias, orientación sexual, actividad económica) y que acogió a las mujeres que autónomamente decidieron participar constituyendo redes locales de acción colectiva (J. Barreto,

comunicación personal, 20 de febrero de 2014). En la siguiente gráfica se muestra la relación de este espacio de participación con los diferentes actores de la muestra analizada.



Fuente: Elaboración propia con UCINET

Al ser la Mesa Diversa un espacio formado desde las ciudadanas de base se denota un flujo bidireccional de este espacio con las organizaciones de mujeres (Ormuafró, Ciase, Indígena, ProRom), al igual que con las asesoras de la política. En relación con las entidades del Distrito se evidencia que la Mesa Diversa no tuvo relación directa con ninguna de ellas; de ahí que surgiera la necesidad de “formalizar lo informal a través de una instancia que tuviera interrelación con la Alcaldía” (L, Palacios, comunicación personal, marzo 11 de 2014). De esta manera en una sesión de la Mesa Diversa se planteó la necesidad de crear una instancia aprobada por la Alcaldía que recogiera las experiencias de este espacio, por lo que se creó el Consejo Consultivo de Mujeres. Fue así como la Mesa Diversa

perdió peso como espacio de participación y logró el Distrito convertirlo en una entidad formal que regido por la institucionalidad. Al crearse una instancia dependiente de la Alcaldía la Mesa Diversa perdió autonomía y el terreno ganado se dilató en los procesos burocráticos que afrontó para poder conseguir recursos y fortalecer su capacidad de convocatoria. De esta manera, y tal vez sin ser calculado el Distrito, a través de la formalización de este espacio de participación, debilitó las relaciones de éste con los demás actores de la red. A continuación se describe el espacio que surge de la formalización de la Mesa Diversa.

3.2.2 Consejo Consultivo de Mujeres CCM



Fuente: Boletina 2 CCM

Es una instancia de coordinación entre los procesos y las organizaciones de mujeres del Distrito y las entidades públicas, en el marco de la política pública de Mujer y Equidad de Géneros. Por tal razón es un organismo que representa las necesidades e intereses de las mujeres que habitan en la ciudad. Su objeto es servir de instancia para analizar y conceptuar sobre los temas de la política pública tendientes a erradicar las desigualdades que experimentan las mujeres en razón de su género (Consejo Consultivo de Mujeres, 2014).

El Consejo Consultivo se divide en dos espacios: un espacio mixto conformado por las mujeres consultivas y las autoridades políticas administrativas del Distrito como las diferentes Secretarías y la Alcaldía, y. un espacio autónomo conformado por las mujeres consultivas titulares y las suplentes representantes de: la diversidad étnica (indígena, afrocolombiana, ROM), la diversidad sexual, los

jóvenes, mujeres en condición de discapacidad, mujeres en situación de desplazamiento, mujeres campesinas, feministas y académicas, siete representantes por interlocalidades¹².

Como el Consejo Consultivo tiene un carácter mixto, surge el “espacio autónomo” como una necesidad de apropiar momentos y espacios diferentes al Consejo en pleno, por parte de las representantes de organizaciones de mujeres en esta instancia de participación. Desde el momento de su concreción ha tenido un proceso progresivo, lento pero seguro, para consolidarse como la oportunidad de discutir, reflexionar, re-pensar y planear el quehacer y el deber ser de las representantes de las organizaciones y en general de la funcionalidad del Consejo (García, 2009, p. 1)

Para Luz Palacios consejera principal de esta instancia, el CCM se constituyó con el fin de recoger lo realizado en la Mesa Diversa con la idea de motivar el trabajo voluntario, el reconocimiento de la ciudad y el seguimiento a la política pública de Mujer y Equidad de Género (L. Palacios, comunicación personal, 17 de marzo de 2014). Dentro de sus funciones el Consejo Consultivo Mujeres busca analizar los principales problemas para el reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres en el Distrito Capital y formular recomendaciones al respecto a las entidades de la administración pública. A su vez, propone lineamientos y recomendaciones de política pública en materia de mujer y géneros a la Alcaldía. Para esto, mantiene comunicación permanente con las instancias públicas y privadas pertinentes para la materialización de los derechos de las mujeres de cualquier orden y promover la articulación entre las mismas (Consejo Consultivo de Mujeres, 2014).

¹² Estas interlocalidades se distribuyen así: Sumapaz y Usaqué; Suba, Chapinero y Teusaquillo; Candelaria, Santa Fe y Mártires; Engativá, Fontibón y Barrios Unidos; Bosa, Tunjuelito y Rafael Uribe; Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Usme; Kennedy, Puente Aranda y Antonio Nariño

La dinámica desarrollada dentro de las reuniones ordinarias y extraordinarias del CCM, así como la participación en el espacio autónomo y en otros escenarios de participación en los ámbitos barriales, locales y/o distritales presenta algunas dificultades en lo personal, lo colectivo, lo organizativo y lo institucional, que se cruzan de alguna manera con procesos de concertación con otros grupos, sectores de población o espacios de participación (García, 2009, p. 4).

A pesar de la importancia de este espacio al ser reconocido como fundamental en el encuentro de diferentes actores, organizaciones de mujeres y entidades del Distrito, para Palacios se ha convertido en un espacio intermitente donde pocas mujeres se sostienen por la falta de presupuesto, lo que hace que la toma de decisiones no sea eficiente. Aunque en un comité de la Mesa Diversa realizado en julio de 2006 se estableció que no existirían beneficios económicos dado que el ejercicio de participación y corresponsabilidad es un deber ciudadano (Alcaldía de Bogotá, 2007b, p. 2) en la práctica es evidente que la falta de recursos genera el entorpecimiento del accionar del Consejo. Hay entonces dos dificultades fundamentales en el Consejo Consultivo: primero no hay un espacio físico, en donde se discutan y adopten las perspectivas de las mujeres pues concurren e intervienen otros grupos sociales (grupos de teatros, de danza) en los mismos espacios, y segundo hay un bloqueo administrativo al acceso permanente de las mujeres en la formulación transectorial de la política, tal como se representa en la ausencia de presupuesto y la voluntariedad de la participación prevista por el gobierno distrital, el Consejo Consultivo funciona sin presupuesto lo que dificulta la continuidad de las consultoras.

De igual manera, existe también una falta de poder decisorio debido al carácter asesor del Consejo, ya que la toma de decisiones se hace interna y se presenta a manera de recomendación a las instancias pertinentes del Distrito. Sin embargo, es necesario reconocer que este espacio logró seguir con el legado de la Mesa Diversa y convertirse en un interlocutor de las mujeres con la Alcaldía.

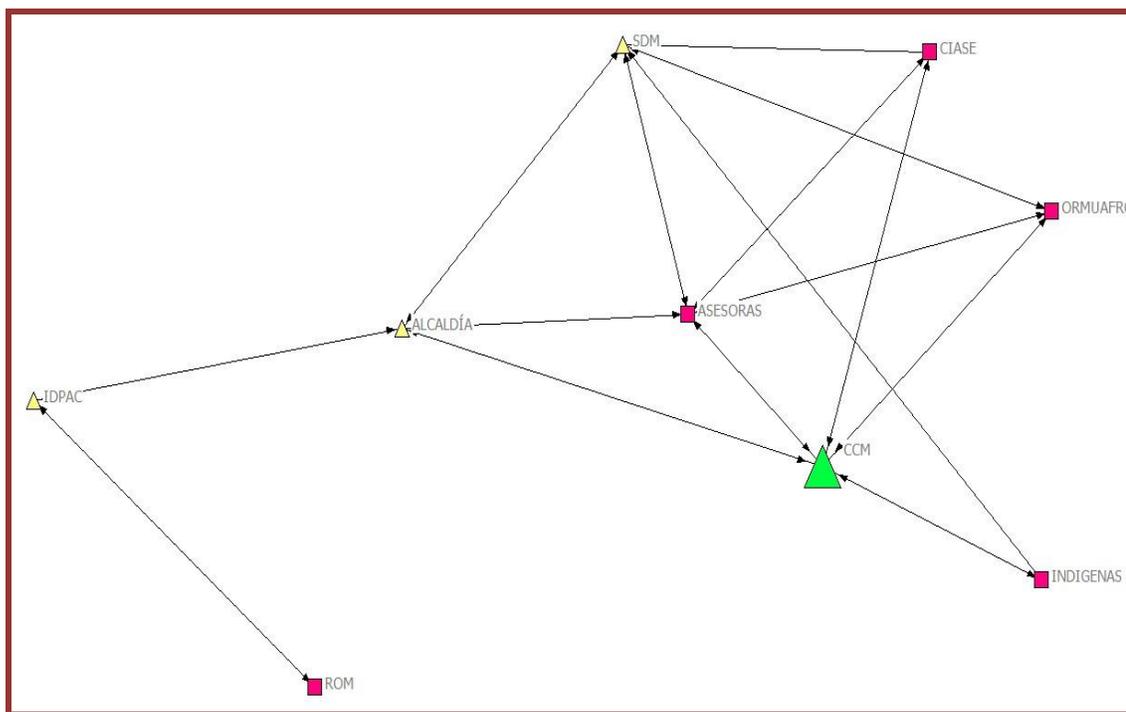
Un aspecto interesante del funcionamiento de este Consejo es que la elección de las representantes se hace mediante votación directa de las mujeres de las organizaciones que trabajan los temas de género; no obstante también pueden votar las mujeres que no pertenezcan a organizaciones pero que estén interesadas en el tema (Alcaldía de Bogotá, 2007b, p. 1). A su vez, esta instancia ha realizado procesos sistemáticos de cualificación de la participación, la organización, la representación y la movilización e incidencia de las mujeres del Distrito Capital, haciendo visibles en diversos lugares del territorio, los aportes de las mujeres a la construcción de la ciudad y contribuyendo a situar en las agendas públicas los intereses, demandas y propuestas de las mujeres diversas. Prueba de estas actividades podemos citar las redes de mujeres productoras y productivas, los encuentros de saberes y sabidurías y las sesiones de discusión de presupuesto con enfoque de género que se dieron en las diferentes localidades.

La participación que se ha generado desde el Consejo Consultivo ha sido importante en el avance de la participación de las mujeres en las políticas públicas. Esto para Paulina Triviño, consultora activa del Consejo, significa que “con las alianzas y pactos entre mujeres, mostrándonos como movimiento social de mujeres articuladas entorno a un objetivo común, logramos que el enfoque de mujer y género estuviera presente en las agendas de las entidades del Distrito” (2012). Por tal razón establece que “las mujeres han tejido formas de organización en los barrios y localidades que han contribuido a construir su autonomía y al mismo tiempo a valorar el trabajo colectivo” (Triviño, 2012). De esta manera, las historias personales y especialmente las historias de los grupos, asociaciones, organizaciones y redes a las cuales pertenecen las mujeres alimentan el trabajo que se realiza en cada localidad.

De esta manera, los procesos de construcción colectiva de la política pública de Mujeres y Equidad de Géneros constituyen hoy experiencias de corresponsabilidad que permiten a las mujeres reconocer y ser reconocidas como interlocutoras válidas y como ciudadanas sujetas de derecho. Se ha ganado en

cuanto a la cualificación política de las mujeres, aunque su incidencia real en las políticas distritales es debatible.

Tomando como base las entrevistas realizadas y los informes de cada una de las entidades distritales incluidas en la *policy network* se tiene la siguiente grafica de interrelación del Consejo Consultivo de Mujeres con los demás actores identificados de la red de política.



Fuente: Elaboración propia con UCINET

Al ser un espacio abierto a todas las mujeres se denota un flujo bidireccional del Consejo con algunas organizaciones de mujeres (Ormuafrro, Ciase, Indígena), al igual que con las asesoras de la política, y no existe una relación con la organización de mujeres ROM. Esto puede explicarse por la crítica de las mujeres gitanas a dichos espacios de participación pues consideran que “los espacios de participación no han tenido en cuenta la cosmovisión gitana y las barreras que desde cada Kumpania (conjunto de la población ROM en un territorio) se

presentan a las mujeres Romani” (D, Gómez, comunicación personal, 06 de marzo de 2014).

En relación con las entidades del Estado se evidencia que el Consejo solo tiene interacción directa con la Alcaldía Mayor, lo que evidencia que el campo de acción del Consejo se queda corto y pierde incidencia y control en el desarrollo de la política pública.

3.2.3 Casas de Igualdad de Oportunidades CIO



Fuente. Blog sercolombiano.

En el marco de la política pública de Mujer y Equidad de Géneros las Casas de Igualdad de Oportunidades fueron el mecanismo central de la Subsecretaría de Mujer y Géneros para realizar acciones en las localidades orientadas al empoderamiento de las mujeres y al fortalecimiento desde el enfoque de género de sus organizaciones, y poder a su vez cualificar su incidencia social y política (Barreto et al., 2004, p. 8)

De esta manera la actuación de las CIO gira en torno a 7 ejes fundamentales, a saber:

- Intervención sociojurídica especializada en los casos de violencias contra las mujeres.
- Orientación Psicosocial.
- Orientación y acercamiento a la oferta institucional del Distrito Capital.

- Empoderamiento de las mujeres en el ejercicio de sus derechos.
- Fortalecimiento a grupos, redes y organizaciones de mujeres.
- Territorialización del Plan de Igualdad de Oportunidades para la equidad de género.
- Gestión Interinstitucional para el posicionamiento de los Derechos de las Mujeres en el ámbito local.

Para lograr estos propósitos cada Casa tiene en su equipo de trabajo una referente local, una abogada, una psicóloga y una auxiliar administrativa. Gracias a esta gestión las CIO se convirtieron en espacios de encuentro, ejercicio de igualdad, semillero de procesos productivos, promotores del liderazgo y empoderamiento de las mujeres en la realización de diversos derechos¹³ priorizados en el Plan de Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género del Distrito Capital. De esta manera las Casas de Igualdad tiene un papel diferenciado de la Mesa Diversa y del Consejo Consultivo dado que el foco de atención de las casas son las mujeres víctimas de algún tipo de violación de sus derechos.

El servicio de asesoría jurídica que prestan las Casas de Igualdad tiene como objetivo reivindicar los derechos de las mujeres. Básicamente la CIO le brinda orientación jurídica y psicológica y acompañamiento a las mujeres que van a iniciar un proceso legal debido a un episodio de violencia intrafamiliar y a las mujeres que ya iniciaron algún proceso les ayuda con la revisión de los documentos. En estas asesorías siempre se hace una introducción a las mujeres en el tema de derechos consagrados en la Constitución y otras normativas, les explican cuáles son sus derechos, quién los garantiza y cómo pueden exigir su cumplimiento. Este ejercicio ha sido vital para que las mujeres relaten sus historias y sepan usar los

¹³ Los derechos que se promueven son: a la participación y a la representación de las mujeres, a una vida libre de violencias, al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad, a la salud plena, a la educación con equidad, y a una cultura libre de sexismo.

mecanismos de protección que existen para ellas (M. Loaiza, comunicación personal, 19 de febrero de 2014).

Por su parte, el servicio de asesoría psicológica se presta a través de los practicantes universitarios que llevan a cabo sesiones grupales y buscan soluciones a través de la discusión de los conflictos que las usuarias presentan. La atención de forma individual la hacen psicólogas profesionales que son parte del equipo de trabajo de cada casa.

Ahora bien, adicional a las asesorías anteriormente descritas, una gran parte de la labor de las Casas se enfoca en la organización de talleres que buscan sensibilizar a las mujeres y a la comunidad en general acerca de los derechos prioritarios y su importancia. Además son la principal forma en que la Casa busca atraer a nuevas usuarias. Son de carácter informativo y se llevan a cabo en fechas significativas como el 8 de marzo (día internacional de los derechos de la mujer), y el 25 de noviembre (día internacional de la no violencia contra la mujer). En la organización de los talleres, de acuerdo con el tema, la CIO invita a otras organizaciones con las que tiene contacto y que están directamente involucradas en el tema, por ejemplo hospitales, ONGs, organizaciones de mujeres (M. Loaiza, comunicación personal, 19 de febrero de 2014).

A través de estos escenarios se lograron en el periodo de análisis de esta investigación (2006-2010) 3.184 intervenciones socio jurídicas, 12.451 mujeres vinculadas a acciones de empoderamiento para el ejercicio de sus derechos y fortalecimiento a 30 organizaciones sociales y productivas de mujeres (Casa Matriz de Igualdad de Oportunidades, 2010, p. 5). Con las organizaciones sociales de cada localidad se logró desarrollar en el mismo período un proceso de capacitación, en el cual se desarrollaron temáticas como: derechos de las mujeres, mecanismos de exigibilidad de los mismos y proyectos con enfoque de género.

Es así como por un lado, las Casas de Igualdad de Oportunidades buscan, por un lado, favorecer la inclusión social de la mujer a través de un cambio en la mentalidad machista que predomina, y por otro lado, apoyar a aquellas mujeres que necesitan de un respaldo institucional para afirmar en la práctica su autonomía. Una de las metodologías principales que utiliza la CIO para dirigirse al primer grupo de mujeres que quieren informarse sobre sus derechos, son los talleres, por lo general las mujeres tienen poco tiempo para asistir a estos espacios por lo que surge un problema de continuidad que la CIO no ha podido resolver exitosamente.

La formalización de la CIO como una entidad estatal en el 2004 y luego bajo la dirección del IDPAC cuando este fue creado en el 2007, fue clave para entender la dinámica de la Casa en la prestación de sus servicios. Muchas de las lideresas se sienten orgullosas de que las CIO nacieron fundamentalmente desde lo comunitario y perciben que se ha perdido este espíritu desde que se volvieron estatales; al parecer se han vuelto más burocratizadas.

Para las mujeres es importante que las Casas de Igualdad las acoja como si fueran de la familia pero parece que cada vez son más formales, por ejemplo, ahora hay un sistema de citas. Sin embargo, la preservación del vínculo comunitario y su fortalecimiento es importante ante el limitado campo de acción de este espacio y las restricciones de presupuesto y número de funcionarios, hacen que la participación de la comunidad sea fundamental para su funcionamiento (M. Loaiza, comunicación personal, 19 de febrero de 2014).

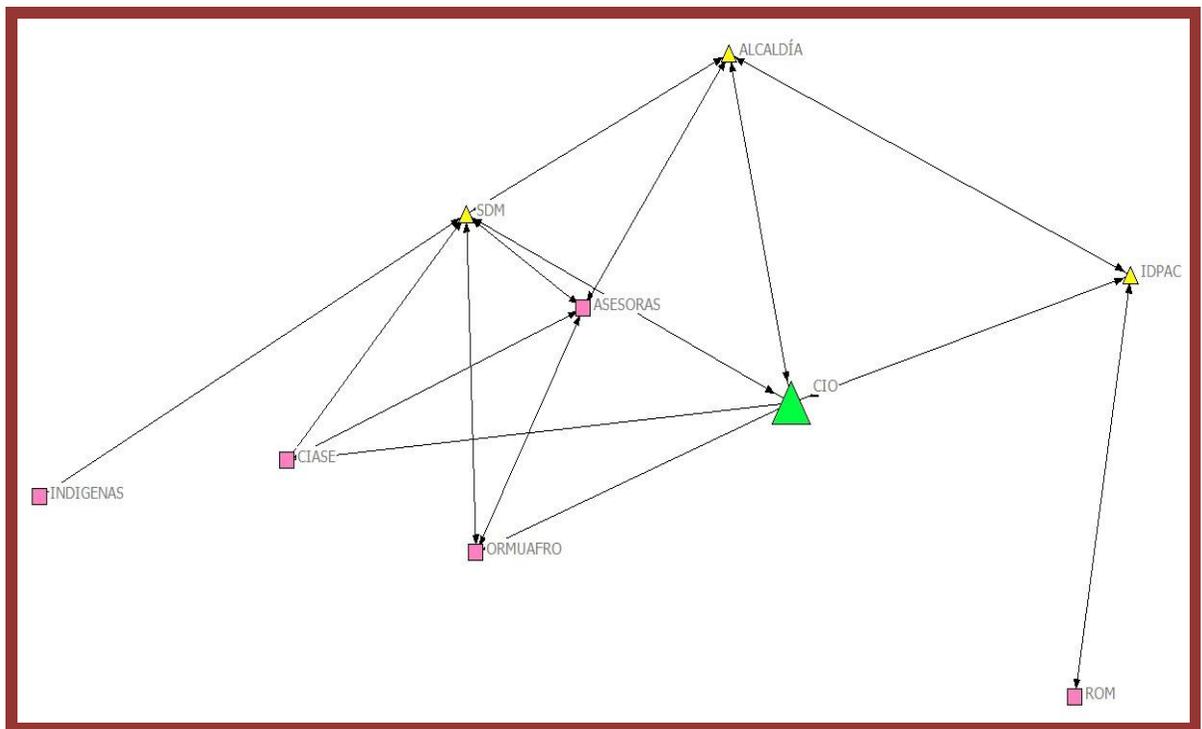
Este proceso ha tenido aspectos positivos para la consolidación de las CIO; cuando las organizaciones de mujeres comenzaron a promover el proyecto, no tenían una sede y era aún más complicado impulsar iniciativas. Las Casas brindan un espacio formal de reunión para las mujeres que sería muy difícil de conseguir sin cierto grado de formalización de la entidad. De hecho, el papel de la Casa va

más allá de los servicios oficiales que ofrece (asesorías psicológicas, jurídicas, y talleres).

Como bien lo establece la referente de la Casa Matriz, estos espacios se convirtieron en “epicentro de información” tanto para conocimiento sobre trámites con el Estado como para el acceso a los servicios de varias organizaciones con fines sociales que tienen presencia en cada localidad (M. Loaiza, comunicación personal, 19 de febrero de 2014). Es este énfasis comunitario lo que constituye la principal fortaleza de las Casas de Igualdad de Oportunidades y es una fuente de capital social.

Si bien cada Casa ofrece algunos servicios tangibles, es también un repositorio de conocimiento sobre diversos temas relacionados con la mujer y sus necesidades. De esta manera las CIO tiene un papel importante como agente capaz de generar, potenciar y concentrar el capital social en lo que se refiere a temas relacionados con la mujer.

En la siguiente gráfica se establecen las relaciones de la Casa Matriz de Oportunidades (como referente de las 16 casas de igualdad que se han creado en la ciudad) con las organizaciones de mujeres y las entidades del Distrito, como parte de la red de la política pública de Mujer y Género.



Fuente: Elaboración propia con UCINET

Las Casas de Igualdad de Oportunidades son espacios locales abiertos que buscan apoyar a las mujeres, principalmente víctimas, por lo que se han convertido en un espacio relevante en la formulación de la PPMYEG, pues es en este espacio comunitario donde mejor se relatan las necesidades y problemáticas evidenciadas por la mujeres según el territorio en donde habitan. De esta manera se denota un flujo bidireccional de las Casa de Igualdad con algunas organizaciones de mujeres (Ormuafró, Ciase). Con estas organizaciones se ha logrado hacer talleres y eventos como escenario para el empoderamiento del ejercicio de los derechos de las mujeres (M. Loaiza, comunicación personal, 19 de febrero de 2014).

Sin embargo no existe una relación con los grupos indígenas y de mujeres Rom las cuales tienen espacio en otras entidades del Distrito y aun no han sido incluidas en las estrategias de las Casas de Igualdad de Oportunidades. Por otra parte, con las entidades del Distrito las CIO tienen una relación constante dado su

función de territorializar la política pública de Mujer y Equidad de Género convirtiéndose en un puente entre las demandas de las mujeres locales y las entidades del Distrito.

Todos los espacios anteriormente descritos fueron fundamentales para el encuentro de diversos actores que incidieron en la política pública de Mujer y Géneros. Sin embargo, teniendo en cuenta las funciones de cada uno de estos espacios, es evidente la fragmentación de la institucionalidad de la política pública estudiada. Es decir, con tres instancias (Consejo Consultivo, Mesa Diversa y Casas de Igualdad), con niveles jerárquicos distintos (distrital y local) se dificulta la coordinación institucional necesaria para la operación de la política, la canalización efectiva de recursos y la efectiva institucionalización y transversalización del enfoque de género.

Los distintos niveles sectoriales (distritales, locales y comunales) se desarticulan de tal manera que generan una definición precaria de las acciones y lineamientos técnicos de cada espacio de participación. Lo anterior da lugar limitaciones en las competencias e incluso conflictos y tensiones para definir a quién le corresponde coordinar las acciones sectoriales, institucionales, territoriales y poblacionales.

De esta manera, para poder describir a fondo las interrelaciones de los diferentes actores que estuvieron presentes en los diversos espacios de participación el siguiente capítulo describe el proceso de formulación de la política y las redes de actores que surgieron como consecuencia de este proceso.

4. ANÁLISIS DE UNA RED: PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En Colombia se presenta una persistente subrepresentación y poca participación de las mujeres en la hechura de las políticas públicas, lo que revela una serie de 'nudos' y retos que deben afrontarse si se espera alcanzar unas metas de igualdad entre géneros (IDEA, 2008). Los obstáculos en la participación de las mujeres pasan por la discriminación, el machismo, la violencia y la invisibilidad. Para superarlos es importante abrir espacios de participación, entendida como un proceso que enlaza necesariamente a los sujetos y los grupos, lo cual implica ser coagente, cooperante, coautor, corresponsable.

Según la encuesta bienal de culturas el 14.71% de 400.434 mujeres bogotanas encuestadas indican que existe desconocimiento de los espacios de participación y el 11.03% considera que dichos espacios están controlados por los políticos. Sin embargo el 30% de estas mujeres opina que la participación en la toma de decisiones es importante para la democracia y necesaria para evitar los abusos de poder (SCRD, 2007). Por tal razón existe una brecha entre la importancia que las mujeres le atribuyen a su participación y la garantía para que esto ocurra.

Es por esto, que la formulación de la política pública de Mujer y Género fue un paso importante en el reconocimiento de la importancia de la participación de las mujeres en la toma de decisiones. La construcción colectiva de ésta logró articular la voluntad política de la administración, reconocer los procesos que en este campo se desarrollaron previamente en el Distrito Capital y aprovechar los acumulados políticos, sociales y culturales de las diversas organizaciones y grupos de mujeres.

De igual manera, teniendo en cuenta que una red de política se configura a partir de un conjunto de organizaciones o actores (organizaciones de mujeres, entidades privadas o ciudadanos) que establecen relaciones diferenciadas de acuerdo al

nivel de institucionalización (formal/informal, voluntarias/no voluntarias), al alcance de la red en el diseño de políticas (sectorial/transectorial), al número de participantes (restringida/abierta), a la función principal y a la frecuencia de interacción de las mismas (Linares, 2010), y tomando como base las entrevistas realizadas y los documentos que cada organización aportó en la formulación de la política pública, se logró identificar una red de actores dividida en dos sub-redes en la primera se incluyen las entidades y asesoras del Distrito (red institucional) y en la otra las diferentes organizaciones de mujeres (red política). En el siguiente aparte se explica cada una de éstas redes.

4.1 Red general de la política pública.

La política pública de Mujer y Equidad de Género fue reconocida por las mujeres como un conjunto de principios, planes, programas, proyectos y acciones que se requerían para reconocer las potencialidades y las necesidades de las mujeres y hombres que habitan el territorio urbano y rural del Distrito Capital; y para dar respuesta a las demandas sociales, políticas, económicas, y culturales de las mujeres (J. Barreto, comunicación personal 11 de marzo de 2014). Fue así como en la construcción colectiva de ésta política estuvieron diversas organizaciones de mujeres orientadas a la articulación entre las entidades del Distrito y las organizaciones sociales de la ciudad en los niveles distrital y local, estas organizaciones y entidades fueron:

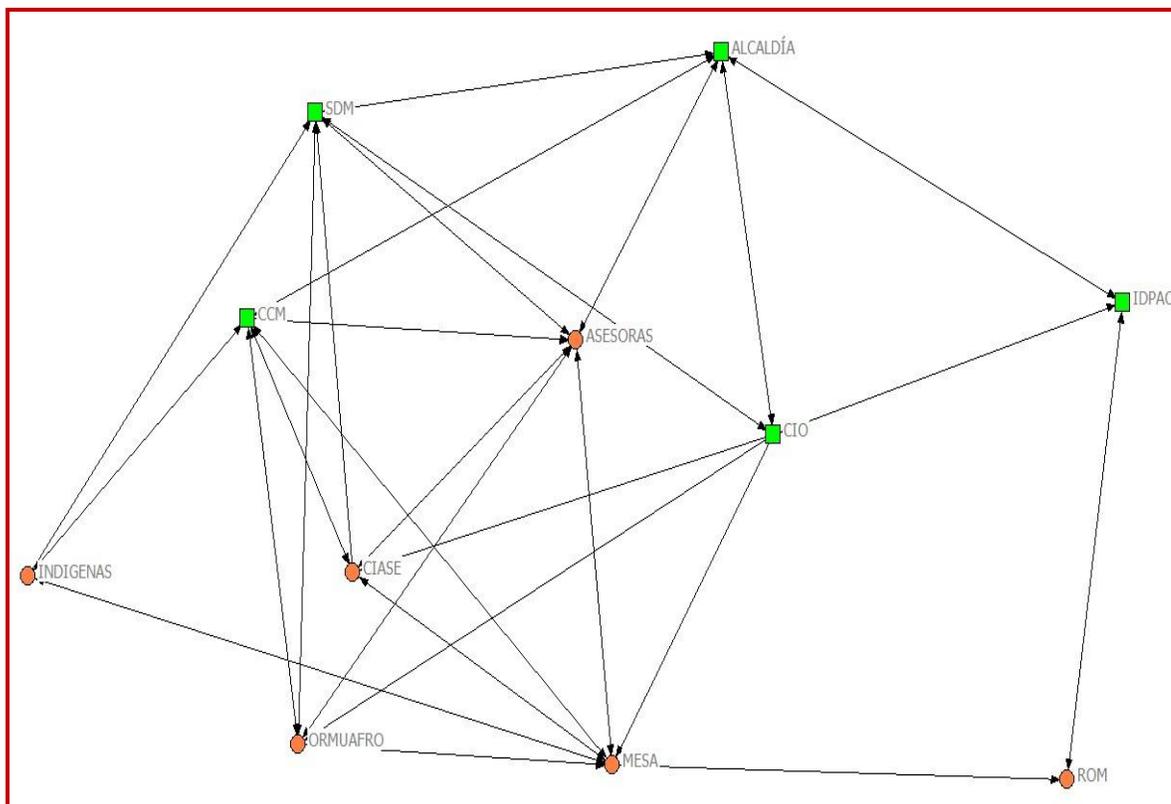
a. Las entidades del Distrito estas entidades representaron a la administración y sus acciones se enmarcaron en campos políticos y técnicos. En el ámbito político sus actividades se orientaron en la realización de los objetivos de interés y beneficio general en el marco de las prescripciones constitucionales y legales. En el ámbito técnico sus decisiones se basaron en conseguir que las intenciones del alcalde se volvieran hechos sociales.

Entre las entidades que estuvieron presentes en la discusión de la política pública, en el marco de acciones técnico-políticas, se encuentran el Instituto Distrital de

Participación y Acción Comunal (IDPAC), la Subsecretaría de Mujer y Género, luego Secretaría Distrital de la Mujer (SDM), el Consejo Consultivo de Mujeres (CCM) y las Casas de Igualdad de Oportunidades (CIO). Estas entidades en consonancia con sus objetivos, estrategias y proyectos y con la incorporación de una perspectiva de mujer y género en sus trayectorias institucionales fueron actores decisivos en esta red de política.

b. Las organizaciones, grupos y redes de mujeres: como parte de una sociedad abierta, plural y democrática en la formulación de la política pública se dio participación directa a mujeres y organizaciones de mujeres entre ellas Ormuafro (organización de mujeres afro), Prorom (organización de mujeres ROM), Cabildo Inga (Indígenas), Corporación de Investigación y Acción Social y Económica CIASE, y las Asesoras de la política. Todas estas mujeres pusieron en circulación sus conocimientos y experiencias, expresaron sus intereses, necesidades, demandas y formularon propuestas dentro de la red establecida.

La siguiente gráfica muestra las interrelaciones entre los diferentes actores descritos anteriormente los cuales hicieron parte de la red de política.



-  Organizaciones de entidades del Distrito
-  Organizaciones de mujeres

En la formulación colectiva de la PPMYEG se articularon diferentes organizaciones distritales y de mujeres en donde, se denota un flujo bidireccional (interrelaciones) de las entidades del distrito (en verde) con la mayoría de los actores de la red. Sin embargo en estas instituciones resalta la relación del Consejo Consultivo de Mujeres, instancia regulada por la Alcaldía, con los demás actores de la red, en especial con las diversas organizaciones de mujeres. Este Consejo es un nodo central puesto que al ser conformado por lideresas de las diferentes localidades tuvo una estrecha relación con las organizaciones de mujeres. De igual manera al ser un órgano consultor de la Alcaldía Distrital se

convirtió en un “puente” entre las demandas de las mujeres y las instancias decisorias de la ciudad.

Sin embargo en el desarrollo de sus funciones las recomendaciones de este Consejo carecieron de carácter vinculante, y por lo tanto sus opiniones e informes difícilmente fueron acatados en su totalidad por las diferentes entidades del Distrito. Lo anterior demuestra un debilitamiento de su papel y una pérdida de poder en sus interrelaciones con las entidades distritales.

Por otra parte, la acción de la Secretaría de la Mujer como órgano ejecutor de la política la pone en un papel preponderante en esta red. La Secretaría debe tener constante relación con todos los demás actores para poder identificar los diversos intereses y necesidades de acción en el marco de la política pública.

Sin embargo, el papel de ésta Secretaria se pierde un poco al no tener relación directa con los diferentes grupos de mujeres por donde pasan las necesidades dadas en lo local, perspectivas que son vitales en la toma de decisiones. Esto puede darse por su carácter técnico como formulador de políticas públicas, aunque aun es muy temprano para hacer un análisis completo del papel de esta nueva Secretaría.

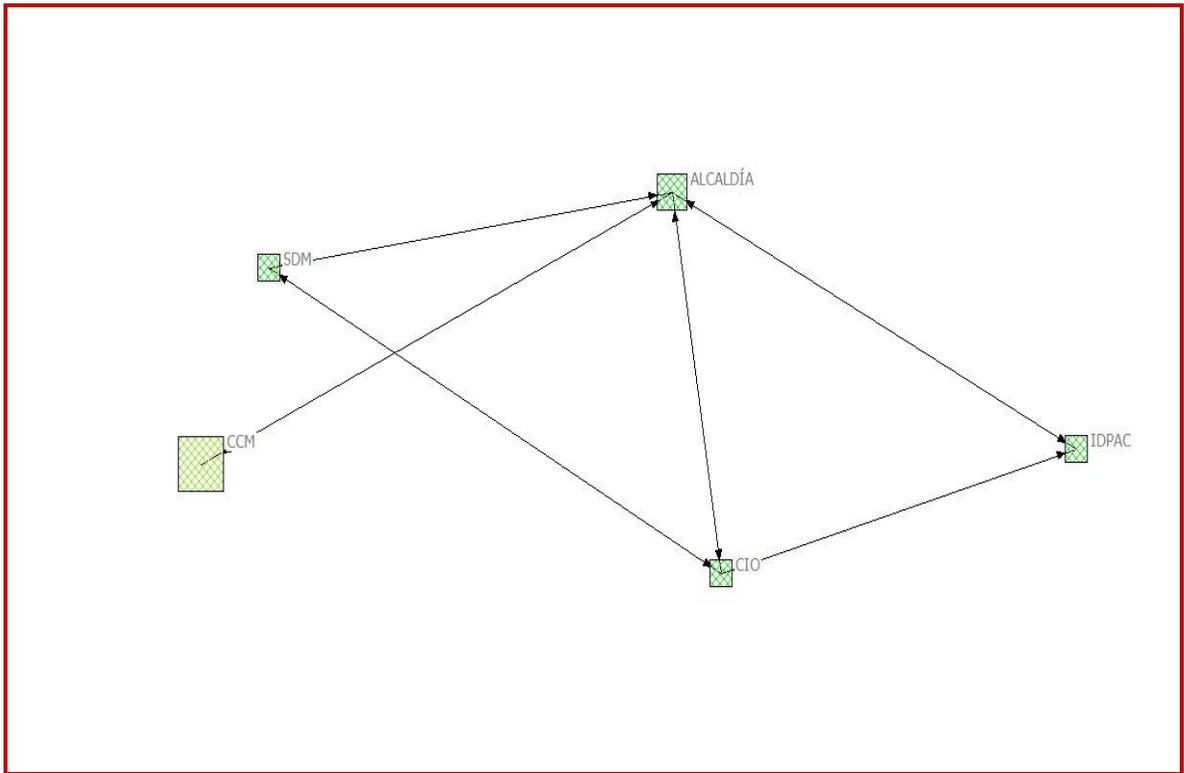
Finalmente las Casas de Igualdad de Oportunidades y el IDPAC son las entidades que territorializaron la política pública y fueron instancias a las que acudieron las mujeres directamente. Sin embargo el papel del IDPAC se ve un poco distorsionado con las estrategias implementadas por la Secretaría de la Mujer las cuales apuntan al mismo objetivo “la participación local”. Esto genera desencuentros institucionales y reprocesos en el ámbito de la política y lo convierte en un nodo que pierde incidencia en la red de política pues su relación bidireccional solo se establece con la Alcaldía y con las mujeres ROM a través de la gerencia de etnias.

Por su parte, las organizaciones de mujeres (en naranja) tienen una mayor relación con la Mesa Diversa, dado que esta fue una instancia de base creada para reunir las opiniones y perspectivas de los diversos colectivos de mujeres de las diferentes localidades. A su vez las asesoras de política que se encuentran en un punto cercano entre las entidades del Distrito, por pertenecer al equipo asesor del Alcalde, y las organizaciones de mujeres que participan en los encuentros de la Mesa Diversa, se convirtieron en un actor importante que logró, en la primera etapa del proceso de formulación, ser puente entre los diferentes actores de la red.

De esta manera, se puede ver dentro de la red la interrelación de las diversas organizaciones de mujeres con las entidades del Distrito, lo cual dio lugar a una pluralidad de perspectivas en la red; sin embargo, es evidente que las organizaciones indígenas y de mujeres Rom quedaron alejadas de los nodos principales de la red y que su interrelación se dio tan solo con algunos actores.

Haciendo un acercamiento mayor al análisis de ésta red, si tuviéramos una cámara y pudiéramos hacer un zoom, podríamos evidenciar dos redes que interactúan constantemente para dar lugar a una red de política, estas dos redes son: la red de las entidades del distrito y la red de organizaciones de mujeres.

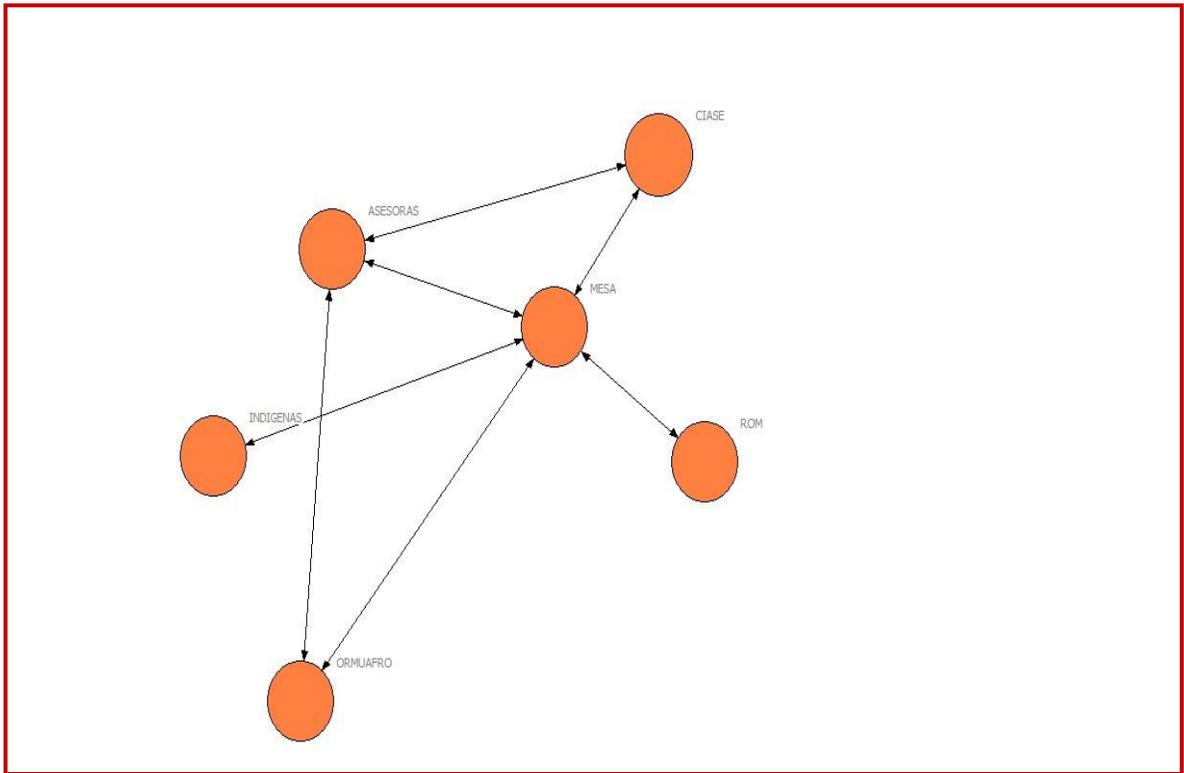
4.1.1 Red Institucional



Elaboración propia con Ucinet

En esta red el actor principal fue la Alcaldía como entidad central del gobierno distrital. Es en este nodo donde confluyeron las diversas organizaciones del Distrito, donde se centralizó la información de la política a través de informes y donde se dieron las directrices de la política. En esta red se incluye el Consejo Consultivo de Mujeres pues fue el alcalde quien aprobó su conformación como órgano asesor en la PPMYEG, aunque este órgano tuvo una correlación con la Alcaldía se puede vislumbrar que no se dio una conexión con las demás entidades del Distrito; este vacío generó una falta de interrelación de las diferentes instancias formuladoras y ejecutoras de la política.

4.1.2 Red política:



Elaboración propia con Ucinet

En esta red el actor o nodo principal fue la Mesa Diversa dado su papel central en la formulación de la política pública, pues en esta mesa estuvieron presentes las diferentes organizaciones y mujeres de la ciudad. Frente a la relación de los diferentes nodos se puede observar la falta de integración de las organizaciones de mujeres indígenas y gitanas con el resto de organizaciones escogidas en la muestra. Esto según Dalila Gómez, lideresa gitana, se presentó “por la falta de inclusión de diferentes cosmovisiones en la política pública” (D. Gómez, comunicación personal marzo de 2014), también por “la participación aislada de algunas mujeres indígenas y no a través de organizaciones en la formulación de la política” (M. Jajoy, comunicación telefónica abril de 2014).

Adicional a la descripción realizada hasta el momento a continuación se analiza la interrelación de los diferentes nodos de la red de política pública basada en la perspectiva de intermediación de intereses la cual establece que los *policy networks* son un concepto que se aplica a todos los tipos de relaciones entre actores públicos y privados que interactúan en la hechura de políticas públicas.

4.2 Intermediación de intereses en la red de política.

Para la escuela de intermediación de intereses, una *policy network* es vista como una herramienta analítica para explicar relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones sociales, permitiendo un análisis detallado al considerar las diferencias entre los sectores, el papel desempeñado por cada uno de los actores públicos y privados y las relaciones tanto formales como informales entre ellos. La *policy network* muestra el poder relativo de cada actor, sus intereses específicos en cada arena de política e influye aunque no necesariamente determina los resultados políticos (Börzel, 1997).

Para el análisis realizado a la formulación de la política pública de Mujer y Género resulta de gran relevancia el concepto de intermediación de intereses dado que lo que se quiere evidenciar es el rol de cada actor (organizaciones de mujeres, entidades del Distrito y asesoras de política) dentro de la red y su papel de “puente” con otros actores y de esta manera su incidencia en la política.

De la interacción frecuente entre los actores de la red de política pública depende la posibilidad de llegar a un consenso sobre qué reglas, procedimientos y normas prevalecen en la elaboración de la política. Que se logre un consenso da lugar a una agenda en común donde se determinan qué problemas van a ser tratados, el contenido de los mismos, así como la forma en que deben ser resueltos. Es por esto, que todos los participantes de la red poseen recursos (información, presupuesto, capital político) que intercambian en el proceso de elaboración de políticas cuyo fundamento es la intermediación.

Teniendo en cuenta las perspectivas del análisis de las políticas públicas y de la intermediación de intereses se puede entender que las decisiones políticas surgen en la interacción de redes conformadas por actores, públicos y privados, que están presentes en ámbitos sectoriales y en niveles distritales, nacionales e internacionales. En términos generales, analistas de políticas públicas como Linares (2010) Roth (2002), Jordana (1995), Börzel (1997) coinciden en aceptar distintos aspectos centrales para entender la dinámica interna de las *policy networks*. En primer lugar, se supone que los actores “negocian” constantemente su pertenencia a la red con el objetivo de mejorar su posición e influir de mejor manera en las decisiones sobre las políticas públicas de su interés. Este aspecto se puede ilustrar con las acciones del Consejo Consultivo de Mujeres el cual en su sesiones con la Alcaldía estableció la necesidad de “continuar con el funcionamiento de un espacio de participación ampliado a todas las representantes de las diferentes organizaciones de mujeres y mantener su papel de instancia consejera en la política pública” (L. Palacios, comunicación personal 17 de marzo de 2014). Estas demandas fueron importantes para continuar con el ejercicio del Consejo Consultivo como instancia de intermediación entre las organizaciones de mujeres y el Distrito.

En segundo lugar en las *policy network* se dedica atención en el intercambio de recursos e información, es decir en el proceso de interlocución entre los diferentes actores. En este punto es importante resaltar los deficientes canales de información entre los actores al interior de la red y fuera de ella. Con relación a esto establece Milena Loaiza, referente de la Casa Matriz de Igualdad de Oportunidades, que “la comunicación de los diferentes espacios de participación funcionó mejor a través de redes de comunicación entre lideresas y organizaciones, dado que las comunicaciones institucionales (boletines, avisos en web) no lograron llegar a todas las mujeres que se interesaron en participar” (M. Loaiza, comunicación personal, 19 de febrero de 2014). Por su parte Martha Buriticá plantea que las comunicaciones de las entidades del Distrito con las

lideresas de las organizaciones de mujeres funcionaron de mejor manera con el “voz a voz” ya que a través del proceso de convocatoria de las instituciones era difícil llegar a todas las localidades por la falta de herramientas tecnológicas (M. Buriticá, comunicación personal, 11 de marzo de 2014). La estrategia del “voz a voz” fue, según Yanet Alba del IDPAC, la modalidad que sirvió para convocar desde las organizaciones a las mujeres que querían participar en la formulación de la política pública (J. Alba, comunicación personal, 11 de marzo de 2014). En conclusión los canales de comunicación de los actores institucionales difícilmente llegan a las mujeres directamente, por lo que las organizaciones de mujeres buscan un mayor alcance en las diferentes convocatorias de participación. Esto puede ser un factor relevante en la incidencia del Estado en la participación de los actores sociales, pues sin canales de comunicación pertinentes la información relevante no llega a los diferentes actores.

Por último, se evalúan los mecanismos de intermediación o relación entre actores, los cuales se pueden constituir a través de reglas, rutinas informales, o vínculos organizacionales. Estos mecanismo pueden limitar y estructurar los procesos y el estilo de interacción que se produce en el interior del *network* (Crawford & Ostrom, 1990, citados en Jordana, 1995). En este punto se sitúan los vínculos organizacionales, es decir, la relación que cada actor de la red tiene con los demás actores que intervienen. La siguiente tabla establece los indicadores de intermediación de cada uno de estos actores¹⁴:

¹⁴ A través del programa Ucinet se obtuvo el grado de intermediación de los actores, entendido como la posibilidad que tiene un actor de relacionarse con otros. En este análisis se consideran todos los posibles caminos geodésicos (las rutas más cortas que un actor debe seguir para llegar a otros nodos o actores) entre todos los pares posibles (ver anexo 3). La medida de intermediación de un nodo se obtiene al contar las veces que este aparece en los caminos que conectan a todos los nodos de la red; a estos actores se les llama actores puente (Velásquez, 2005).

Actor de la red	Grado de intermediación
Mesa diversa de mujeres	17.0
Despacho de la Alcaldía Mayor	14.4
Secretaría Distrital de Mujer	11.1
Consejo Consultivo de Mujeres	10.9
Asesoras académicas de la política	7.5
Instituto Distrital de Participación Comunal	4.7
Casa de Igualdad de Oportunidades	3.8
ProRom	2.1
Ormuafro	1.8
Indígenas	0.1

Elaboración propia a través del programa Ucinet.

En nuestro caso de análisis el mayor actor puente fue la Mesa diversa de mujeres (17.0) dado que en ésta interactuaron la mayoría de actores de la red, es decir que se convirtió en un canal de comunicación e interacción entre actores. De igual manera el despacho del Alcalde (14.4) se considera como un actor puente dado su relación con las entidades distritales que conformaron la red, con el Consejo Consultivo de Mujeres y con las asesoras de la política quienes estuvieron vinculadas al equipo asesor de la Alcaldía. Esto demuestra el peso que tuvo la Alcaldía como actor intermediario en la red de política.

En un punto intermedio (7.5) se encuentran las asesoras de política las cuales en el proceso de formulación se convirtieron en un nodo de interlocución entre diferentes organizaciones de mujeres y la Alcaldía. Estas asesoras fueron importantes en el proceso de empoderamiento de los diversos grupos de mujeres y partícipes en la propuesta realizada para el plan de gobierno de Luis Eduardo Garzón.

Al final de la tabla se encuentra las Organizaciones de mujeres afro (1,8), la organización de mujeres ROM (2,1) y la representación de las mujeres indígenas (1,8) dado que no se consideran actores puente o nodos de comunicación con otros actores de la red debido a su falta de interacción con las demás entidades y organizaciones de mujeres, lo cual debilita el argumento de diversidad de la política pública.

Del análisis realizado hasta el momento se pueden rescatar varias cosas. La primera que los espacios de base conformados en el proceso de formulación de la política lograron consolidar un papel preponderante en la interacción entre actores, este es el caso de la Mesa Diversa de mujeres el cual “como escenario de encuentro, de debate y construcción de políticas públicas de la diversidad fortaleció el ejercicio de la ciudadanía femenina y enriqueció la democracia participativa” (Fuentes, 2009, p. 158). Lo segundo es que a pesar de la multiplicidad de actores la Alcaldía tuvo un papel relevante, como órgano central de toma de decisiones que incidió, en su relación con las diferentes entidades del Distrito y en las decisiones finales que afectan a la ciudadanía en general. Es decir los actores sociales, los grupos de mujeres, participaron activamente en la red de la política pública, pero la toma de decisiones se centralizó en la Alcaldía posicionándola con un poder mayor sobre los demás actores, así mismo los procesos de institucionalización de los espacios de participación le otorgaron mayor control al gobierno distrital, por lo que es necesario entender el binomio participación-políticas públicas.

4.3 Participación y políticas públicas

La concepción de la participación ha llegado a ocupar un lugar central en los debates de los procesos políticos de los países. Este concepto se ha transformado de acuerdo al contexto histórico, económico y social en el que se concibe. Por tal

razón, se considera que la participación siempre ha existido en la evolución de los principales sistemas políticos y en el desarrollo de las civilizaciones. En ese sentido, se puede manifestar que la concepción de participación se encuentra en constante cambio y a la vez en construcción, dependiendo del contexto social, económico y político en el cual se desenvuelve.

Para Álvarez & Velásquez la participación es entendida como un mecanismo mediante el cual el ciudadano puede acceder al ejercicio, conformación y control del poder político en función de intereses globales, es decir, del conjunto de la sociedad (2005). De igual manera se plantea que la participación ciudadana puede ser entendida “como un proceso mediante el cual diferentes actores intervienen en el escenario público en función de sus necesidades o intereses con el fin de obtener bienes, servicios públicos e incidir en la definición de asuntos colectivos” (Álvarez & Velásquez, 2005, p. 29). Dentro de estos procesos se puede enmarcar la formulación de políticas públicas en la que participan diferentes actores buscando la solución de un problema de interés colectivo.

En estos términos, la participación en políticas públicas implica el reconocimiento de personas autónomas con intereses definidos que pueden ser compartidos por otros actores sociales, quienes procurarán a través de su intervención y el uso de sus propios recursos, resolver sus demandas en las mejores condiciones posibles. En este punto es importante evidenciar la participación como eje de la formulación de una política pública, y con mayor precisión la participación de las diversas mujeres que hacían parte de la red de política estudiada, por lo que se define y conceptualiza una noción de “participación en red”.

Esta participación en red se generó a través de estrategias tales como: promover procesos de interacción e interlocución con organizaciones, grupos y redes sociales de mujeres para la concertación de las decisiones e impulsar los procesos y las acciones de coordinación e intercambio con los organismos distritales. Lo anterior dio lugar a una experiencia de participación importante en la

ciudad. Teniendo en cuenta estos planteamientos, en el marco de la participación en la formulación de políticas públicas, surge un interrogante del todo relevante para este trabajo: ¿Hasta dónde puede llegar la participación en la toma de decisiones? ¿Cuál es la real incidencia? En efecto, la participación se presenta en diferentes niveles: información, consulta, iniciativa, control social, concertación, decisión y gestión en los procesos. Si bien todos ellos implican lógicas de participación, no todos llegan a los mismos resultados. Se precisa entonces que la incidencia en la toma de decisiones bajo diferentes formas (debate público, iniciativa, consulta, presión social, mesas de trabajo) debe ser evaluada a la luz de las experiencias de participación de los actores inmersos en el proceso.

Basados en las experiencias de los diferentes actores de la red se puede afirmar que la participación de las mujeres se dio fundamentalmente en mesas de trabajo y en espacios de debate que “enriquecieron la concepción de participación e incidencia que tenían las diferentes lideresas” (J. Alba, comunicación personal, 11 de marzo de 2014). El gran avance de esta política fue la iniciativa de las mujeres en el proceso de participación, en donde a través de la Mesa Diversa, se recogieron las demandas e intereses de las organizaciones de mujeres que participaron. De esta manera la participación de las mujeres fue relevante en el proceso de iniciativa y concertación, en donde gracias a los diferentes espacios de participación se dio lugar a la puesta en la agenda pública de los temas de mujer. Sin embargo, en el proceso de decisión de política las entidades del distrito jugaron un papel mayor al ser las que implementaban las diferentes estrategias de la política y el soporte institucional de la misma.

Por otra parte, tal como han propuesto (Brugué y Gallego , 1992, citados en Font et al., 2000, p. 7) una posibilidad en los espacios de participación es favorecer la conformación de una red abierta de actores interesados y dispuestos a participar en los temas a tratar, ya sea por su implicación directa en ellos, ya sea por tener un interés genérico. Desde esta perspectiva, la voz de las mujeres fue escuchada

a través de las diferentes organizaciones de la sociedad, pero la voz del Estado, como actor relevante, pudo imponerse ante las demandas sociales.

De esta manera, la participación de las mujeres en la red de la política pública analizada puede considerarse un gran avance en la construcción de una sociedad y un proyecto de ciudad en igualdad de condiciones. Es por esto que Diana Caicedo, asesora de la SDM, plantea que “la administración reconoció a las mujeres y a sus organizaciones como sujetas y actoras políticas, con intereses, necesidades y apuestas políticas diversas, que enriquecieron las dinámicas sociales, culturales, comunitarias y políticas de la ciudad” (D. Caicedo, comunicación personal 10 de marzo de 2014). Esto dio lugar a la emergencia, por primera vez en la ciudad, de actores importantes en la formulación de una política que fueron reconocidos por el gobierno Distrital e incluidos en los debates de política, este fue un cambio importante en la ciudad dado en el marco de una política pública.

De igual manera, las organizaciones sociales de mujeres realizaron ejercicios de incidencia política, construyeron agendas comunes y diseñaron estrategias de inclusión (M. Loaiza, comunicación personal, 19 de febrero de 2014), de esta forma se logró que entre las múltiples políticas que le dieron un nuevo rostro y una sensibilidad distinta a la ciudad de Bogotá, se destacara esta política de Mujer y Género, la cual llegó a la agenda de la mano de organizaciones de mujeres y de liderazgos individuales enmarcados en el compromiso de la equidad de género. Esto sentó bases fundamentales en la participación de las mujeres, pero también generó interrogantes acerca de la gestión del Estado y de su función de agente principal en la decisión de políticas públicas y en la posibilidad de abrir o restringir espacios de participación permeados por sus acciones técnico-políticas.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Los dilemas y dificultades implícitos en la incorporación del género en las políticas públicas y su impacto real en el entorno social y cultural de Bogotá se convirtieron en retos tanto para las entidades ejecutoras como para la sociedad en general y para las mujeres en particular. Desde el ejercicio de su ciudadanía pasaron de ser receptoras a interlocutoras de las políticas que guían sus derechos. De esto se puede concluir que la formulación de políticas con enfoque de género requiere asumir una decisión para trascender las desigualdades institucionalizadas y esto a su vez requiere la convicción de funcionarios y de quienes toman las decisiones, cuestión que no está garantizada plenamente a pesar de los múltiples avances (campañas de sensibilización, mesas de trabajo conjuntas, agendas públicas incluyentes) realizados por las instituciones y por las organizaciones de mujeres.

En Bogotá, la campaña y posterior victoria electoral del primer candidato de izquierda a la Alcaldía abrió una ventana única para que los asuntos de mujer y género llegaran con mayor legitimidad a la agenda pública como consecuencia de los procesos de concertación del movimiento de mujeres con el alcalde electo (Fuentes, 2009). De esta manera, la formulación e implementación de la política pública de Mujer y Género fue en parte el resultado de la integración de saberes y del trabajo realizado por organizaciones de mujeres, en su intento por incorporar el enfoque de mujer y género en las decisiones de política.

Las políticas públicas con enfoque de mujer y género se promovieron en el mundo entero a través de acuerdos internacionales suscritos entre las naciones, gracias a los avances normativos en el ordenamiento jurídico de los países y de las ciudades. Estas normas y reglas se fundamentaron en la evolución del rol de la mujer como agente transformador de la sociedad, no solo desde el ámbito privado, sino a partir de su participación en lo público. De esta manera se hace necesario resaltar que los avances normativos y los lineamientos de acción de la política, que no se pueden considerar como pura retórica, crearon bases necesarias para el ejercicio de la participación de las mujeres en el Distrito. Por otra parte el

desarrollo de acciones afirmativas en las políticas del Distrito buscó establecer una igualdad de oportunidades no sólo en términos formales, sino una igualdad de resultados, una igualdad que sobrepasara el simple enunciado de la normatividad. Así, las acciones afirmativas tuvieron como propósito arreglar en la parte formal y en la práctica, las imperfecciones que se presentan en cuanto a la exclusión y discriminación de las mujeres generadas en diversos espacios de participación política.

Fue así, como el establecimiento de acciones afirmativas dio lugar a que las actuaciones de las autoridades administrativas construyeran espacios de participación para la inclusión de todos los actores sociales. De esta manera, la visibilización y participación de los grupos de mujeres que ejercieron su rol de ciudadanas fueron relevantes para la puesta en escena de una política pública para la mujer; esto a través de encuentros en diversos espacios de participación en los que confluyeron todos los actores de la red de política. De esta manera, la Mesa Diversa de las Mujeres, el Consejo Consultivo de Mujeres y las Casas de Igualdad de Oportunidades se convirtieron en escenarios de encuentro y de debate que potenciaron el ejercicio de la participación en la formulación de políticas. Sin embargo, es necesario llamar la atención en la necesidad de que los espacios de participación existentes generen grandes aportes alrededor de la ciudad, acerca de las políticas económicas y sectoriales (educación, salud, vivienda, hábitat, movilidad) de manera articulada con la equidad de género.

De tal manera y a pesar de los avances en cuanto a normatividad, acciones afirmativas, espacios de participación y empoderamiento de los grupos de mujeres, existen vacíos importantes en el proceso de formulación de una política pública dado el rol aun preponderante del Estado, que logra a través de sus instituciones guiar las decisiones de política. Es decir se logró una incidencia en la agenda pública, pero los espacios y las organizaciones sociales creadas para reunir las voces de las mujeres fueron debilitados por su intermitente interrelación con las entidades del Distrito quienes tomaron las decisiones finales. Esto no

significa que no se haya avanzado en la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones, de hecho fue un gran avance que dio lugar a la creación de la Secretaria de la Mujer, pero sigue siendo el Estado el que toma las decisiones finales en cuanto a estrategias, recursos, reglamentación, interlocución, transversalización e institucionalización de las políticas.

En general se han dado pasos importantes aunque todavía quedan grandes saldos en el proceso de participación de las mujeres en una red de política: en primera medida un mayor ejercicio de corresponsabilidad entre el Gobierno Distrital y los diversos actores sociales; en segunda medida la consolidación de la institucionalidad con instancias y niveles jerárquicos que se complementen y garanticen la integración del enfoque de género. Y en tercer lugar una mayor articulación en los niveles sectoriales, territoriales y poblacionales, ya que con una institucionalidad dispersa sectorialmente es difícil articular las acciones y definir lineamientos técnicos únicos por cuanto se presentan limitaciones en las competencias, enfoques misionales de las entidades e incluso conflictos y tensiones para definir a quién le corresponde qué.

Finalmente teniendo en cuenta la hipótesis y pregunta planteadas en ésta tesis se puede establecer que los actores sociales, en el caso de análisis las organizaciones de mujeres, que constituyeron la red de la política pública de Mujer y Género incidieron en la determinación de la agenda política, haciendo visibles las problemáticas de las mujeres, y esto generó un cambio social en el proceso de formulación de políticas en la ciudad de Bogotá. Sin embargo, el Distrito a través de diversos procesos de institucionalización (formalización de la Mesa Diversa, asignación de presupuestos) y por su papel decisor logró establecer las estrategias finales de la política e incidir en los espacios de participación y finalmente en las acciones participativas de las organizaciones.

Por tal razón la incidencia real de la participación de las mujeres en la red de política fue preponderante en el momento de decisión de la agenda pública, en

donde la voluntad política fue guiada por la voluntad colectiva de las mujeres, logrando así un cambio social significativo en la hechura de políticas públicas a través de la inclusión de diversos actores en la definición de espacios y problemas sociales. Fue así como se dio lugar al encuentro de diversos actores e intereses en un escenario político común: la equidad de género, en donde se compartieron diversas experiencias que permitieron situar en un lugar privilegiado de la agenda pública de Bogotá los derechos de las mujeres, señalando claro está que pese a considerar este hecho como un logro significativo, se puede afirmar que esos derechos siguen siendo aún tímidamente nombrados en el Distrito Capital.

Por otra parte es importante destacar la necesidad de multiplicar espacios de participación e incidir de manera que la ciudadanía pueda tomar un papel mayor en la toma de decisiones, esta experiencia participativa puede ser importante como un semillero de saberes y sabidurías. Además como lo plantea Milena Loaiza, referente de la Casa Matriz de Igualdad de Oportunidades, “en este proceso se empoderaron a las mujeres y pudieron ser identificados las diferentes organizaciones que actuaban en lo local de manera informal” ” (M. Loaiza, comunicación personal, 19 de febrero de 2014) y se logró “ver múltiples problemáticas de la ciudad desde la voz de las mujeres” (L. Palacios, comunicación personal 17 de marzo de 2014). Por esto, esta experiencia puede ser calcada en otros espacios considerando las especificidades de cada problemática e imponiendo la necesidad de transformar la participación de los actores sociales en un pilar para la toma de decisiones públicas vinculantes, es decir en las políticas públicas pues como lo dice Juanita Barreto “las mejores políticas públicas nacen de una construcción colectiva, no de los escritorios de los expertos” (J. Barreto, comunicación personal 11 de marzo de 2014). De igual manera, la importancia de hacer visibles estas experiencias radica en su significado para fortalecer ya procesos que han buscado asignar valor a los ámbitos locales, a los saberes cotidianos y a las historias vitales, y han puesto en

cuestión la importancia de la participación y la necesidad de incidencia de los actores sociales.

REFERENCIAS

Alba, J. (2014, 11 de marzo), entrevistada por Gaitán, D., Bogotá.

Alcaldía de Bogotá. (2001). *Acuerdo 440 de 2001 Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Publicas para Bogotá D.C. 2001 - 2004 «BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado»*. Secretaria general de la Alcaldía Mayor.

--- (2007a). *Decreto 403 de 2007*. Bogotá: Registro Distrital 3829 de septiembre 05 de 2007.

--- (2007b). Matriz de aportes para la conformación del Consejo Consultivo.

--- (2010). *Decreto 166 de 2010*. Bogotá.

Álvarez, A., y Velásquez, F. (2005). *La apuesta de la Constitución por la participación y el control social* (Universidad del Valle y Veeduría Distrital.). Cali: Universidad del Valle.

Andrade Zubia, D. (2006). *Políticas públicas con perspectiva de género que potencien la participación de la Mujer en el poder y la Toma de decisiones en América Latina y el Caribe*. Universidad Complutense, Chile.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1952). Resolución 640. Convención sobre los derechos políticos de la mujer.

Astelarra, J. (2003). *¿Libres e iguales? Sociedad política desde el feminismo*. CEM *Estado y políticas de igualdad de oportunidades*.

Barreto, J. et al (2004). *La política pública de mujer y géneros: Un proceso de construcción colectiva* (No. 1). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Barreto, J. (2014, 20 de febrero), entrevistada por Gaitán, D., Bogotá.

Börzel, T. (1997). ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. *European Integration Online Papers*, 1.

Bossuyt, M. (2002). *Prevention of discrimination. The concept and practice of affirmative action* (Final report No. 53). United Nations, SubComission on the promotion and protection of Human Rigths.

Buriticá, M. (2014, 11 de marzo), entrevistada por Gaitán, D., Bogotá.

Caicedo, D. (2014, 10 de marzo), entrevistada por Gaitán, D., Bogotá.

Casa de la Mujer. (2000). Casa de la mujer: Trayectoria. *CasMujer*. Institucional. Recuperado a partir de <http://www.casmujer.com/#!trayectoria/c1o7y>

Casa Matriz de Igualdad de Oportunidades. (2010). *Informe de asesoría prestada en las casas de Igualdad de Oportunidades*. (Institucional No. 2). Bogotá: IDPAC.

Claro, M. (2005). *Acción afirmativa. Hacia democracias inclusivas*. (No. 1). Argentina: Fundación Equitas.

Colectivo de Mujeres, P. D. I. (2003). Propuesta de las mujeres al programa de gobierno de Luis Eduardo Garzón.

Colombia, C. de la R. (2008). *Ley 1257 de 2008 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres*. Colombia: Diario Oficial 47193 de diciembre 4 de 2008.

Colombia, C. S. de la J. (1991). Constitución política de Colombia. Imprenta Nacional de Colombia.

Concejo de Bogotá. (1998). *Acuerdo 12 de 1998 Por el cual se adoptan medidas para la Atención Integral de los Menores en Abuso y Explotación Sexual y se*

dictan otras disposiciones. Bogotá: Registro Distrital 1749 del 29 de septiembre de 1998. Recuperado a partir de <http://ur1.ca/g3dl8>

--- (2003). *Acuerdo 091 de 2003.* Bogotá: Registro Distrital 2898 de junio 26 de 2003.

--- (2004). *Acuerdo 119 de 2004. Plan de Desarrollo Económico Social y de obras públicas para Bogotá 2004- 2008. Bogotá sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.* Bogotá: Registro Distrital 3111 del 3 de junio de 2004.

--- (2006). *Acuerdo 257 de 2006 «Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá».* Bogotá: Registro Distrital 3662 de noviembre 30 de 2006.

--- (2007). *Decreto 256 de 2007 Por el cual se modifica parcialmente la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación.* Bogotá: Registro Distrital 3780 de junio 25 de 2007. Recuperado a partir de <http://ur1.ca/g3dp1>

--- (2012). *Acuerdo 490 de 2012.* Bogotá: Registro Distrital 4919 del 3 de Julio de 2012.

Consejo Consultivo de Mujeres. (2014). *Nos-otras-ciudadanas.*

Corte Constitucional. (2000). *Sentencia C 371 de 2000.* Colombia.

Dagua, A (2014, 12 de febrero), entrevistado por Gaitán, D., Bogotá.

Díaz, D. (2002). Situación de la mujer rural en Colombia. *Cuadernos Tierra y Justicia, 9.*

Elder, C., y Cobb, R. (1996). Formación de la agenda: el caso de las políticas de ancianos. *Problemas públicos y agendas de gobierno, 3, 77-104.*

FLACSO. (s. f.). Organismos de acción y promoción de la Mujer. *FLACSO mujeres Colombia*. Recuperado a partir de <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/colombia/orga.htm>

Font, J., et al (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica. *XIV Concursos del CLAD Administración pública y ciudadanía*.

Fuentes, L. Y. (2005). La participación de las mujeres en los cargos de mayor decisión en Bogotá entre 1992 y 2004: ¿un cambio en la cultura política? *Nómadas*, (22), 291-295.

--- (2007). Las políticas públicas de mujer y género en Bogotá: tensiones y aciertos. *Revista colombiana de sociología*, 28, 181-198.

--- (2009). Políticas públicas para la diversidad en Bogotá: la incidencia de las mujeres. *Revista Nómadas*, 30, 148-162.

Fuentes, L. Y., y Peña, N. (2009). Las mujeres han gobernado en Bogotá: ciudad, agenda y asuntos de género. *Análisis político*, 66, 12-34.

García, H. M. (2009). *Informe participación y representación del CTPD en el Consejo Consultivo de Mujeres* (Institucional No. 1). Bogotá: CENTRAP.

Gómez, D. (2014, 06 de marzo), entrevistada por Gaitán, D., Bogotá.

IDEA. (2008). *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Jiménez, R. (2009). *Análisis del proceso de formulación de políticas públicas para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el marco institucional*. Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión y análisis de políticas públicas*, (3), 505-526.
- León, M., & Holguín, J. (2004, Diciembre de). La acción afirmativa en la Universidad de los Andes «oportunidades para talentos nacionales». *Revista de Estudios Sociales*, 19, 57 -70.
- Linares, B. (2010). Gobernanza, redes y políticas públicas. *Políticas públicas*, 3(1).
- Loaiza, M. (2014, 19 de febrero), entrevistada por Gaitán, D., Bogotá.
- Marsh, D., & Rhodes, R. (1992). Policy Networks in British Government. *Oxford Clarendon Press*.
- Medina, I. (1995). Reseña: el nuevo Corporativismo de Philippe Scmitter. *Espiral*, 1(2), 193-209.
- Merino, M. (1995). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local* (El Colegio de México, Centro de estudios internacionales.). México.
- Müller, P. (1996). Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 46(1), 96-102.
- Organización de las Naciones Unidas. (1979). *Convención Sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. www.un.org. Institucional. Recuperado 1 de marzo de 2014, a partir de
- Organización de las Naciones Unidas. (1995). *Informe de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing.
- Organización Internacional del Trabajo. (1953). *Convenio (No. 100) relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor*. Ginebra.

Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Centro de estudios de Estados y sociedades, CEDES, 4*, 99-128.

Palacios, L. (2014, 17 de marzo), entrevistada por Gaitán, D., Bogotá.

Petrizzo, M. (2004). Redes e institucionalización : vinculando evidencias empíricas y redes políticas. *Revista rede rediris. Ortega y Gasset*.

PNUD. (2008). *Bogotá una apuesta por Colombia* (Informe de desarrollo humano). Bogotá: PNUD.

Prieto, P. (2007). Sistematización de la Política Pública de Mujer y géneros en Bogotá: Una aproximación a la gobernabilidad con enfoque de género en el ámbito local.

Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Scharpf, F. (1997). Games Real Actors Paly. *Actor- Centered Institutionalism in Policy Research*.

SCRD. (2007). Encuesta Bienal de Cultura. En *Portal de Bogotá*. Bogotá: Secretaría de cultura, recreación y deporte. Recuperado a partir de <http://ur1.ca/g3dnb>

Silva, S. (2008). Movimiento campesino colombiano: historia y lucha. *Prensa rural*. Recuperado a partir de <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article1289>

Triviño, P. (2012). El Concejo nos cumplió a las mujeres. *Bosavoz*. Emisora virtual. Recuperado a partir de http://bosaavoz.com/index.php?option=com_content&view=article&id=95:gladys-maitte-perez-mendoza&catid=3:prensa&Itemid=3

Vallés, J. (2003). *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel S. A.

Velásquez, A. (2005). Manual Introductorio al análisis de redes UCINET (Versión 6.85). México.

Wills, M. E., & Cardozo, F. (2010). «Los Partidos Colombianos y la Representación de las Mujeres (1990-2006)», Compromiso de Fondo os Superficial”. *Colombia Internacional*, 71, 127-149.

Zurbriggen. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Nueva época*, (66).

ANEXOS

ANEXO A INCORPORACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN LA NORMATIVIDAD

NORMA	AÑO	DESCRIPCIÓN	INCIDENCIA
ÁMBITO INTERNACIONAL			
Convenio Internacional	100 de 1953	Igualdad de remuneración.	Equidad en la mano de obra masculina y la femenina.
Conferencia mundial del año internacional de la Mujer	1975	Plan de acción mundial de la inclusión de las mujeres.	Definición de diferentes espacios de participación para las mujeres: debates, entidades públicas, cargos directivos, veedurías
Convención Internacional CEDAW	1979	Eliminación de todas las formas de	Equidad de derechos de la mujer. Visibilidad del desequilibrio en las relaciones de género.

		discriminación.	
Conferencia mundial sobre la Mujer	IV de 1995	Participación de la mujer en condiciones de igualdad.	Potenciación del papel de la mujer y plena participación en todas las esferas de la sociedad, incluidos los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder.
ÁMBITO NACIONAL			
Constitución Política Nacional	1991	Carta política de Colombia.	Se reconoce la multiculturalidad, la pluriétnicidad, la diversidad religiosa y la necesidad de impulsar medidas de acción afirmativa para las poblaciones históricamente discriminadas; entre ellas las mujeres.
Ley	051 de 1981	Eliminación de todas las formas de discriminación.	Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.
Ley	248 de 1995	Garantías judiciales de protección para las mujeres.	Avalar la adopción de acciones afirmativas en razón al género.
Ley	294 de 1996	Reconocimiento de las diferencias y desigualdades sociales y biológicas.	Necesidad de un enfoque diferencial en los procesos de inclusión y participación.
Ley	1257 de 2008	Prevención y sanción de formas de violencia	Se establecen mecanismos de sensibilización, prevención y sanción de cualquier forma de discriminación contra las mujeres.
ÁMBITO DISTRITAL			
Acuerdo	091 de 2003	Plan de Igualdad de oportunidades.	Mejora en el diseño de las políticas públicas dentro del marco de la equidad de género.

Acuerdo	257 de 2006	Organización y funcionamiento de las entidades del Distrito.	Ejercicio de la gestión administrativa a través de la garantía de los derechos humanos individuales y colectivos de las mujeres del Distrito, a través del desarrollo de acciones afirmativas. Creación del Instituto Distrital de Participación Comunal, el cual creó una Gerencia de mujer y Género cuyo enfoque era la participación de grupos sociales.
Resolución	073 de 2006	Creación de un órgano asesor de política.	Promoción de la coordinación interinstitucional con enfoque de género, el cumplimiento de los derechos de las mujeres y la equidad.
Decreto	403 de 2007	Consejo Consultivo de Mujeres	Instancia de coordinación entre los procesos y las organizaciones de mujeres del Distrito Capital y la Administración Distrital, en el marco de la política pública de Mujer y equidad de Géneros. Es una instancia de representación de las mujeres.
Decreto	166 de 2010	Adopción de la política pública de Mujer y Equidad de Género.	Garantía de la necesidad de participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.
Acuerdo	490 de 2012	Creación de la Secretaría de la Mujer.	Sector esencial para ejecutar, liderar, dirigir y orientar la formulación de las políticas públicas, programas, acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres.

ANEXO B MATRIZ DE INCIDENCIA DE ACTORES DE LA RED DE POLÍTICA

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
1 ID	INDIGENAS	CIASE	IDPAC	CIO	CCM	ASESORAS	SDM	ALCALDÍA	ORMUAFRO	MESA	ROM	
2 INDIGENAS		0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0
3 CIASE		0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0
4 IDPAC		0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1
5 CIO		0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0
6 CCM		1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0
7 ASESORAS		0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0
8 SDM		0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0
9 ALCALDE		0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0
10 ORMUAFRO		0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0
11 MESA		1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1
12 ROM		0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0

Fuente: Elaboración propia a través de UCINET.

En esta matriz se establecen las relaciones entre los diferentes actores de la red que fueron incluidos en la muestra. En la parte superior de la tabla se incluyen los nombres de cada uno de los actores y de igual manera en la primera columna (A), luego se introduce el valor de cada relación que corresponde a 1 donde hay cierto tipo de interrelación y a 0 si no se presenta alguna relación. Esta matriz es el insumo principal para la elaboración de las graficas de las diferentes redes.

ANEXO C INDICADORES DE INTERMEDIACIÓN

```

Un-normalized centralization: 132.117

      1          2
      Betweenness nBetweenness
-----
10  MESA          18.283      20.315
 8  ALCALDE       10.336      11.484
 5  CCM           8.460       9.399
 7  SDM           7.905       8.783
 4  CIO           6.967       7.741
 6  ASESORAS      5.669       6.299
 3  IDPAC         4.376       4.862
11  ROM           2.626       2.918
 9  ORMUAFRO      2.410       2.677
 2  CIASE         1.210       1.344
 1  INDIGENAS     0.760       0.844

DESCRIPTIVE STATISTICS FOR EACH MEASURE

      1          2
      Betweenness nBetweenness
-----
 1  Mean          6.273       6.970
 2  Std Dev       4.833       5.370
 3  Sum           69.000      76.667
 4  Variance      23.355      28.833
 5  SSQ           689.722     851.509
 6  MCSSQ        256.904     317.165
 7  Euc Norm     26.263     29.181
 8  Minimum       0.760       0.844
 9  Maximum       18.283      20.315
10  N of obs     11.000      11.000

Network Centralization Index = 14.68%
Output actor-by-centrality measure matrix saved as dataset REDMUJER-bet
    
```

Fuente. Elaboración propia a través de UCINET

Estos indicadores de intermediación corresponden a los usados para hacer el análisis de interrelación entre actores. La tabla de este anexo corresponde a la tabla original que arroja el software.

ANEXO D TRANSCRIPCIÓN DE LA ENTREVISTAS REALIZADAS.

Entrevista 1.

Nombre de la persona encuestada: Adiela Dagua Aponzá

Organización actual: Ormuafro

Organización que representó en las mesas de trabajo: Ormuafro

1. **Conocimiento de la PPMYG:** Si la conozco, es una política distrital con enfoque de género y diferencial que se ha implementado en Bogotá.
2. **Experiencias de participación anteriores:** Se dio un primer proceso con la Constituyente de 1991 para incidir en el reconocimiento de los derechos étnicos de las mujeres afro. Se logró el Artículo transitorio 55 de CN. Donde se establece la titulación de tierras para poblaciones negras. La mayor representante es la doctora Albotilia quien participó en una comisión constituida por la comunidad y funcionarios del Estado.

Teniendo en cuenta el enfoque ruralista de las políticas se incidió en el cambio de perspectiva para crear una comisión consultiva en Bogotá. Se logró conformar dicha comisión con 95 mujeres aproximadamente. Comisión consultiva comandada por mujeres (95), se convirtió en un espacio de interlocución y diálogo entre organizaciones y sectores del distrito. (Ver ley 70 de 90) Participantes por las poblaciones negras: Risa Maritza Quiñonez, Maria Nelly Murilo, Doris García, Ruby Quiñonez.

Con la consultiva de alto nivel. Se logró llegar a los Consejos distritales de política social y se establecieron los primeros lineamientos del decreto 175 de 2005 (política pública afrodescendiente en Bogotá).

Así mismo se formuló el Decreto 192 de 2010, 171 de 2008, 403 de 2008- 2010. En el marco de una interlocución con el distrito a través del reconocimiento de acciones afirmativas temporales sobre necesidades estratégicas de la comunidad.

3. Espacios de interlocución de la PPMYG en los cuales estuvo presente:

Se participó en la mesas de trabajo con las mujeres concejeras de planeación (específicamente en la localidad de ciudad Bolívar), de igual manera en las Mesas de trabajo en la localidad a través del comité de interlocución y diálogo en 2005. Comité étnico (incluir indígenas) AMBICAPI participó.

En otras localidades se dieron mesas afrocolombianas, consejos de cultura. Fortalecer una estrategia para darse a conocer.

Mujer y género: 2002 se empezó a participar desde todas las localidades movimiento nacional afrocolombiano. Siempre estaba las mismas lideresas afrocolombianas. Plan de igualdad de oportunidades- Ruby Quiñonez. Consejos consultivos de mujeres: Elegida por interlocalidad (Usme, San Cristobal y Ciudad Bolívar).

4. ¿Qué organización representaba?: Desde el IDPAC se realizó una participación y desde Ormuafro.

5. ¿Cómo se enteró de estos espacios de participación?: De manera formal a través de la información del IDPAC.

6. ¿Fueron espacios adecuados para participar abiertamente?: La difusión fue por parte de los líderes y lideresas no por parte del distrito. La estrategia de divulgación no tuvo un impacto apropiado.

7. ¿Conocía usted las personas que participaron en estos espacios? ¿a cuáles conocía? ¿en qué espacios los conoció?: Amoafro, Ormoafro, IDPAC- impulsar otras organizaciones, Eucaris Murillo. Movimiento más fuerte en Rafael

Uribe. Con el consultivo siempre había interacción de organizaciones. Mujeres autoras de paz- Organización Diálogo mujer.

8. **¿Cuál era su tema de interés en el momento de participar en la formulación de la PPMYG? Campo de actividad pública:** Vinculación de comunidades negras en la administración.

Combatir el racismo y la discriminación, peyorización en lo económico, político y cultural. Combatir el empobrecimiento de la gente a través de proyectos de educación, y trabajo.

Igualdad de género.

9. **¿Considera usted que estos temas se ven reflejados en la política final? ¿Considera usted importante multiplicar estas experiencias de participación? ¿por qué?:**

Espacios de la casa

Formación con la visión de la cultura.

Vinculación de afrodescendiente a la administración pública (secretaria de la mujer, secretaria de salud)

Aporte cultural importante que debe tenerse en cuenta. Es necesario incluir la carta de educación. Multiplicar experiencias porque se logró una articulación del movimiento de mujeres para nutrir el movimiento afrocolombiano. Experiencias diversas para defender los derechos.

Programas y proyectos acordados con el Distrito. Solo se cumplió el 5% no salió todo lo que se solicitaba. Con la política se ha hecho un cambio importante lo más importante es la difusión de los derechos por lo tanto hay varias organizaciones de mujeres (40 organizaciones de mujeres negras en la actualidad) Red distrital de organizaciones negras afrocolombianas Las Polonias.

Entrevista 2.

Nombre de la persona encuestada: Milena Patricia Loaiza

Organización actual: Casa Matriz de Igualdad de Oportunidades Candelaria

Organización que representó en las mesas de trabajo: oficina asesora de política de la Alcaldía Distrital

Fecha de entrevista: 19/02/2014

1. **Conocimiento de la PPMYG:** Desde las casas de igualdad de oportunidades se pretende territorializar la PPMYG. Esta política nace con el gobierno de Luis Eduardo Garzón y se convierte en una realidad importante en el reconocimiento de los derechos de las mujeres.
2. **Experiencias de participación anteriores:** Desde la oficina asesora de la alcaldía en colaboración con el PNUD se realizaron estrategias de empoderamiento a nivel territorial.
3. **Espacios de interlocución de la PPMYG en los cuales estuvo presente.** Mesas de trabajo con el IDPAC.
4. **Divulgación de los espacios de participación:** La divulgación de los espacios de participación a nivel general en la política y en las actividades de la casa Matriz se hace de manera formal desde las instituciones pero funcionan las redes de comunicación entre organizaciones y lideresas.
5. **Eficacia y pertinencia de los espacios de participación:** Espacios adecuados y necesarios para el empoderamiento de las mujeres.
6. **Conocimiento de otros actores de la red. Espacios de participación comunes:** Esta interacción se da luego de la implementación de la PPMYG. Red de mujeres productivas, Coro de la Candelaria, Grupo de teatro la Pola.

7. **Campo de actividad pública, tema de interés expuesto en los espacios de participación:** Violencia de género en cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 en el eje estratégico una vida libre de violencias.

Territorialización de la política pública dado que las experiencias de cada localidad son únicas e igualmente importantes para la implementación de la PPMYG.

8. **Relación de los temas de interés y la política final:** Falta corresponsabilidad de la comunidad y de algunas entidades públicas para que se cumplan todas las acciones que enmarca la política.

9. **Multiplicación de la experiencia:** Actualmente se realizan talleres de empoderamiento, sensibilizaciones a empleados públicos y semilleros de investigación en colegios y universidades. Con estos espacios se busca que las mujeres que asisten a las casas conozcan sus derechos y los exijan.

Se logró asimismo un cambio de rol en la concepción de la mujer como ciudadanas. Igualmente se da espacio a la concentración de las actividades de las diferentes organizaciones de mujeres de cada localidad.

Entrevista 3

Nombre de la persona encuestada: Juanita María Barreto Gama

Organización actual: Universidad Nacional de Colombia

Organización que representó en las mesas de trabajo: asesora Alcaldía de Bogotá

Fecha: 21/03/2014

1. Conocimiento de la PPMYG: Existe una necesidad de legitimar la presencia de las mujeres en lo público, y que el Estado reconozca y respete la participación de las mujeres y se den las condiciones concretas para superar la invisibilidad las mujeres. Los antecedentes de esta política son tan largos como la historia de mujeres en la lucha por espacios en el debate público.

2. Experiencias de participación anteriores: Este es un proceso lento de inserción de las mujeres en las dinámicas de formulación de las políticas públicas. Inicia en el 2003 con diversos grupos de mujeres en donde se realiza un análisis y discusión de los diferentes programas de gobierno de los candidatos a la alcaldía de Bogotá. Dicha discusión se centra en responder la pregunta de ¿cómo van las mujeres en las agendas políticas?

Luego de varias sesiones y de algunas discusiones al respecto se toma la opción de acompañar el programa que incluye la concepción de derechos de la ciudadanía. En este punto se logro una incidencia de un colectivo de mujeres en el programa definitivo de Luis Eduardo Garzón. Se lograron de esta manera nexos con otras formas de acción y se consolidó un grupo plural de mujeres. Con esto se logró realizar propuestas para incluir los derechos de las mujeres en el programa de gobierno y el nombramiento de una mujer en su gabinete distrital. Luego de que las organizaciones de mujeres consensuaran se escogió a Juanita Barreto como representante, se logró asimismo la creación de dos consejerías una de mujer y género y otra de juventud.

3. Espacios de interlocución de la PPMYG en los cuales estuvo presente: Se generan algunos espacios de participación: 3 específicos, 2 espacios generales y un espacio existente.

Específicos:

a. Mesa diversa de mujeres: la cual nace de encuentros de saberes y sabidurías, se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad, autonomía y decisión de las mujeres. Se consolidó en grupos y redes por localidad.

b. Subcomité operativo local de mujer y género. Ver acuerdo 091 de 2003

c. Comité distrital de mujer y género.

Generales:

d. Casas de igualdad de oportunidades

e. Consejo consultivo de mujeres. Ver acuerdo 403 de 2007 fue un espacio concertó de incidencia en la toma de decisiones, participaron mujeres (organizaciones y ciudadanas) y funcionarios de las entidades distritales.

Existentes:

f. Consejo de política social

g. Consejos locales de planeación.

4. Divulgación de los espacios de participación: Se logra generar hacer visible la PPMYG mediante la conciencia y la voluntad política que no surge espontáneamente sino que necesita la voluntad política de la población, en este caso de mujeres que incidieron en poner en la escena pública sus demandas, esto dio lugar a un proceso de *Construcción Colectiva de la PPMYG*.

Lo que dice al respecto Juanita es que “las políticas públicas se construyen colectivamente no desde una élite académica o desde unos funcionarios omnisapientes”

5. Eficacia y pertinencia de los espacios de participación: Los diferentes espacios de participación dados antes y durante la formulación de la política hicieron visibles las demandas de las mujeres en el distrito. Realmente alrededor de estos espacios se generan unas dinámicas de procesos sociales de mujeres que son conscientes de sus derechos.

6. Conocimiento de otros actores de la red. Espacios de participación comunes: Se reconocen todas las organizaciones de mujeres activas en la política. Donde se priorizan derechos de cada una de las comunidades y organizaciones. Lo que dice Juanita es que la participación retomando las organizaciones de mujeres negras “es un encuentro con sus ancestros”.

7. Campo de actividad pública, tema de interés expuesto en los espacios de participación: Reconocimiento de todos los derechos de las mujeres. Participación y empoderamiento en el debate público.

8. Relación de los temas de interés y la política final: La política finalmente representa relaciones de poder entre el Estado, la Academia y la Sociedad Civil. Lo que se genera finalmente es la incorporación en el debate público de 5 aspectos importantes: el primero la participación de diversos actores, incorporación de presupuestos sensibles al género esto es recursos con enfoque de género, tercero la construcción de una institucionalidad básica que soporte todas las acciones de género, cuarto la relación de las mujeres con las instituciones (ver entrevista Casa Matriz) y quinto la transformación del lenguaje.

9. Multiplicación de la experiencia: El debate de la participación de las mujeres en la construcción de una política pública gira en torno a tres aspectos. La interlocución (Estado-academia- sociedad civil), la transversalización

(compromisos de instituciones públicas) y la institucionalización (creación de entidades que trabajen el tema de género en el caso particular la Subsecretaria de Mujer y género que luego se convierte en Secretaria Distrital de Mujer). Es necesario no solo multiplicar estas acciones sino generar nuevas iniciativas, pues cada proceso se convierte en semillero de nuevos procesos. La interacción con diferentes grupos de mujeres nos llevo a aprender de sus saberes y sabidurías. La responsabilidad de las políticas públicas no está exclusivamente en manos del Estado sino que se dan a través de procesos sociales de construcción.

Entrevista 4

Nombre de la persona encuestada: Dalila Gómez

Organización actual: ProRom

Organización que representó en las mesas de trabajo: ProRom

Fecha: 06/03/2014

- 1. Conocimiento de la PPMYG:** La política pública de mujer y géneros abrió la posibilidad a la participación de varias organizaciones de mujeres para incidir en los temas de la agenda política, proponer acciones afirmativas e incluir un enfoque diferencial.
- 2. Experiencias de participación anteriores:** Desde el movimiento ProRom se han representado en diversos espacios académicos y políticos los intereses de las mujeres gitanas.
- 3. Espacios de interlocución de la PPMYG en los cuales estuvo presente.** Mesas de trabajo con el IDPAC.
- 4. Divulgación de los espacios de participación:** Las mujeres de ProRom no tuvieron acceso a los espacios de participación, por lo tanto decidieron acogerse a lo que ya estaba decidido.

5. **Eficacia y pertinencia de los espacios de participación:** Espacios inadecuados sin espacio para el enfoque de la mujer gitana.
6. **Conocimiento de otros actores de la red. Espacios de participación comunes:** Aunque se trabajo con el IDPAC con la gerencia de mujer y géneros, no se tuvo contacto con otras organizaciones de mujeres
7. **Campo de actividad pública, tema de interés expuesto en los espacios de participación:** Derechos integrales desde los lineamientos y derechos reconocidos en la política pública pero fundada en la cosmovisión de las mujeres gitanas. Equidad y garantía de acceso a los derechos fundamentales. Enfoque diferencial y establecimiento de acciones afirmativas para las mujeres gitanas.
8. **Relación de los temas de interés y la política final:** Falta inclusión de un enfoque diferencial que hable sobre las acciones establecidas para las mujeres gitanas.
9. **Multiplicación de la experiencia:** Se deben establecer espacios diferenciales para las mujeres gitanas. Constituir alianzas con las diferentes entidades del distrito que desarrollan la PPMYG con el fin de fortalecer la participación y el reconocimiento de las mujeres gitanas.

Entrevista 5

Nombre de la persona encuestada: Diana Caicedo

Organización actual: Secretaria de la mujer coordinación de justicia de género Casas de Igualdad de oportunidades

Organización que representó en las mesas de trabajo: Subsecretarías de fortalecimiento de capacidades.

Fecha: 10/03/2014

1. Conocimiento de la PPMYG: La política pública de mujer y géneros dio paso a que se estableciera un sector reconocido sobre los temas de género en el Distrito. Generó una ganancia política, una ganancia para las mujeres en el conocimiento y re-conocimiento de sus derechos, en la posibilidad de incidir en la sostenibilidad de una política construida por ellas y para ellas.

Se da lugar a un empoderamiento constante de los movimientos de mujeres del distrito. Una característica fundamental de esta política es que no ha sido mediada por intereses políticos y se ha mantenido gracias a estrategias desde las mujeres.

2. Experiencias de participación anteriores: El interés por hacer parte de este ejercicio constante de empoderamiento de las mujeres y reconocimiento de nuestros derechos se empezó desde las subsecretarías de fortalecimiento de capacidades.

El ejercicio en este tipo de espacios se vuelve un proyecto de vida profesional y personal del que se aprende constantemente.

3. Espacios de interlocución de la PPMYG en los cuales estuvo presente: Ninguno.

4. Divulgación de los espacios de participación: La divulgación se hizo desde las diferentes entidades del distrito aunque no fue suficiente y siempre hay cosas por mejorar.

5. Eficacia y pertinencia de los espacios de participación: Procesos de participación constantes con los cuales la política pública se ha mantenido. Desde la coordinación de la justicia de género de las casas de igualdad de oportunidades se realiza incidencia política desde el reconocimiento de la necesidad de reconocer los derechos de las mujeres por parte de las diferentes organizaciones y de mujeres plurales.

Gracias a los ejercicios iniciales y a los vigentes se logra mantener la política teniendo en cuenta el trabajo realizado con los movimientos de mujeres.

Los espacios de participación buscaban y buscan convocar la diversidad, por lo tanto las invitaciones se dieron a todas las mujeres y organizaciones. Aunque no todas las mujeres están preparadas, se hace un ejercicio constante de formación desde las casas de igualdad de género. Lo que se busca con estos espacios es: la apropiación de la política, la información de los derechos de las mujeres, y la incidencia política.

6. Conocimiento de otros actores de la red. Espacios de participación comunes: Se habla del trabajo del Consejo Consultivo de Mujeres ya que es el puente entre las mujeres de base y los movimientos de mujeres. Su labor es fundamental pues aquí se da la sostenibilidad de la política.

7. Campo de actividad pública, tema de interés expuesto en los espacios de participación: Violencia de género, apoyo socio jurídico y psicosocial. En los acompañamientos se tienen en cuenta el contexto social, político y jurídico de cada caso para entender el por qué de la violencia de género.

Participación, trabajo con organizaciones de mujeres. De acuerdo con cada casa y cada localidad se fundamenta un derecho.

8. Relación de los temas de interés y la política final: Territorialización de la política a través de las casas de igualdad de oportunidades. Enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

9. Multiplicación de la experiencia: Ventajas en doble vía gana la ciudad y ganan las mujeres. Aunque persiste la resistencia de orden político, no hay total sensibilización al respecto, es difícil emanciparse de las lógicas del patriarcado y se tiene un proceso frágil que depende de diversas voluntades políticas.

Entrevista 6

Nombre de la persona encuestada: Janet Patricia Alba

Organización actual: IDPAC- Gerencia de mujer y género

Organización que representó en las mesas de trabajo: IDPAC

Fecha: 11/03/2014

1. Conocimiento de la PPMYG: Desde la Gerencia de mujer y género se desarrolla el derecho a la participación contemplado en la PPMYG en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades. Lo que se intenta consolidar es un plan de transversalización desde la Secretaría de Gobierno (de la que depende el IDPAC) para coordinar la ejecución de las diferentes acciones en cada localidad.

2. Experiencias de participación anteriores: ninguna

3. Espacios de interlocución de la PPMYG en los cuales estuvo presente: Se realiza una recolección de los aportes de las diferentes mujeres que asistieron y aun asisten a los espacios de participación. Inicialmente se hacía a través de las casas de igualdad de oportunidades donde se consolidaban en diferentes documentos las apreciaciones de las mujeres que se atendían.

Igualmente se hicieron trabajos de campo en diferentes entidades como hospitales, consejos de cultura y consejos de juventud, en estos espacios se consultaba a las mujeres acerca de sus necesidades y aportes a la participación.

Actualmente se tiene proyectado realizar talleres locales con nuevas organizaciones de mujeres.

4. Divulgación de los espacios de participación: Algunas convocatorias se hacían de la mano con las diferentes instituciones locales (consejos, organizaciones, alcaldías). La estrategia del IDPAC era a través de las lideresas locales quienes eran conocedoras de los diferentes temas convocar a otras mujeres interesadas - en una especie de voz a voz- que funcionaba muy bien. Con estas mujeres se desarrollaban talleres en los que se recolectaba sus visiones y se consolidaba bases de datos de las asistentes.

5. Eficacia y pertinencia de los espacios de participación: Espacios adecuados y necesarios para el empoderamiento de las mujeres.

6. Conocimiento de otros actores de la red. Espacios de participación comunes: En el inicio de la política la Gerencia de Mujer tenía a cargo las casas de igualdad de oportunidades y con ellas realizaba el trabajo de capacitación y formación de mujeres.

7. Campo de actividad pública, tema de interés expuesto en los espacios de participación: Participación política de las mujeres: función social y política a nivel local. Lo más importante es aumentar los espacios y la cualificación de la participación de las mujeres. Esto se hace a través de organizaciones sociales y juntas de acción comunal.

Temas: Democracia, liderazgo, ciudadanía, enfoque de género, conocimiento de si misma.

8. Relación de los temas de interés y la política final: Falta delimitación del tema de la participación con la nueva Secretaria de Mujer, dado que ambas organizaciones le apuntan a lo mismo pero no se encuentran coordinadas.

9. Multiplicación de la experiencia: La PPMYG la visibilización y posicionamiento de las mujeres y del tema mujer específicamente. Se logró presencia de las mujeres en los debates públicos. Es importante relatar los logros para aprender de ellos, mejorarlos y multiplicarlos.

Sin embargo no hay que bajar la guardia, aun hay muchas cosas por hacer, por lo tanto debe existir una articulación total entre las diferentes entidades del distrito para promover la participación.

Entrevista 7

Nombre de la persona encuestada: Luz Mery Palacios Moreno

Organización actual: Consejo Consultivo de Mujeres

Organización que representó en las mesas de trabajo: Consejera de Usaquén

1. Conocimiento de la PPMYG: La política pública de mujer y géneros es un deseo de las mujeres de Bogotá, de vieja data. No es un ejercicio de una sola mujer sino fue y es un proceso en el que inciden varias mujeres.

En el Gobierno de Mockus con el colectivo de mujer y sociedad de la Universidad nacional se le pide al alcalde una política pública. Luego en el gobierno de Luis Eduardo Garzón se nombran 20 alcaldesas locales lo que significa un hecho histórico en la ciudad y un espaldarazo a las iniciativas de las mujeres, además se constituye una oficina asesora de Mujer y Género en la que se designa a Juanita Barreto como representante.

2. Experiencias de participación anteriores: Se dio un proceso desde hace 20 años en la localidad de Usaquén. Se iniciaron encuentros de mujeres para aprender de algunos temas como artesanías, manejo de computador entre otros. Se pasaron a tratar temas de violencia, discapacidad y exclusión, lo que se convirtió en un espacio de tertulia que haría parte de la mesa diversa de mujeres.

3. Espacios de interlocución de la PPMYG en los cuales estuvo presente:

La mesa diversa de mujeres se constituye en el mejor espacio donde mujeres de base son escuchadas. De aquí nace el Plan de Igualdad de Oportunidades en un espacio de mujeres a nivel distrital donde son escuchadas todas las mujeres. Se realizaron cerca de 8 encuentros para formular el PIO.

Al inicio de esta mesa se realizaban unas plenarios en las que se capacitaban a las mujeres acerca de sus derechos, luego cambió y las mujeres poco a poco se fueron empoderando y fueron conscientes de su papel tan importante en la construcción de la ciudad. Luego de los encuentros surge una necesidad de formalizar lo no formal, de crear una instancia consultiva donde se represente eso que en la mesa diversa se discute. Nace el CCM que se divide en dos espacios

a) Espacio Autónomo: en el periodo I se tenía 4 representantes de las mujeres (rep de derechos, rep interculturalidad, rep por consejo). Su objetivo es reunirse con diferentes entidades y realizar veeduría a las acciones de la PPMYG y del PIO específicamente. En el II período se abrió el espacio a 10 representantes indistintamente clasificadas. Este ha sido un espacio intermitente, que al ser voluntario pocas mujeres se sostienen por falta de tiempo o de recursos.

b) Espacio ampliado: conformados por las cabezas de las diferentes secretarías de la ciudad, el alcalde mayor y las instituciones que se consideren pertinentes (hospitales, icbf, idpac). Se discuten las problemáticas consolidadas en la mesa de coordinación del espacio autónomo del CCM. Se tiene una cercanía con la política nacional y se realiza un seguimiento juicioso a los compromisos.

4. Divulgación de los espacios de participación: La divulgación se hizo desde las diferentes organizaciones de mujeres. El voz a voz en la red funciona muy bien

5. Eficacia y pertinencia de los espacios de participación: Estos espacios fueron pertinentes para el proceso de construcción colectivo dado. Se tienen que rescatar y se exigen desde las localidades que se vuelvan a instaurar.

6. Conocimiento de otros actores de la red. Espacios de participación comunes: En el CCM se tienen en cuenta las necesidades de todas las mujeres, la interacción se da con la mesa diversa de mujeres y con el Alcalde Mayor.

7. Campo de actividad pública, tema de interés expuesto en los espacios de participación: Violencia de género, apoyo socio jurídico y sicosocial. En los acompañamientos se tienen en cuenta el contexto social, político y jurídico de cada caso para entender el por qué de la violencia de género.

Participación, trabajo con organizaciones de mujeres.

8. Relación de los temas de interés y la política final: Participación y representación de las mujeres. Seguimiento constante a las acciones del PIO

9. Multiplicación de la experiencia: Experiencia enriquecedora en la se crece como ser humano, se crece intelectualmente, se conoce realmente la ciudad, se conocen las problemáticas de las mujeres, se incluye y se habla en plural.

Ventajas: ver múltiples problemáticas de la ciudad desde los relatos de cada mujer, realizar planes con enfoque de género y aprendizajes constantes.

Desventajas: pérdida de tiempo, demora en la toma de decisiones

Entrevista 8

Nombre de la persona encuestada: Marta Buriticá

Organización actual: Académica

Organización que representó en las mesas de trabajo: CCM, Equipo académico política pública. Dirección del programa en la Subsecretaría de mujer y género.

1. Conocimiento de la PPMYG: Con la política pública se dio la necesidad de cambiar la estructura de la ciudad, incorporar en la agenda del gobierno el tema de la mujer, guiar la voluntad política a través de acciones colectivas. Esta política se podría dividir en tres hitos. El primero el proceso de construcción, luego un proceso de institucionalización y luego una visión de esta política desde lo ético.

En general la política se da por una serie de luchas sociales dadas por las mujeres desde lo local.

2. Experiencias de participación anteriores: Marta estuvo en todo el proceso de formulación de la política. Inició procesos de empoderamiento desde lo local conociendo y buscando a las mujeres líderes de cada localidad.

3. Espacios de interlocución de la PPMYG en los cuales estuvo presente: Los espacios de participación buscaban fundarse en un trabajo con mujeres de los sectores populares, mujeres de base, aunque no había experiencia de trabajo en lo local, en los barrios se generó interlocución con diferentes grupos y movimientos de mujeres. De esto surge la mesa diversa de mujeres en donde participan las diferentes lideresas de las localidades, se convirtió en un nicho de cualificación de lideresas a través de un proceso de formación constante. Se generan nodos de construcción colectiva con mujeres.

4. Divulgación de los espacios de participación: La divulgación se hizo desde las diferentes organizaciones de mujeres. El voz a voz en la red funciona

muy bien, aunque las convocatorias iniciales fueron difíciles dado que las mujeres no tenían acceso a correos o teléfonos.

5. Eficacia y pertinencia de los espacios de participación: Estos espacios fueron pertinentes para el proceso de construcción colectivo dado. Se tienen que rescatar y se exigen desde las localidades que se vuelvan a instaurar.

6. Conocimiento de otros actores de la red. Espacios de participación comunes: Marta tuvo interacción con las diferentes mujeres de la Red.

7. Campo de actividad pública, tema de interés expuesto en los espacios de participación: Encuentros y convocatoria

Escuela de género (Trabajo de formulación de los lineamientos del PIO), instancias de gestión de las políticas públicas.

Enfoque de derecho.

Participación, trabajo con organizaciones de mujeres.

8. Relación de los temas de interés y la política final: Participación y representación de las mujeres. Seguimiento constante a las acciones del PIO

9. Multiplicación de la experiencia: Experiencia enriquecedora que debe ser calcada guardando las especificidades, un lugar en el que se gestan mujeres críticas sin miedo a la política. Relaciones de poder (Incidencia, construir agenda, voces de los diferentes actores). Participación desde la ética y la política.