





# ANÁLISIS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN MEDELLÍN

FEDERICO GUTIÉRREZ ZULUAGA

Alcalde de Medellín

VALERIA MOLINA GÓMEZ

Secretaria de las Mujeres

CIELO SERNA LONDOÑO

Líder de Proyecto Equipo de Equidad de Género sector Público y Privado

IMAGEN DE PORTADA: [POR DEFINIR]

FOTOGRAFIAS INTERIORES: Carlos Vidal, Marlyn Ortega, David Tabares,

Olegario Martínez Carvajal, Andrés Felipe Ochoa Valencia,

Editorial: Universidad EAFIT

Editor: Juan Felipe Restrepo David

Corrector: Christian Martínez

Diseñador y diagramador: Ricardo Mira

Primera edición

ISBN: [Por definir]

© Municipio de Medellín, 2018

Calle 44 N-52 – 165 Centro Administrativo Municipal La Alpujarra – Medellín, Colombia.

Impresión: [Por definir]

*Esta es una publicación oficial del Municipio de Medellín. Cumple con lo dispuesto en el Artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción, que dispone la prohibición de la divulgación de programas y políticas oficiales para la promoción de servidores públicos o candidatos. Queda prohibida la reproducción total o fragmentaria de su contenido sin autorización escrita de la Secretaría General del Municipio de Medellín. Así mismo, se encuentra prohibida la utilización de las características de una publicación que puedan crear confusión. El Municipio de Medellín dispone de marcas registradas, algunas de estas citadas en la presente publicación, las cuales cuentan con la debida protección legal.*

*Toda publicación con sello Alcaldía de Medellín es de distribución gratuita.*



## AGRADECIMIENTOS

La Secretaría de las Mujeres agradece el apoyo generoso y decidido de todas las personas que participaron en representación de estas entidades y cuyos aportes contribuyeron a que hoy la Política pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales de Medellín sea una realidad que contribuirá a disminuir la desigualdad de género mejorando la calidad de vida de las mujeres de la ciudad.

### Concejales

Daniela Maturana, Aura Marleny Arcila Giraldo, Luz María Múnica Medina, Nataly Vélez Lopera, María Paulina Aguinaga Lezcano, Daniel Carvalho

### Entidades del sector privado

Museo de Antioquia, Proantioquia, Comfama, Fundación Fraternidad Medellín, Grupo Argos, Fundación Éxito, Profamilia, Medellín como Vamos

### Grupos de Investigación y/o Unidades Académicas

Semillero en Género y Derechos Humanos – Universidad Católica Luis Amigo, Grupos de estudios en Género – Universidad de Antioquia, Observatorio de Género – Universidad Autónoma Latinoamericana, Grupo de Investigación en Género – Tecnológico de Antioquia, Grupos de Estudio en Género – Facultad de Derecho Universidad EAFIT, Departamento de Ciencia Política – Universidad Nacional Medellín

### Organizaciones Sociales y no Gubernamentales

Cepafro, Unión Trabajadoras Servicio Doméstico (UTRASD), Red de derechos sexuales y reproductivos, Mesa de trabajo LGBT, Antioquia Trans, Consejo Consultivo Mujeres, Consejo Consultivo LGBTI, Cabildo Chicaribwak, Sentirte, Red de mujeres Kambíri, Mujeres Caminando por la verdad, MOVICE, Madres de la Candelaria, Redesex, Mesa de Derechos Humanos, Promuagro, Colectivos de Mujeres, Red de Mujeres artistas, Corporación Mujeres que Crean, Corporación Vamos Mujer, Unión de Ciudadanas de Colombia, Cerfami, Corporación Espacios de Mujer, Corporación Punto focal, Ruta Pacífica de las Mujeres, Mesa Trabajo Mujer Medellín, Corporación Convivamos, Corporación Penca de Sábila, Escuela Nacional Sindical, Red Feminista Antimilitarista, Corporación Colectiva Justicia Mujer, Corporación Platóhedro, Corporación Amiga Joven, Red de mujeres populares

El Municipio de Medellín destaca el aporte académico de la Universidad EAFIT durante la conceptualización y creación de esta obra. Por lo tanto, reconoce la decidida labor de:

### Universidad EAFIT

Juan Luis Mejía – Rector  
Jorge Giraldo Ramírez – Decano Escuela de Humanidades  
Mauricio Uribe López – Jefe Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

### Centro de Análisis Político EAFIT

Laura Gallego – Jefa Centro de Análisis Político  
Valeria Mira Montoya – Coordinadora de proyectos  
Susana Casas – Coordinadora de comunicaciones  
Esteban Mira – Gestión de comunicaciones  
María Camila Sierra – Gestión de comunicaciones

## CONTENIDO

### COORDINADORES Y EDITORES ACADÉMICOS:

Lorena Álvarez Ossa, Laura Gallego, Andrés Olaya, Santiago Leyva

### PARES ACADÉMICOS:

Luisa Fernanda Cano y Ana Victoria Vásquez Cárdenas

PRESENTACIÓN .....	9
INTRODUCCIÓN .....	11

### PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES Y ESTABLECIMIENTO DE AGENDA .....	15
--	----

#### CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN DE DISCURSOS DE LAS MUJERES ORGANIZADAS Y SU INFLUENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO PARA LAS MUJERES EN MEDELLÍN .....	16
<i>Lorena Álvarez Ossa</i>	

#### CAPÍTULO 2

LA DESIGUALDAD DE GÉNERO COMO PROBLEMA PÚBLICO Y SU INGRESO EN LA AGENDA GUBERNAMENTAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN .....	68
<i>Daniela Roldán Restrepo</i>	

### SEGUNDA PARTE

ESTRUCTURACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO Y CONSTRUCCIÓN DE OBJETIVOS Y METAS DE POLÍTICA PÚBLICA .....	109
--	-----

#### CAPÍTULO 3

ESTRUCTURAR, PRIORIZAR Y ESTABLECER LA CAUSALIDAD DEL PROBLEMA PÚBLICO DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO .....	110
<i>Luis Fernando Agudelo / Andrés Olaya</i>	



CAPÍTULO 4 LA ESTRUCTURACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO POR DIMENSIONES .....	142	CAPÍTULO 9 ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN TOP DOWN PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE IGUALDAD DE GÉNERO .....	378
Luz Mery Arias / Alejandro Brand / Andrés Olaya / Daniela Roldán		Santiago Leyva / Claudia Mejía	
CAPÍTULO 5 LA CONSTRUCCIÓN DE OBJETIVOS Y METAS DE POLÍTICA PÚBLICA: UN ANÁLISIS DE LA COMPLEJIDAD DEL PROCESO Y SUS ACTORES INTERVINIENTES .....	212	CAPÍTULO 10 ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN BOTTOM UP .....	418
Laura Gallego / Carolina Lopera		Santiago Leyva / Claudia Mejía / Juan Rafael Peláez	
TERCERA PARTE		CAPÍTULO 11 PROBLEMAS Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL GENDER MAINSTREAMING EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE IGUALDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES URBANAS Y RURALES DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN (2012-2015) .....	456
ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN .....	239	Alejandra León Rojas	
CAPÍTULO 6 ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE IGUALDAD DE GÉNERO EN EL PERÍODO 2003-2018 .....	240	CAPÍTULO 12 ANÁLISIS SOBRE LOS EFECTOS DE <i>CROWDING IN OUT</i> DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO SOBRE EL CAPITAL SOCIAL .....	494
Santiago Leyva / Daniela Roldán		Jonathan Murcia	
CAPÍTULO 7 EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MARCO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE IGUALDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES URBANAS Y RURALES .....	278	CAPÍTULO 13 ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE REDES DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO .....	526
Luis Agudelo / Isabel Barreneche / Daniela Roldán		Santiago Leyva / Jonathan Murcia	
CAPÍTULO 8 ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN PARA LA POLÍTICA PÚBLICA .....	308	PERFILES DE LOS AUTORES .....	581
Luz Mery Arias / Alejandro Brand / Andrés Olaya / Daniela Roldán			
CUARTA PARTE			
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA .....	375		



## PRESENTACIÓN

### Alcaldía de Medellín

Hay muchos aspectos de la transformación de Medellín que se lograron, y que hoy se siguen logrando, gracias a nuestras mujeres. Hay una enorme valentía en esas ciudadanas que, con amor y convicción, han sacado adelante sus proyectos, sus comunidades y sus territorios.

Conociendo sus necesidades y realidades, sus apuestas individuales y sociales, y sus aportes en el desarrollo local, adelantamos una construcción colectiva que hoy se materializa en la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales de Medellín.

En este proceso contamos con la participación de distintos sectores, organizaciones, instituciones e individuos que pusieron a disposición de la ciudad su experiencia y conocimiento para consolidar esta nueva carta de navegación que orienta las estrategias para la garantía de los derechos de las mujeres.

Esta es una causa que nos convoca y vincula como sociedad, en la que todos tenemos un papel importante. Cada persona, desde sus acciones cotidianas, puede contribuir a que las mujeres habiten una ciudad más tranquila y equitativa; a que ellas vivan libres de violencias, tengan



autonomía económica, accedan a oportunidades de educación, cuenten con salud física y mental, y participen e incidan en los espacios y escenarios que elijan, sin exclusión, discriminación, ni desventaja.

Con esta publicación ponemos al servicio de la ciudadanía el conocimiento generado en esta construcción, esperando motivar la creación de nuevas apuestas, propuestas y proyectos concebidos desde un enfoque de género, que potencie todas las capacidades de las mujeres, que le apunte al relacionamiento entre hombres y mujeres basado en el respeto y la igualdad, y que promueva acciones dirigidas a avanzar en la eliminación de las desigualdades de género.

Lo anterior solo será efectivo si hay un compromiso de los distintos sectores de nuestra sociedad: el público, el privado, la academia, los medios de comunicación y, por supuesto, la ciudadanía. Para terminar, todo el reconocimiento al equipo que trabajó en la formulación de esta Política pública, y la certeza de que estamos recorriendo juntos un camino lleno de cambios positivos para las mujeres en todos los rincones de Medellín.

FEDERICO GUTIÉRREZ ZULUAGA  
Alcalde de Medellín

## INTRODUCCIÓN

Desde el año 2016, la Secretaría de las Mujeres adelantó un proceso contractual con la Universidad EAFIT para el acompañamiento técnico y metodológico en torno a la revisión, análisis y reformulación de la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín, adoptada formalmente a través de acuerdo 22 de 2003, y así cumplir la meta de actualizar este acuerdo, trazada en el Plan de Desarrollo 2016-2019. El resultado final fue la adopción del nuevo acuerdo municipal 102 de 2018: “Política pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín”.<sup>1</sup>

Las principales razones que llevaron a la Administración municipal a emprender esta reformulación de política pública fueron: a) los cambios que se han dado en la institucionalidad de género en el municipio de Medellín; b) el cambio en las prioridades y la agenda en los temas de

1 — Reto 3.2 Medellín Digna - Proyecto 3.2.3.3 Transversalización equidad de género: “Se actualiza y formula la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín y se implementan medidas de cualificación técnica y administrativa para el fortalecimiento de la Secretaría de las Mujeres, la corresponsabilidad de las demás dependencias” (Plan de Desarrollo 2016-2019, p. 216).



género; c) la transformación de las problemáticas de las mujeres en su condición y posición, entendiéndose por condición su problemática con respecto a los derechos básicos asociados con su calidad de vida, y por posición, los aspectos relacionados con su valoración social y política; d) la complejidad de las formas y respuestas institucionales al problema público de la desigualdad de género.

Desde entonces el gobierno local, la sociedad civil, las entidades públicas y privadas y diversos actores sociales construyeron con el acompañamiento técnico y metodológico de la Universidad EAFIT los lineamientos de una nueva Política pública para las mujeres urbanas y rurales, aprendizajes que quedaron consignados en múltiples documentos técnicos como resultado de los estudios y análisis realizados para la reformulación de la política pública.

En este libro se seleccionan, ajustan y ordenan los principales resultados de investigación en clave de análisis para las políticas públicas. Esto es, se presentan las bases teóricas y metodológicas que guiaron todo el ejercicio. En este orden de ideas, el texto contiene cuatro apartados que reflejan el ciclo de toda política pública (agendación, formulación, implementación y seguimiento).

La primera parte se centra en la evolución de los discursos sobre el género, desde el ámbito internacional y local; además presenta las diferentes agendas del Movimiento social de mujeres de Medellín y muestra cómo el problema público de la desigualdad de género es incorporado en la agenda gubernamental. En la segunda parte se describe el proceso de reformulación de la política pública, con énfasis en la causalidad del problema público a intervenir; para diagnosticar en detalle los problemas de género y establecer los objetivos y metas que se deberán alcanzar de ahora en adelante. En la tercera se muestra el análisis de los instrumentos de

política pública que el gobierno ha utilizado hasta ahora y propone diversas alternativas de solución para lograr los objetivos previstos. Finalmente en la cuarta parte del libro se realiza un análisis de la implementación de la política anterior y se propone, a partir de sus hallazgos, recomendaciones importantes para tener en cuenta después del proceso de reformulación.

Centro de Análisis Político  
Universidad EAFIT

## PRIMERA PARTE

### Antecedentes y establecimiento de agenda

Esta primera parte tiene por objetivo ilustrar los antecedentes de la política pública de equidad de género para las mujeres en Medellín, para lo cual se presentan dos capítulos: el primero busca analizar la evolución de discursos reivindicativos por la igualdad social, política y económica de las mujeres, y su influencia en las políticas públicas de género, a partir de hitos internacionales, regionales, nacionales y locales, que determinan la incorporación de las demandas de las mujeres en la agenda de los gobiernos en distintos ámbitos. El segundo capítulo hace un análisis de la manera como la desigualdad de género se convierte en un problema público y su ingreso en la agenda gubernamental del municipio de Medellín, con lo cual se ofrece un análisis de la emergencia de la Política pública para mujeres urbanas y rurales del municipio Medellín y de su entidad rectora, la Secretaría de las Mujeres.

CAPÍTULO 1

# EVOLUCIÓN DE DISCURSOS DE LAS MUJERES ORGANIZADAS Y SU INFLUENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO PARA LAS MUJERES EN MEDELLÍN

LORENA ÁLVAREZ OSSA



El Movimiento social de mujeres no puede representarse por una singularidad, es más bien una pluralidad de expresiones y prácticas políticas, conformadas por un sinnúmero de organizaciones y actores, ya sean individuales o colectivos, que no obedecen a una misma naturaleza. Su evolución corresponde a unos contextos e intereses de orden político, social y económico, y dependen de elementos históricos, ideológicos y de aspectos culturales, cuya génesis es la transformación de la discriminación de las mujeres que atraviesa la historia de la humanidad. Es necesario también comprender que no todo el movimiento de mujeres se declarara feminista, pero es evidente el impacto y la relevancia que el feminismo, o mejor, los feminismos, han tenido históricamente sobre este, mediante muchas visiones y perspectivas, que se consolidaron a lo largo del siglo XX y en lo que corre del XXI.

Lo anterior es muy importante para entender desde dónde se escribe este capítulo, que contiene un análisis de la evolución discursiva del Movimiento social de mujeres en una vertiente del feminismo liberal, señalando sus raíces en el pensamiento ilustrado del siglo XVIII y el contexto que involucró la declaratoria histórica de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, realizada por Olimpia de Gouges, quien históricamente reclamara la inclusión de las mujeres en el nuevo orden. Otra mujer importante fue Mary Wollstonecraft, quien demandaba que las leyes del Estado

Fotografía: Carlos Vidal, Alcaldía de Medellín.

deberían usarse para transformar la subordinación aceptada socialmente de las mujeres a los hombres en la sociedad. Los pensamientos de estas dos valiosas actoras han marcado la agenda de las mujeres, en su versión más liberal e institucional, cuya intención es cambiar un *statu quo* que les niega sus derechos, las subordina y las excluye, y revindicar la igualdad para las mujeres. Esta visión, que marca los orígenes del feminismo como corriente teórica y práctica política, históricamente legitima la existencia del Estado como un recurso de poder y movilizador de recursos, “[...] responsable de actuar como mediador de esos intereses, perspectivas y valores” (Matos y Paradis, 2013, p. 93), y, por tanto, que puede a través de sus instrumentos de política pública hacer propias, del conjunto de la sociedad, las reivindicaciones de los derechos humanos de las mujeres.

Son muchos los elementos que han marcado los orígenes de las políticas públicas de género para las mujeres en Medellín, que sin lugar a dudas no pueden desligarse de la evolución discursiva del Movimiento social de mujeres con toda la diversidad que lo habita, de los adelantos de órganos supranacionales en materia de eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres, así como también del protagonismo de las mujeres en Colombia, y en Medellín particularmente, en la definición de sus agendas ciudadanas.

### Discursos del Movimiento social de mujeres: una perspectiva para la construcción de la agenda institucional de las mujeres

Los movimientos sufragistas, de reconocimiento y demanda de igualdad de derechos civiles y políticos entre hombres y mujeres, constituyen la

génesis del Movimiento social de mujeres, en su versión feminista liberal, cuya base histórica es el pensamiento ilustrado del siglo XVIII, con su hito, la Revolución francesa (1789-1799), y con ella, la Declaratoria de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que se sostiene en tres principios fundamentales: Libertad, Igualdad y Fraternidad. En este sentido, el pensamiento ilustrado consigna la igualdad entre los seres humanos, argumento fundamental considerado por las luchas de reivindicación de los derechos de las mujeres. Sobresalen en esa época, entre otros, los pensamientos de Nicolás de Condorcet (1743-1794) y de Olimpia de Gouges (1748-1793), que comenzaron a evidenciar que la mitad de la población, representada en las mujeres, tiene vedados sus derechos políticos, lo que supone cuestionar las aspiraciones universales de libertad y de igualdad proclamada por el espíritu revolucionario.

En síntesis, en el siglo XVIII se concretan avances intelectuales importantes que son base del pensamiento liberal, que cuestionan los “viejos modos” de las sociedades y los gobiernos, que tienen un impacto significativo en la historia humana y en el desarrollo político, económico y social de los siglos posteriores, materializados en el establecimiento de constituciones políticas, en el valor que se da al voto y a la elección libre de los gobiernos, en fin, en la institución de sociedades pluralistas y en el desarrollo del Estado Moderno. No obstante, lo liberadoras que pueden resultar estas ideas amalgaman múltiples contradicciones, entre las que se encuentran la legitimación social de la exclusión de las mujeres, asunto que es denunciado por feministas de distintas épocas y que podrían recogerse de manera general en lo señalado por Pateman (1996) cuando refiere que el liberalismo se edifica sobre relaciones patriarciales, presentes en la dicotomía entre lo público y lo privado, que esconden la manera como el liberalismo, al igual que el patriarcado, acepta y reproduce

la subordinación y sujeción de las mujeres a los hombres, mantenida y petrificada en el tiempo, especialmente en el ámbito de la familia como modelo privado, en un orden que aparece formalmente como de igualdad entre los seres humanos.

Los discursos reivindicativos de los derechos humanos de las mujeres y la agenda de los problemas que estas enfrentan, encontradas en el pensamiento de Olimpia de Gouges, no han perdido relevancia en la agenda de los movimientos de mujeres y feministas del mundo, desde diferentes ópticas; puesto que si bien en algunas regiones las condiciones de las mujeres han avanzado favorablemente en lo político, siguen siendo desiguales en términos de representación y posición. Sobresale también el pensamiento de Mary Wollstonecraft (1759-1797), por su crítica al pensamiento de Rousseau, al considerarlo pobre y deplorable en su concepción de que la calidad de la educación para las mujeres debería estar orientada a ser buenas esposas. De este modo, ella consideraba que las diferencias de las mujeres en relación a los varones eran producto de la educación diferenciada o de la falta de educación, contrariamente a lo que se afirmaba que era cuestión de la naturaleza (Pateman, 1996); por ello reclamó una educación igualitaria que posibilitara que las mujeres se desarrollaran como seres humanos independientes y no en tutela de los varones (Martínez, s.f.).

De manera sintética, podría afirmarse que, en los siglos XIX y XX, la agenda de las mujeres, y particularmente de las feministas liberales, se concentró en reclamar los derechos civiles y políticos para las mujeres, con particular atención en el derecho al voto y a ser elegidas en los cargos de decisión y poder. Producto de esto, en distintos países se aprobó el derecho al sufragio universal y décadas después se promulgó una legislación que hizo realidad la representación política de las mujeres en cargos

públicos. El siglo XX también introdujo otros temas en la agenda de las mujeres, marcada por el acceso a la educación, a la propiedad privada (con el manejo de los bienes), la patria potestad sobre los hijos e hijas, el acceso al mercado de trabajo, entre otros.

## El Sistema de Naciones Unidas y su influencia en la evolución de los discursos de los asuntos de las mujeres y el género

El surgimiento del Sistema de Naciones Unidas y su Declaración Universal de los Derechos Humanos, tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial, marca sin duda, al igual que la Revolución francesa en su momento, un hito para el posicionamiento y la reivindicación de los derechos de las mujeres, que se fundamenta sobre la base de que “[...] todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1948). En ese momento, los temas de la agenda de las mujeres a nivel internacional mantenían su centro en los derechos civiles y políticos.

En 1946 se crea la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer como un órgano de la ONU para la promoción de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. Hasta la actualidad, este organismo desarrolla una labor fundamental en la promoción de los derechos de la población femenina en el mundo, documentando la realidad y creando normas internacionales (ONU Mujeres, 2016). Otros esfuerzos están representados en una prolífica normativa supranacional, que incluye convenciones y protocolos facultativos, para avanzar en la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres.

Para comprender la evolución de estos discursos y sus énfasis en el desarrollo de legislación a favor de las mujeres es importante enunciar que en el siglo XX, la ONU hizo esfuerzos importantes, entre los que se encuentran cuatro convenciones internacionales: México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995), que se convirtieron en espacios de diálogo internacional sobre la situación de discriminación de las mujeres, con lo cual se desarrollaron distintas herramientas supranacionales para obligar a los Estados a establecer mecanismos de adelanto de las mujeres en temas de acceso al trabajo productivo, la educación, la participación política, la vivienda, la salud, etc. En la segunda conferencia, Copenhague (1980), por ejemplo, se dio un gran paso en reglamentación de políticas públicas para las mujeres, con la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, que había sido aprobada por la ONU en 1979. Esta convención obliga al agenciamiento por parte de los Estados de acciones de carácter legislativo, en el ámbito político, social, económico y cultural, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres (ONU, 1979).

En este mismo sentido, la convención de Beijing (1995) tuvo como resultado uno de los instrumentos más poderosos para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, la Plataforma de Acción de Beijing, que incluye doce ámbitos de actuación: las mujeres y la pobreza; el acceso desigual a la educación; la falta y el acceso desigual a los sistemas de salud; la violencia contra la mujeres; la vulnerabilidad de las mujeres en conflictos armados; la desigualdad en las estructuras económicas; la desigualdad en el poder y la toma de decisiones; los mecanismos institucionales para asegurar el adelanto de las mujeres; la falta de respeto y la protección de los derechos

humanos; la subrepresentación en los medios de comunicación; la desigualdad en la gestión de los recursos naturales y en la salvaguardia del medioambiente; y un mandato por la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las niñas (ONU, 1995).

En estos escenarios de diálogo internacional también se ha reconocido el problema de las violencias contra las mujeres, incluyendo las violencias y tratos abusivos en el seno de los hogares, al tiempo que se hace referencia especial a la atención de las mujeres víctimas de trata de personas, de prostitución forzada, privadas de la libertad y en contextos de conflictos armados. Su importancia radica en que se comienza a asociar los problemas de las violencias que sufren las mujeres en relación con los obstáculos para alcanzar la igualdad, el desarrollo y la paz (ONU, 1985).

Los discursos de las cuatro convenciones internacionales han tenido mucha importancia no solo para los estados, sino para el movimiento feminista institucional en todo el mundo. Otros temas tratados por la ONU, que también han influido en la evolución de discursos respecto a la condición y posición de las mujeres, son: reconocimiento de la violencia contra las mujeres, como una violación sistemática y generalizada a sus derechos humanos (Conferencia Mundial Derechos Humanos, Viena 1993); inclusión, entre los crímenes de lesa humanidad, de la violación sexual, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y la persecución por carácter de género (Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional); se crea ONU Mujeres en 2010, erigida como una entidad de la ONU para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; se reconocen las violencias que sufren las mujeres por su identidad de género, violación correctiva, las agresiones y negación de los servicios básicos (Primera resolución de las Naciones Unidas sobre orientación sexual e identidad de género –17/19– en 2011).

Otros temas de la agenda internacional en relación con las mujeres son los derechos de las personas dedicadas al trabajo doméstico, quienes en su mayoría son mujeres;<sup>1</sup> la educación y los derechos de las niñas, reivindicado por Malala Yousafzai, activista paquistaní, quien fuera víctima de un ataque talibán; se insta a los hombres para que participen como aliados en el logro de la igualdad de género en todo el mundo (ONU, 2015). Aunque se ha avanzado, es claro que la tarea no está concluida, puesto que 60% de la población analfabeta en el mundo son mujeres; ellas únicamente ocupan un 22% de los parlamentos; 800 millones de ellas mueren diariamente por complicaciones del embarazo, situación que podría ser prevenible; así como una de cada tres mujeres sufre violencia física y/o sexual (ONU, 2015).

En conclusión, la agenda internacional ha estado concentrada en igualar los derechos de hombres y mujeres, para lo cual ha creado instancias que coordinen en su interior estos esfuerzos, así como la expedición de una prolífica normatividad internacional que obligue a los países adelantar esfuerzos para este fin.

## Evolución de discursos y agenda del Movimiento social de mujeres en América Latina

Los discursos del Movimiento social de mujeres en América Latina en los años 1960 y 1970 se vieron influenciados y fortalecidos por luchas obreras, estudiantiles, indígenas y campesinas, sostenidas ideológicamente

1 — Al respecto puede revisarse el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2011).

en corrientes de perspectiva marxista.<sup>2</sup> De manera resumida, se puede afirmar que los movimientos sociales en la región son la historia de las tensiones de un pueblo agotado y oprimido por las injusticias sociales y las desigualdades, producto no solo de las dinámicas internas de los países que incluyen feroces dictaduras, guerras y élites que por décadas han permanecido en el poder acaparando la riqueza sino también de las propias dinámicas internacionales del desarrollo del capitalismo, que ha acrecentado la acumulación y las brechas entre sur y el norte.

Presentar el Movimiento social de mujeres en América Latina resulta un tanto complejo porque no solo es uno de los más dinámicos y activos en la región, además está determinado por la diversidad, así como por una relación directa con la cultura y la política. Es importante nombrar que este movimiento va más allá de participar en el orden del Estado y el desarrollo de políticas públicas que garanticen el acceso a bienes y servicios para las mujeres, ya que entre sus fines busca transformar una sociedad edificada sobre una base patriarcal, cuestionando el orden masculino como factor preponderante del ordenamiento de la sociedad y del mundo. Incluye una variada gama de retos, que van desde cuestionar los roles que se asignan socialmente a las personas y las relaciones jerárquicas que aparecen como naturales; manifestarse en contra de las políticas de desarrollo que privilegian la acumulación de capital sobre el ser humano y la naturaleza; así como controvertir la forma en que se

2 — Es importante considerar que en este periodo los movimientos sociales fueron afectados por diferentes hechos y transformaciones que tienen lugar en la segunda mitad del siglo XX, entre las que se encuentran: el acceso que tuvieron las clases populares al sistema de educación superior; el fuerte impacto de la Revolución cubana en la región, como “[...] una alternativa a imitar para importantes sectores políticos y sindicales [...], que veían en este modelo una posible solución a los problemas particulares de su respectiva nación” (González, 2010, p. 2); el impacto de la Guerra Fría, como se conoce al periodo después de la Segunda Guerra Mundial; entre otros.

produce el conocimiento, por su carácter sexuado y androcéntrico que mantiene oculta la realidad de discriminación, subordinación y exclusión de las mujeres.

Este movimiento en la región se nutrió principalmente por mujeres activistas feministas que ya venían haciéndose un lugar en otros espacios. Mujeres que comenzaban a poner un especial acento sobre las problemáticas que las afectan y la reivindicación de sus derechos humanos, sin recibir una respuesta por parte de las dirigencias de estos movimientos, que no dejaban de ser altamente masculinizadas y androcentradas en su agenda política. Mujeres de clase media que pudieron, muchas de ellas, acceder a educación superior a través de becas y de la universidad pública.

Una parte importante de este movimiento se recogió en las luchas por la igualdad social, política y económica, que en términos de la realidad se expresa en reclamar el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres en relación con los hombres, el ascenso en la escala de representación y poder, el acceso a la educación, el ingreso al mercado de trabajo productivo, el control sobre su sexualidad, el reconocimiento del trabajo del cuidado y la reproducción, entre otros. La agenda también incluyó los procesos de autoconciencia, vinculando la pregunta por el ser mujer en una sociedad, en la cual se mantienen y legitiman prácticas y roles de subordinación que socialmente son asignados a las mujeres y que necesitan ser transformados para alcanzar la igualdad, social, política y económica. El poder debe ser ejercido por las mujeres, incluyendo su propia vida y su cuerpo. Aparece también una crítica a la naturalización y la universalización de los valores de la cultura occidental, dado que existe un sofisticado sistema racista, amarrado a dispositivos ideológicos tradicionales, que perpetúa una supuesta superioridad blanca, que fragmenta la identidad étnica y marginá principalmente a las mujeres empobrecidas y desconocidas en sus derechos.

Entre las décadas de 1980 y 1990 hay una época de transición de las dictaduras militares a gobiernos democráticos en la región, lo que dio lugar a cambios en el orden constitucional y de las instituciones estatales en muchos países, junto a una mayor presión de las poblaciones por cumplimiento de las demandas sociales. En este escenario particular, el Movimiento social de mujeres en su vertiente más liberal e institucional se fortaleció como sujeto político para la interlocución con los Estados y con organizaciones internacionales, lo cual dio lugar a la producción de un abanico de legislación a favor de las mujeres. Son importantes también las acciones adelantadas por la ONU a nivel internacional con sus cuatro conferencias, que pasan a impactar las agendas programáticas de los gobiernos latinoamericanos (Matos y Paradis, 2013).

Se caracteriza este periodo también por el ahondamiento de las políticas neoliberales en la región y un achicamiento del Estado de Bienestar, paralelo a una institucionalización de una parte importante del movimiento feminista, que no siempre se valora con impactos positivos, por lo que dio una captura del movimiento, expresada en la cooptación de discursos, a través de la creación de una tecnología de género, convertido en un discurso con pocos beneficios sobre la realidad de las mujeres en la región. Se dio, en otras palabras, una especie “[...] de profesionalización de algunos temas, de ‘ONG-ización’, de juntas creadas para intervenir en las organizaciones internacionales y regionales [...]” (Matos y Paradis, 2013, p. 96), como un resultado de la Plataforma de Beijing.

Estas ONG adelantaron un papel importante en la definición de políticas sociales y en el posicionamiento de las demandas de las mujeres en los programas de los gobiernos. Su financiación venía del Estado y de organizaciones internacionales. Con ellas nace una élite de mujeres profesionales del género, consultoras y especialistas de distintas áreas,

que comienzan a producir conocimientos alrededor de las cuestiones de género, con el fin de hacer realidad la aplicación de la perspectiva de género en la agenda de los gobiernos. Para entonces aparece la institucionalidad de género (comisarías de la mujer, oficinas de la mujer, secretarías de la mujer y otras), legislación de cuotas, políticas públicas de género para las mujeres, con lo cual se aumentaron los esfuerzos para incluir los pactos y convenciones de la ONU a la dinámica del Estado a través del desarrollo de mecanismos de género (Matos y Paradis, 2013).

Para Matos y Paradis (2012), en la década de los 2000 es relevante la Marcha Mundial de las Mujeres<sup>3</sup> y el Foro Social Mundial. El primero como un Movimiento convocado por feministas que, junto con fuerzas vivas del movimiento social de mujeres, instan al fortalecimiento de alianzas y promueven una acción creativa y subversora de las mujeres, que hace presencia en las calles, en contra de la profundización del neoliberalismo y la globalización. El segundo, en el cual las mujeres tuvieron mucho protagonismo, se convirtió en un espacio de conjunción de agendas de la diversidad de movimientos en la región, incluyendo un fuerte cuestionamiento a políticas que no tienen en cuenta las relaciones de género y proponiendo nuevas acciones para el empoderamiento de las mujeres.

Definitivamente, este período estuvo marcado por formas de diálogo más sofisticadas entre las mujeres organizadas y el Estado, lo que hace más efectiva la inclusión de los procesos de institucionalización del género

3 — Este evento [...] reúne grupos de mujeres y organizaciones que actúan para eliminar las causas que originan la pobreza y la violencia contra las mujeres. [Lucha] contra todas las formas de desigualdad y de discriminación sufridas por las mujeres. [...] se articulan alrededor de la mundialización de las solidaridades, la igualdad entre mujeres, entre mujeres y hombres, y entre los pueblos, el respeto y la valoración de liderazgo de las mujeres y el fortalecimiento de las alianzas entre mujeres y con los otros movimientos sociales”.

a las políticas de los mismos que se refleja en la aparición de las políticas públicas de igualdad de género para las mujeres en toda la región.

## Evolución de los discursos y agenda del Movimiento social de mujeres en Colombia

En la década de 1940, producto del trabajo de décadas anteriores, las sufragistas tomaron un aiento particular en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, sin desconocer que también tenían presencia en ciudades más pequeñas como Barranquilla, Bucaramanga, Tunja y Manizales; y aunque no lograron la aprobación del voto para las mujeres, este movimiento se fortaleció incrementando su agenda reivindicativa e involucrando a la opinión pública, la radio, la prensa y la clase política del país (Luna, 1999). Para esta década ya existían varias organizaciones de mujeres con una marcada importancia en el contexto nacional, que adelantaban acciones a favor del voto femenino y de la alfabetización de las mujeres, algunas de ellas inclusive tenían alianzas con mujeres organizadas de otros países y adelantaban esfuerzos de unidad nacional de cara al logro de sus objetivos, en una época marcada por álgidos debates sobre el lugar de las mujeres en la sociedad (Luna, 1999).

Entre 1945 y 1946, se llevaron a cabo el I Congreso Nacional Femenino y el II Congreso Femenino, con la presencia de una representación diversa de mujeres, estudiantes, obreras y mujeres de clase media, con adscripción a distintas vertientes ideológicas, conservadoras, liberales, socialistas, católicas y sin partido, además hicieron presencia delegadas campesinas, indígenas y obreras representantes de sindicatos, quienes

abrieron una agenda alrededor de temas de derechos de las mujeres, de cultura, educación, ingreso al mundo laboral, el voto, la democracia y la relación de las mujeres con la paz; sin dejar de lado otros temas asociados históricamente al mundo de las mujeres, como la maternidad, la protección de la infancia y el cuidado, entre otros. En el Congreso de 1946, se pidió al gobierno colombiano el cumplimiento de la Carta de las Naciones Unidas alrededor del reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres (Luna, 1999).

La demanda de derechos de las mujeres a nivel nacional en sus orígenes se vincula a una élite de mujeres que pudieron acceder a la educación superior que en su mayoría mantenían la idea de crear legislación a favor de las mujeres. En esta misma línea, para la época, el movimiento de mujeres colombiano venía creciendo influenciado por un movimiento feminista internacional, que cada vez tomaba más fuerza en la región. Sus primeras señales reivindicativas se dieron con las sufragistas, que podría describirse como parte de un movimiento de gran heterogeneidad política, conformado por mujeres de distintas vertientes ideológicas, liberales, socialistas y conservadoras, que se resistían a la exclusión femenina de la ciudadanía (Luna, 1999). El impacto histórico de este movimiento en el país se evidencia en la aparición de la legislación que permite a las mujeres administrar y disponer de sus bienes sin autorización marital o licencia de juez en 1932; el acceso de las mujeres a la educación superior en 1937, que inicia con la aprobación del ingreso a bachillerato en 1933; el derecho a desempeñar cargos públicos en 1936, y el sufragio, aprobado en la Asamblea Nacional Constituyente en 1954 y ratificado en plebiscito de 1957 (Giraldo, 1987).

La década de 1960 en Colombia, al igual que en otros países de América Latina, está marcada por las movilizaciones sociales de amplios sectores

excluidos y marginados de la sociedad que empiezan a reclamar la inclusión social, política y económica, entre quienes se cuentan la población obrera, estudiantil, campesina, entre otras. La década de 1970 tiene su énfasis en el surgimiento de grupos de autoconciencia y una marcada relación con los pensamientos de izquierda, e igualmente comienza a movilizarse la intención de las mujeres por estar en partidos y grupos políticos.

Por otra parte, los temas que marcan el origen de los debates de género y su relación con la condición de las mujeres en Colombia estuvieron influenciados por la agenda feminista internacional e incluyen: el cuestionamiento de los roles asignados a hombres y mujeres en la sociedad y la división sexual del trabajo; la visibilización y denuncia de problemáticas que afectan de manera particular a las mujeres y que son consideradas privadas y muchas veces legitimadas socialmente, caso de las violencias contra las mujeres (la violencia intrafamiliar, la violencia sexual, entre otras); el reconocimiento del patriarcado como un sistema de opresión y subordinación de las mujeres; la reivindicación de los derechos sexuales y reproductivos; la deconstrucción de la legitimidad social que tiende a considerar lo femenino como inferior y subordinado a lo masculino socialmente; la recuperación de las mujeres en la historia, etc. (Duque, 2012).

No se puede negar la influencia de la ratificación de convenios y pactos internacionales para la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres por parte de los gobiernos colombianos, que han dado lugar al desarrollo de una amplia legislación de carácter nacional, departamental y municipal, en la cual se ven reflejadas las agendas y demandas del Movimiento social de mujeres. Gran parte de esta normatividad obedece a mandatos de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El objetivo de esta normatividad es reglamentar la acción

diferencial del Estado, para garantizar los derechos de las mujeres en lo económico, lo social y lo político.

Hay una fuerte tendencia en esta normatividad a proteger las mujeres que se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y social. Algunos de los campos en los que se ha legislado en Colombia son: protección de las mujeres jefas de hogar (Ley 82 de 1993); normatividad para prevenir, sancionar y erradicar la violencias contra las mujeres (Ley 248 de 1995, Ley 294 de 1996, Ley 882 de 2004, Ley 1257 de 2008); legislación de cuotas, reglamentación de la efectiva participación de las mujeres (Ley 581 de 2000) y la obligación de los partidos políticos de incluir 30% de cuotas de género en las listas a corporaciones públicas (Ley 1475 de 2011); favorecer el desarrollo de las mujeres rurales (Ley 731 de 2002); promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres (Ley 823 de 2003); creación del Observatorio de Asuntos de Género (Ley 1009 de 2006); regulación de la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales (Ley 1413 de 2010); remuneración en la época de parto, prohibición de despido y licencia remunerada (Ley 1468 de 2011); igualdad salarial y retribución laboral (Ley 1496 de 2011); reglamentación del convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (Ley 1595 de 2012); reconocimiento del feminicidio como delito autónomo (Ley 1761 de 2015), entre otras.

## Evolución de discursos y agenda del Movimiento social de mujeres en Antioquia y Medellín

La inclusión de las mujeres en el sistema educativo en Antioquia constituyó un elemento importante para asegurar la presencia de estas en el

mundo económico, político y social. Si bien las instituciones educativas para las mujeres fueron pensadas para que se perfeccionaran y mantuvieran como “esposas, madres y reinas del hogar” (Duque, 2012, p. 44), no se puede negar su impacto en la transformación de los roles, específicamente por el auge económico y comercial de la región, que determinó su ingreso al mercado de trabajo, calificándolas en oficios de secretarias, en contabilidad y como mecanógrafas. Para aquella época también se les asigna la labor de la educación de la niñez, al considerar que este oficio es cercano a la naturaleza femenina, sin embargo, se les niega el acceso a la educación superior, elemento que se convierte en parte de su agenda reivindicativa durante los años 1930. Todas estas consideraciones, sin lugar a dudas, tienen un impacto sobre la manera como las mujeres comenzaron a percibirse y a ser percibidas en la sociedad.

Por otra parte, a nivel departamental no puede dejarse de asociar la evolución de los discursos reivindicativos de las mujeres con el movimiento obrero de las primeras décadas del siglo XX. Emerge la imagen de Betsabé Espinal, quien a sus escasos veinticuatro años, hacia 1920, lideraba la primera huelga en la Fábrica de Tejidos de Bello, Antioquia. Para ese momento, cuando la moral femenina era contraria a la huelga y la revolución, se levantó con alrededor de cuatrocientas trabajadoras, protestando contra las precarias condiciones de trabajo, caracterizadas por el maltrato, el abuso sexual que cometían los supervisores y mayordomos, la prohibición de usar calzado, las largas jornadas, los bajos salarios en relación con los hombres, entre otras. Tal como puede notarse, el pliego de peticiones de las obreras textileras de aquella época tiene dos énfasis: el primero es la marcada relación con el hecho de ser mujeres, que bien podría ser etiquetado en la actualidad como una agenda de género; y el segundo tiene que ver con el auge de

fuertes corrientes socialistas y comunistas que encontraban asidero en las realidades de los países de América Latina (Duque, 2012). Otra voz femenina importante en este contexto fue María Cano, quien fue reconocida como una agitadora de las ideas socialistas y organizadora del movimiento sindical de los años 1920. Para aquella época esta líder aparece como una “ágil y menuda mujer de treinta y ocho años, que se toma las calles y plazas en nombre de la libertad y la igualdad, dispuesta a enfrentar al régimen conservador, a luchar contra la ignorancia y la explotación de los asalariados y contra la voracidad de las compañías yanquis” (Velásquez, 1990).

Fueron de importancia regional la creación en Medellín de la Asociación Profesional Femenina de Antioquia (APFA) en 1955, que buscaba la defensa de los derechos laborales de las mujeres, y la creación de la Unión de Ciudadanas de Colombia (UCC) en 1957, para promover los derechos humanos de las mujeres; esta última organización pasa a ser de carácter nacional en 1960 y llega a contar con diecisiete seccionales, muchas de las cuales aún se encuentran funcionando (Ceballos, 2016).

El nacimiento del movimiento de mujeres en Medellín, teniendo en cuenta este preámbulo, puede ubicarse en la década de 1960. En sus orígenes, según Restrepo y Orrego (1994), este recibe una fuerte influencia del feminismo liberal, marxista-leninista y radical. Para comprender mejor esta aseveración, se anota de manera resumida que el feminismo liberal “se caracteriza por definir la situación de las mujeres como una de desigualdad [puesto que postula] la reforma del sistema hasta lograr la igualdad entre los sexos” (De Miguel, 2011, p. 40). El feminismo marxista-lennista pone su centro en el análisis de las divisiones de clases, considerando que la opresión de las mujeres deviene de allí. Y el

feminismo radical en su versión contemporánea alude a “[...] los derechos civiles, los derechos de reproducción, la paridad política y el papel de las mujeres en la era de la globalización” (Millett, 2004, p. 2). En síntesis, los postulados de las tres corrientes se recogen continuadamente en la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad de clases y la lucha contra cualquier tipo de opresión patriarcal.

En Medellín, para esta misma década, también había un movimiento potente de jóvenes y de otros grupos que habían sido influenciados por la Teología de la Liberación, como corriente teológica cristiana que busca la toma de conciencia de amplios sectores excluidos y marginados ante las realidades socioeconómica y política del contexto latinoamericano, en las cuales se evidencia la necesidad de eliminar la explotación, la falta de oportunidades y las injusticias sociales. Es así como jóvenes, estudiantes y activistas sociales recorrián “los barrios y sectores populares de la ciudad y el departamento para hacer labor social y proselitismo político de ideas socialistas y comunistas” (Duque, 2012, p. 50). Este movimiento tenía una amplia representación de mujeres, jóvenes estudiantes y mujeres de barrios populares que habían sido influenciadas por las ideas de liberación y de transformación social.

Sin embargo, si bien el movimiento feminista de la ciudad tiene su origen en los movimientos de izquierda, ambos sufren una separación, explicada, en parte, por el desencanto y desaliento que experimentan las mujeres al considerar que la agenda de la izquierda excluye y aplaza las reivindicaciones de las mujeres, en un marco que, para aquel momento, privilegiaba la revolución. En este contexto específico, las mujeres universitarias y de sectores populares comienzan a considerar la gestación de su lugar propio para la movilización de sus demandas específicas, que

incluyen la creación de grupos de autoconciencia, la generación de espacios de participación y la intervención en espacios públicos, movilizaciones y plantones (Duque, 2012).

A mediados de los años 1970, con la declaración por parte de la ONU de la Década de la Mujer (1975-1985), en el país se hacen más visibles los problemas que las afectan, lo que repercute en la creación de centros de información, atención y apoyo; nacen grupos de autoconciencia y colectivos feministas; aparecen las primeras investigaciones y publicaciones que visibilizan la condición de las mujeres; se comienza a evidenciar una acción más sistemática de las mujeres por gestionar recursos de cooperación internacional, dirigidos a proyectos que fortalezcan la acción organizada de las mujeres; se generan foros, congresos y encuentros, que tenían por intención debatir, entre otros temas, metodologías y creación de redes de comunicación puestas al logro de sus objetivos (Ceballos, 2016). A mediados de los años 1970, los temas que marcaban la agenda estaban concentrados en la reivindicación del aborto libre y seguro, la violencia contra las mujeres y la transformación de la condición de subordinación.

Hacia la década de 1980, por el auge del narcotráfico y la arremetida contra líderes de izquierda, la ciudad enfrentaba una violencia generalizada, producida por el surgimiento de grupos paramilitares. Medellín se medía a una crisis dramática por la declaratoria de guerra de grupos de narcotráfico organizado contra el Estado, que tenía como uno de sus epicentros la ciudad, cobrándose la vida de personalidades, jueces, fiscales, periodistas, políticos, así como de un número importante de personas de la sociedad civil que murieron de manera violenta en atentados. Estos hechos tuvieron un impacto significativo sobre la realidad política, económica y social de la ciudad. Una ciudad que intentaba generar estrategias

de resistencia, convocadas tanto por el estamento estatal local como por la sociedad civil.

Para aquella época aparecieron otras organizaciones no gubernamentales de mujeres y feministas, dedicadas a la defensa de los derechos humanos de las mujeres, que buscaban recursos de cooperación del nivel internacional, lo cual contribuyó de manera significativa al fortalecimiento del Movimiento social de mujeres, entre las que se encuentran, la Corporación Vamos Mujer (1979) y la Corporación Mujeres que Crean (1990), que asumen un protagonismo importante. También cobra importancia la acción de otras organizaciones, incluyendo ONG de carácter mixto, que aportaron al fortalecimiento de la movilización de las mujeres en la ciudad: Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila (1988), Escuela Nacional Sindical (1982), Unión de Ciudadanas de Colombia (1957), Corporación Región (1989), Corporación Amiga Joven (1995), entre otras.

No hay que dejar de anotar que el Movimiento social de mujeres en Medellín también denota una gran diversidad, no obstante, hay unos elementos transversales que atraviesan su acción colectiva marcada por la transformación de las condiciones de discriminación de las mujeres, que abarca todos los ámbitos de la sociedad, al reclamar su autonomía y su libertad de decisión sobre su cuerpo, su sexualidad y su vida, así como la garantía y cumplimiento de sus derechos humanos (Ceballos, 2016).

Siguiendo la experiencia de otros movimientos y procesos organizados de nivel nacional y regional, las mujeres de Medellín se unen en torno a la necesidad de generar espacios de articulación y concertación que permitan un diálogo con la institucionalidad. A lo anterior se suma que, a principios de los años 1990, nace una serie de redes que vienen a reforzar y fortalecer la agenda temática de las mujeres en el ámbito local. Algunas de estas organizaciones son:

*Red Nacional de Mujeres.* Nace en 1991 como una organización conformada por sesenta y tres organizaciones de mujeres y mixtas. Esta Red está presente en catorce ciudades, incluyendo Medellín, promueve la participación de la población femenina en procesos de reforma constitucional, que aporten a la transformación y el reconocimiento de los derechos de las mujeres desde una perspectiva de género. Sus temas de mayor fuerza son: derechos sexuales y reproductivos, violencia contra las mujeres, participación política y construcción de paz (Red Nacional de Mujeres, s.f.).

*Red Colombiana por los Derechos Sexuales y Reproductivos.* Es una organización autónoma, nacida en 1992, como una expresión del Movimiento social de mujeres. Su misión es promover, defender y posicionar los derechos sexuales y reproductivos como parte de los derechos humanos, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana. En Medellín está conformada por alrededor de una decena de organizaciones feministas y mixtas, y concentra sus objetivos en lograr el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, mediante estrategias comunicativas, educativas, políticas y en litigios de alto impacto, que sirvan a la transformación de las relaciones de poder patriarcal.

*Mesa de Trabajo Mujer de Medellín.* Su origen es en 1995, y se define como espacio de concertación de las mujeres, de estas con el Estado y otros sectores de la sociedad civil. En la Mesa participan: organizaciones de mujeres, organizaciones mixtas con trabajo específico hacia las mujeres, otras expresiones del Movimiento social de mujeres y mujeres independientes. Sus objetivos están alrededor de la gestión y el impulso de políticas públicas que contribuyan a la eliminación de todas formas de discriminación hacia las mujeres, hacer seguimiento y veeduría a programas y proyectos a favor de las mujeres y mantener una interlocución con

los gobiernos y los actores estatales frente a la incorporación del enfoque de género a los procesos de planeación del desarrollo.

*Madres de La Candelaria.* Se inspiran en la experiencia de madres de la Plaza de Mayo en Argentina, quienes reclaman por las personas desaparecidas, durante la dictadura que vivió este país entre 1976 y 1983. Estas mujeres emprendieron una movilización social para recuperar con vida a sus familiares secuestrados por los militares, a fin de reclamar castigo para quienes cometieron crímenes de lesa humanidad. Reproduciendo esta experiencia de movilización, Madres de La Candelaria es creada en 1999 para exigir a las guerrillas y los paramilitares el respeto de la vida de personas secuestradas; y también para reclamar al Estado la verdad, justicia y reparación, haciendo especial énfasis en los derechos de las víctimas (Madres de La Candelaria, 2012).

En el centro de estas dinámicas organizativas está el rechazo a la guerra por la agudización del conflicto armado en Colombia, especialmente en Antioquia y Medellín, en el cual las mujeres son mayoritariamente las víctimas de vejámenes atroces en un contexto de violencia generalizada.

## Políticas públicas de género para las mujeres en Medellín: agenda del Movimiento social de mujeres

Los orígenes de las políticas públicas de género para las mujeres en Medellín no pueden desligarse de la historia vivida en la ciudad en las décadas de 1980 y 1990. En este momento particular convergen múltiples factores que se hibridan entre sí, asociándose a la pervivencia de una oleada de violencia generalizada, entre los cuales se encuentran: la agudización del conflicto armado en la región; el auge del paramilitarismo y su arremetida

contra la población civil que consideraba base social de la guerrilla; el narcotráfico que puso a su servicio a miles de jóvenes empobrecidos vinculándolos a sus estructuras criminales sin precedente en la ciudad. Junto a esta compleja realidad, la sociedad civil intentaba resistir y organizarse para producir condiciones de protección de los derechos humanos, allí hizo presencia el Movimiento social de mujeres, con pensamientos y principios soportados en distintas corrientes del feminismo, que se organizaban para rechazar la guerra, la violencia contra las mujeres en la ciudad, la pobreza, la exclusión y la marginalidad de las mujeres.

Un hito crucial en el surgimiento de políticas públicas de género para las mujeres de Medellín tiene relación con la creación de diferentes mesas de reflexión y debate por la Consejería Presidencial para Medellín,<sup>4</sup> en el marco del Seminario Medellín Alternativas de Futuro (Escobar, 2011), espacios que buscaron establecer estrategias para la recuperación de la convivencia y la participación social. Ante la ausencia de un escenario de discusión de la condición de las mujeres, en los distintos puntos de encuentro convocados por la Consejería, la Red Nacional de Mujeres, Seccional Medellín, hace el llamado en 1995 para la creación de la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín (MTMM). Desde aquel momento, esta se convirtió en un lugar “de concertación y coordinación de acciones con el propósito de hacer visible la problemática de las mujeres e incidir en otras mesas de trabajo y en distintas instancias públicas y privadas” (Duque, 2012).

La HTMM se constituyó como una expresión del Movimiento social de mujeres, conformada por organizaciones feministas, organizaciones de mujeres, organizaciones mixtas con interés en los temas de las mujeres

y otras expresiones del Movimiento social de mujeres, así como mujeres independientes. En dicho contexto, este espacio de articulación buscó “establecer el diálogo con diferentes entes estatales, actores sociales en pro del posicionamiento de las mujeres como interlocutoras y sujetos políticos con capacidad de interceder por ellas mismas frente a quienes deciden sobre sus derechos, necesidades e intereses” (Escobar, 2011, p. 53). Sus objetivos se concentraron en promover la participación, el empoderamiento y la incidencia de las mujeres en los espacios e instancias de toma de decisión y control de los recursos; incidir en los procesos de participación de las mujeres para la planeación del desarrollo local; fortalecer los mecanismos de exigibilidad de los derechos humanos, especialmente los de las mujeres; realizar procesos de veedurías a las políticas públicas en el ámbito local; y afianzar niveles de sostenibilidad, capacidad organizativa y de gestión, logrando mayor incidencia de las mujeres en las instancias de toma de decisiones (Escobar, 2011, p. 53).

En sus inicios, la HTMM se concentró en establecer una agenda temática con perspectiva de género que permitiera la interlocución con distintos estamentos del gobierno y de la sociedad. Este trabajo da sus primeros frutos en la década de los 2000, cuando comienza a posicionarse los temas de las mujeres, siendo de especial atención la Alcaldía de Sergio Fajardo (2004-2007),<sup>5</sup> que incluyó una serie de asuntos relevantes desde una base conceptual de género. Se inicia, entonces, con la creación de instrumentos de intervención en las realidades de la ciudad, completamente diferentes a los utilizados en décadas anteriores.

4 — Mesa de Trabajo por la Vida, Mesa de Educación, Mesa de Juventud, Mesa de Medio Ambiente y Mesa de Empleo.

5 — Sergio Fajardo Valderrama para este momento fue electo como candidato independiente del movimiento político Compromiso Ciudadano y recibió aval de la Alianza Social Indígena (ASI), hoy Alianza Social Independiente.

Las lógicas y los contextos locales de gobierno y las actuaciones organizadas de la sociedad civil también inciden en estos cambios y transformaciones. Es así como, entre 2003 y 2011, se logró que se fortalecieran los vínculos entre las burocracias públicas y distintos agentes externos y actores sociales para trabajar en la gestión de lo público (Leyva, 2010), lo que repercutió en el mejoramiento de las capacidades de intervención del Estado Local, en parte por el impacto de estos nuevos liderazgos. En otras palabras, en estos años la Alcaldía no pudo “[...] ejercer el poder independientemente de las fuerzas sociales que definen, organizan, negocian, ejecutan, y gestionan” (Leyva, 2010, p. 272).

En el caso particular de las mujeres, llegaron a la gestión de lo público de la Alcaldía de Medellín una élite de mujeres, pertenecientes a ONG, activistas feministas y académicas, que incorporaron discursos de mayor coherencia política con los derechos humanos de las mujeres, sus intereses y necesidades, adicionando instrumentos de gestión, tendientes a la eliminación de brechas de género, teniendo en cuenta algunos de los adelantos establecidos en protocolos y convenios internacionales, entre los cuales, los más influyentes, fueron la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), la Plataforma de Acción de Beijing, Convención de Belem Do Pará, entre otras. Herramientas supranacionales que han dado cuerpo a la agenda programática de género para la igualdad de las mujeres, tanto en el nivel nacional, como regional y local.

Por consiguiente, durante los gobiernos de Sergio Fajardo y Alonso Salazar<sup>6</sup> se alcanzó una coherencia programática de las líneas de intervención pública que han permitido la consolidación de algunas estrategias para

6 — Alcalde de Medellín (2008-2011) con la Alianza Social Indígena, hoy Alianza Social Independiente (ASI).

avanzar en programas y proyectos de equidad de género entre hombres y mujeres en los procesos de planeación de la ciudad. Lo anterior se ha sumado a una acción ciudadana cada vez más concertada y técnica del Movimiento social de mujeres en la movilización para la incorporación de sus problemáticas y necesidades a los procesos de planeación de la ciudad, en cuya base ha estado la elaboración de agendas ciudadanas, como instrumentos de interlocución, no solo durante los períodos electorales, sino también durante la construcción de los planes de desarrollo de Medellín y la intervención en los procesos de planeación local.

En el caso particular de las agendas ciudadanas de las mujeres, es importante precisar que estas, como proceso de interlocución y negociación organizada de las mujeres, han contribuido de manera relevante en la evolución de la definición de los problemas de las mujeres y en la materialización de la política pública de género para las mujeres en Medellín. En este proceso tiene un papel significativo la presión del Movimiento social de mujeres, a través del protagonismo de la HTMM que ha presentado cinco agendas ciudadanas entre 2001-2016. Estas agendas son producto de la concertación con diferentes organizaciones del Movimiento social de mujeres de la ciudad, y contienen la descripción de los principales problemas de la población femenina y sus propuestas.

### Énfasis de las agendas del Movimiento social de mujeres

Las agendas ciudadanas de las mujeres han sido documentos de gran importancia política y técnica para la interlocución con los gobiernos y el Estado Local. Cada agenda ha tenido unos énfasis discursivos y

programáticos. En el 2001, llamaba a las instituciones públicas y al gobierno a generar estrategias para transformar las dinámicas socioculturales, de tal manera que se permitiera avanzar hacia una sociedad integradora y equitativa para las mujeres. En 2003, resaltaba la necesidad de que las organizaciones feministas y de mujeres incidieran en las organizaciones gubernamentales y en los procesos de planeación de la ciudad, con el propósito de promover, diseñar e implementar políticas públicas para las mujeres, desde una perspectiva de género. En el 2007, convoca al gobierno al fortalecimiento de la Secretaría de las Mujeres, lo cual aumenta la asignación de recursos suficientes para el desarrollo de su misión y la creación de un observatorio de las mujeres (MTMM, 2015).

En 2011 se llama a la inclusión de las mujeres como población diferencial; a exigir la sostenibilidad política, técnica y económica de la Secretaría de las Mujeres; a avanzar e impulsar acciones y estrategias para transformar la cultura patriarcal; y hace un llamado al gobierno local para mantener el diálogo y la construcción de acuerdos con el Movimiento social de mujeres. En 2015, veinte años después de la creación de la MTMM, la agenda refleja la diversidad del Movimiento social de mujeres en un contexto histórico marcado por los diálogos de paz entre la guerrilla de las FARC-EP y ELN. Esta agenda reclama al Estado local el mantenimiento y el fortalecimiento de las acciones afirmativas para las mujeres en vía de seguir avanzando en términos de equidad de género, la transversalización de la perspectiva de género, la inserción del enfoque diferencial y de paz, y la adopción de los presupuestos sensibles al género (MTMM, 2015).

Después de realizar una revisión de las agendas ciudadanas de las mujeres entre 2001 y 2015, se logra identificar la permanencia de los siguientes asuntos problematizadores y propuestas:

TEMA	TEMA ÉNFASIS PROBLEMATIZADORES PROPUESTAS	PROYECTOS
PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La baja representación de las mujeres en instancias de decisión y de poder local, como el Concejo de Medellín</li> <li>• La ausencia de mujeres en instancias directivas de partidos y movimientos políticos</li> <li>• La falta de oportunidades de las mujeres para el ejercicio de cargos públicos, sumado a la inexperiencia, política y técnica, para enfrentar los obstáculos propios de estructuras patriarcales al interior de los escenarios de representación política-social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La necesidad de crear una instancia a nivel municipal encargada de articular las políticas, programas y proyectos para eliminar la discriminación hacia las mujeres en la ciudad</li> <li>• La instauración de un espacio consultivo, con una amplia representación de las mujeres y sus organizaciones, que oriente y direccione las políticas públicas a favor de las mujeres</li> <li>• La creación de una escuela de formación y entrenamiento político y social para las mujeres de Medellín</li> <li>• El establecimiento de mecanismos de interlocución de gobierno local con el Movimiento social de mujeres</li> <li>• Alcanzar la paridad (50-50) de mujeres en puestos de decisión de la administración municipal</li> </ul>

Continúa siguiente página...

SALUD Y SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de cobertura integral en salud, al tener en cuenta los problemas de salud de las mujeres</li> <li>Ausencia de un enfoque de género en la atención en salud de las mujeres, que impide una respuesta eficiente a enfermedades, tales como cáncer de seno y de cérvix, enfermedades de salud mental asociadas a violencias contra las mujeres; prevención y atención de enfermedades de transmisión sexual; prevención del embarazo adolescente y no deseado, entre otras. Sumado a que la atención en salud no reconoce la diversidad de las mujeres de la ciudad, tanto por razones de género, identidad/orientación sexual, orígenes étnicos, de estratificación social, entre otros</li> <li>Incumplimiento de la Sentencia C-355 de 2006*</li> <li>No se producen los suficientes datos en salud desagregados por sexo, lo que impide conocer la realidad en el proceso de salud-enfermedad de las mujeres</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de prevención y atención de la salud de las mujeres, incluyendo programas de formación y educación en salud sexual y reproductiva</li> <li>Ampliación de la cobertura del régimen subsidiado en salud en la ciudad, aumentando los recursos destinados a la red de hospitales públicos</li> <li>Creación de centros de protección y refugio para mujeres víctimas de violencia sexual y violencia intrafamiliar</li> <li>Poner en marcha estrategias que garanticen el cumplimiento de la Sentencia C-355 de 2006</li> <li>Realizar acciones que contribuyan a la disminución de la tasa de mortalidad materna, la tasa de cáncer de seno y de cérvix; atención a las mujeres teniendo en cuenta sus diversidades, de género, orientación/identidad sexual, de ciclos vitales y de estratificación; así como desarrollo de programas de investigación en los temas de salud de las mujeres</li> <li>En las últimas dos agendas se insiste sobre la creación de la Clínica de las Mujeres, como una entidad prestadora de servicios en salud que atenderá: la salud sexual, la salud reproductiva y los problemas ginecológicos que de ella se derivan y la violencia basada en el género y la salud mental asociada a la condición de género, que son problemas de salud pública</li> </ul>
-------------------------------------	--

\* Sentencia que legaliza el aborto en Colombia en tres casos: cuando el embarazo constituya peligro para la salud o la vida de la mujer, cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida; y, por último, cuando el embarazo sea el resultado de una violación.

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y CONFLICTO ARMADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencias basadas en género en el escenario de guerra toman especial importancia para estas agendas. Mujeres que habitan barrios marginales y asentamientos subnormales de la ciudad</li> <li>En este grupo hay una presencia acentuada de afrodescendientes e indígenas que llegan a Medellín de regiones afectadas por el conflicto armado de distintas regiones. Mujeres que tienen un bajo nivel de escolaridad, poco adiestramiento para vincularse al mercado productivo, son jefas de hogar en su mayoría y han sido víctimas de violencias sociopolíticas; llegan a la ciudad, muchas de ellas, después de vivir la muerte de sus familiares, producto de la situación de guerra que hay en sus territorios. Hay una vinculación de los temas de violencias contra las mujeres y la ocupación territorial de distintos actores armados ilegales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atención integral para mujeres en situación de desplazamiento y víctimas de violencia</li> <li>Programas de promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario</li> <li>Producción de investigaciones sobre la situación de violencia contra las mujeres y creación de un observatorio en este tema</li> <li>Creación de programas, protocolos y rutas de atención para mujeres víctimas de violencia</li> <li>Gestión de políticas públicas para la atención de la violencia sexual</li> <li>Reconocimiento del feminicidio**</li> <li>Programas para atención a mujeres víctimas de trata de personas y mujeres en riesgo de explotación sexual</li> <li>Cualificación y seguimiento a las secretarias y dependencias que trabajan en la prevención de violencias: formación de personal público encargado de la atención y seguimiento a administradores de justicia en este tema</li> <li>Posicionamiento de las iniciativas de las mujeres para la construcción de paz desde las mujeres: comisión municipal de memoria histórica, visibilizar e intervenir los efectos específicos de las violencias sobre las mujeres</li> </ul>
---	---	--

\*\* Entiéndase feminicidio como el resultado de un continúum de violencia contra las mujeres, entre las que están la violencia física, sexual y psicológica, que termina con la muerte de las mujeres por razones de género.

EMPLEOS DIGNOS Y MEJORAMIENTO DE INGRESOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precariedad en la inclusión de las mujeres en el mercado de trabajo productivo, caracterizada por las altas tasas de desempleo en relación hombres y mujeres, permanencia de la brecha de género expresada en la menor participación de las mujeres en la población económicamente activa, en la alta informalidad y el subempleo sumando a la concentración de las mujeres en las ramas de la economía de menor crecimiento económico y de mayor informalidad, servicios comunales, sociales y personales</li> <li>• Invisibilización del trabajo reproductivo, trabajo del cuidado desarrollado mayoritariamente por las mujeres</li> <li>• Falta de pertinencia en las propuestas de autonomía económica desarrolladas para las mujeres desde el gobierno local, ya que siguen asociadas a su rol reproductivo, lo que las localiza en empleos de bajo estatus y salarios que no les permiten romper los círculos de pobreza, lo cual afecta su calidad de vida y bienestar material***</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de las iniciativas económicas de las mujeres (ampliación de créditos, fomento del enfoque de economía social y solidaria, apoyo asociativo, acompañamiento hasta el punto de equilibrio, etc.)</li> <li>• Formulación de política pública de trabajo decente para las mujeres</li> <li>• Estímulo a empresas que incorporen buenas prácticas de género</li> <li>• Acciones para el reconocimiento del trabajo reproductivo, trabajo del cuidado mayoritariamente desarrollado por mujeres</li> </ul>
---	--

ACCESO A LA EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La propuesta de disminución de la tasa de analfabetismo en mujeres en edades superiores a cuarenta años parte de entender a Medellín como una ciudad receptora de población desplazada, en una proporción alta de mujeres que vienen de áreas rurales, huyendo de la violencia, quienes no tuvieron ni tienen oportunidades de insertarse adecuadamente en los niveles de educación formal</li> <li>• La deserción y expulsión del sistema educativo de mujeres en riesgo y en situación de vulnerabilidad, asociado a embarazo adolescente, el empobrecimiento de las familias, los contextos de violencia, entre otros</li> <li>• La falta de oportunidades que tiene la población femenina para insertarse en la educación superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas para aumentar el acceso de las mujeres a la educación superior</li> <li>• Permanencia de programas de cobertura educativa extra-edad, como La Escuela Busca a la Mujer Adulta</li> <li>• Inclusión del enfoque de género y de derechos a los procesos educativos de la ciudad</li> <li>• Creación de fondos, becas y programas especiales para ampliar el acceso y permanencia de las mujeres en programas educativos</li> <li>• Mejorar las tasas de cobertura educativa en población étnico-diferencial, lesbianas, bisexuales y transexuales (LBT) y en riesgo social</li> </ul>
-----------------------	--	--

Fuente: Construcción propia basada en MTMM (2011).

Otros ejes temáticos incluidos como parte de estas agendas son: seguridad y soberanía alimentaria, servicios públicos domiciliarios y vivienda y hábitat saludable. Alrededor de estos temas, las agendas han llamado la atención sobre la problemática de inasistencia alimentaria de una parte considerable de la población, sobre todo, los estratos sociales bajos (1 y 2) y áreas rurales. Llama la atención la desconexión de servicios de públicos, particularmente el agua, que afecta principalmente a las mujeres, por ser quienes en las familias son responsables del trabajo y cuidado de población infantil y adolescente, personas en situación de discapacidad

\*\*\* La administración municipal busca con programas, como el de la Cultura E y Autonomía Económica de las Mujeres, este último con las empresas sociales y de cuidado, “[...] la promoción de valores, actitudes y competencias, dirigidos al apoyo a la creación de empresas, al fortalecimiento del tejido empresarial existente, a la formalización empresarial, financiación y procesos de innovación” (MTMM, 2011, p. 37). Propuestas que han sido fuertemente cuestionadas porque no se sostienen en el concepto de trabajo decente, desarrollado en las últimas décadas por la OIT (1999), en el cual se establece la libertad, la dignidad humana, la igualdad y la seguridad como condiciones necesarias y muy importantes para el mundo del trabajo productivo, sobre todo en épocas de globalización económica, de flexibilización y de deslaboralización en el contexto mundial.

y enfermas. En cuanto a la vivienda y al hábitat saludable, se alude a las brechas de género en el acceso a la vivienda y la permanencia de asentamientos informales, en los cuales ellas son quienes enfrentan pobreza e inequidad, exponiéndose a riesgos de violencias sexuales y otras.

## Énfasis de la incorporación de la agenda ciudadana de las mujeres a la agenda de los gobiernos locales

Los análisis arropados en este título se realizan teniendo en cuenta los contenidos de los planes de desarrollo de la ciudad elaborados entre 2001-2016; en ningún momento estas reflexiones académicas pretenden valorar la suficiencia y efectividad de las políticas públicas de género diseñadas para las mujeres en Medellín, son solo un análisis de la manera como se van incorporando algunas aspiraciones del Movimiento social de mujeres en estos instrumentos de planeación de la ciudad.

Por otra parte, son varios los elementos que se deben tener en cuenta a la hora de analizar el posicionamiento de las agendas ciudadanas de las mujeres, en la agenda del gobierno local, en la cual confluyen: a) una acción decidida de un Movimiento social de mujeres, que adopta una estrategia de exigibilidad de derechos, en unas perspectivas feministas liberal y radical; b) la voluntad política de gobiernos que incorporan, en mayor o menor medida, la reivindicación de los derechos humanos de las mujeres, adoptando normativa internacional y nacional, y poniendo como centro de debate las problemáticas que afectan la vida de las mujeres, tales como las violencias contra las mujeres, la feminización de la pobreza, las víctimas de la guerra y el desplazamiento forzado, entre otros; c) la emergencia de una burocracia de mujeres feministas en los gobiernos

que estructuran, en mayor o menor medida, una agenda de gobierno e incorporan elementos teóricos y conceptuales del feminismo.

Entre 2000 y 2016, durante los gobiernos de Luis Pérez (2000-2003), Sergio Fajardo (2004-2007), Alonso Salazar (2008-2011), Aníbal Gaviria (2012-2015) y Federico Gutiérrez (2016-2019), ha sido visible la presencia del Movimiento social de mujeres con su agenda ciudadana, tanto en la construcción de políticas públicas para las mujeres como en la inclusión de la perspectiva de género en los planes de desarrollo municipales. Para hacer esta lectura se deben tener en cuenta los contextos y dinámicas, unas veces favorables y otras obstaculizantes para ese cometido. Esta evolución programática puede verse reflejada no solo en las consideraciones filosóficas y ético-políticas de los planes de desarrollo, sino en la definición de líneas y componentes, programas y proyectos.

Los primeros años correspondientes a estos gobiernos estuvieron marcados por la creación de la Subsecretaría de Metromujer en 2001, adscrita a la Secretaría de Cultura Ciudadana. Si bien en un primer momento se cuestionó el nivel de autonomía de esta dependencia, la insuficiencia y precariedad de los recursos presupuestales que le fueron asignados, así como la ausencia de la dimensión de género en el Plan de Desarrollo 2001-2003<sup>7</sup> (MTMM, 2003), esta instancia, sin lugar a dudas, constituyó un avance significativo en el establecimiento de la institucionalidad de género en la ciudad, promoviendo, coordinando e implementando políticas y programas que contribuyeran a la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres y su empoderamiento. Buscó incentivar el respeto de los derechos humanos de la población femenina, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la estimulación de los procesos organizativos y, en general, el desarrollo de las mujeres como

7 — *Medellín Competitiva – hacia una revolución de la cultura ciudadana*.

personas y como colectividad (MTMM, 2003). Sus centros de actuación programática estuvieron en la vía de la formulación de la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio Medellín (PPMURMM); la creación del sistema de información para la equidad de género y el desarrollo integral de las mujeres organizadas; la promoción y difusión de los derechos humanos de las mujeres; la organización, participación y empoderamiento de las mujeres; la creación de redes sociales y productivas; el estímulo a madres comunitarias; y la promoción de la equidad de género en los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Alcaldía de Medellín, 2001).

La creación de la PPMURMM, Acuerdo 22 de 2003, marcó otro hito, de inigualables precedentes en la ciudad y la región, “como instrumento de orientación, de planificación y ejecución de programas y proyectos que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida y la construcción de la ciudadanía plena de las mujeres” (Alcaldía de Medellín, 2003).

Obsérvese a continuación, de manera resumida, cómo se van incorporando algunos elementos de la agenda ciudadana de las mujeres a la dinámica programática involucrada en los planes de desarrollo formulado entre 2004 y 2016:

- *Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007, Medellín compromiso de toda la ciudadanía.* En este Plan se consideró la necesidad de abandonar propuestas asistencialistas que perpetúan la discriminación y la desigualdad, a través de la formulación de una política pública estructural (Alcaldía de Medellín, 2004). Se asumen posturas conceptuales en las cuales se establece una perspectiva y un análisis de género, en aspectos tales como el reconocimiento de que “[...] la pobreza tiene una dimensión de género, cuando refiere a la feminización de la pobreza”

(Álvarez, 2015, p. 136). La consistencia temática con las propuestas de la agenda ciudadana de las mujeres también puede observarse en los siguientes programas y proyectos: violencia contra las mujeres; transformación de prácticas culturales que cosifican el cuerpo de las mujeres; atención a problemáticas asociadas a la explotación sexual, al ejercicio de la prostitución y a las víctimas de delitos sexuales; organización, capacitación y formación de mujeres para su empoderamiento y liderazgo político y social; desarrollo de las capacidades emprendedoras de las mujeres organizadas; sensibilización a medios de comunicación y entidades públicas en lenguaje incluyente; formación para el trabajo y la inserción laboral; apoyo a iniciativas de economía social y solidaria, entre otras.

Este período es de especial importancia porque en él se eleva el estatus de la instancia, que hasta ese momento venía desarrollando y coordinando las acciones en materia de política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres, de Subsecretaría de Metromujer a Secretaría de las Mujeres, a través del Acuerdo 01 de 2007,<sup>8</sup> constituyéndose como una entidad rectora, en materia de política pública de género para las mujeres en lo local.

- *Plan de Desarrollo 2008-2011, Medellín, solidaria y competitiva.* Incluyó una definición política y conceptual del enfoque de género, refiriéndose

8 — Según este Acuerdo, la Secretaría de las Mujeres busca crear políticas públicas para resolver necesidades prácticas y estratégicas; transversalizar el enfoque de género en instancias y dependencias estratégicas de la municipalidad; generar procesos de intercambio de saberes con las organizaciones de mujeres y el Movimiento social de mujeres; y asesorar a la Alcaldía en la adopción de planes y proyectos que transformen la condición y posición de las mujeres. Para lo anterior, se creó la Subsecretaría de Derechos y Desarrollo y la Subsecretaría de Planeación y Transversalización.

explícitamente al deber del gobierno local en adelantar acciones para transformar la condición de desigualdad manifiesta de las mujeres haciendo un:

Cuestionamiento de las actuales relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres, que coloca a las mujeres y a las niñas en desventaja frente a las oportunidades, el acceso y el control de los recursos y los beneficios del desarrollo y permite reconocer que la realidad es vivida de manera diferente por [hombres y mujeres] y cómo esa diferencia todavía se trastoca en desigualdad, colocándola en situación de desventaja (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 18).

Conceptualmente, en este Plan, la equidad de género como perspectiva pretende:

Una transformación del orden de género existente, ampliando las oportunidades, mediante el establecimiento de acciones positivas para el acceso creciente y el control de los recursos físicos, sociales, humanos y financieros, así como para la apropiación de un proyecto de vida propio y autónomo, que les permita establecer, en el entramado de relaciones sociales en los que se encuentra inscrita, unos pactos de género equitativos, libres de violencias y dependencias (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 5).

Los programas y proyectos de este Plan se localizaron en los siguientes intereses temáticos: autonomía económica de las mujeres, dirigida a aumentar las oportunidades de ingresos, incluyendo tres componentes transversales en la disminución de la pobreza extrema: el control sobre los ingresos, la prevención de la violencia basada en el género y la regulación de la fertilidad. Esto, para que Medellín sea una ciudad más segura para las mujeres, dibujando una política de seguridad pública para las

mujeres, con especial atención a las violencias basadas en género, con la creación y ejecución de un programa de entrenamiento social y político; con el impulso de la transformación de patrones sociales y culturales que limitan el reconocimiento y valoración de los derechos de las mujeres; con el fomento de iniciativas de mujeres rurales con enfoque de género; con el cualificar la intervención de las mujeres y sus organizaciones en la planeación local y el presupuesto participativo (Alcaldía de Medellín, 2008). En este mismo período también se asignan recursos importantes para la construcción y puesta en marcha de la Clínica de la Mujer, como un espacio integral para los servicios de salud de la población femenina, con énfasis en salud mental, atención a víctimas de violencias basadas en género y salud, sexual y reproductiva (Álvarez, 2015).

- *Plan de Desarrollo 2012-2015, Medellín un hogar para la vida.* Incluye la equidad de género como la necesidad de:

Pensar la gestión pública desde procesos de transformación política, social, cultural y económica, dirigidas [al cambio] de las condiciones de vida de las mujeres y su posición en la ciudad: superando las brechas y desventajas sociales existentes por su condición de género [y] disminuyendo prácticas discriminatorias (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 7).

En este Plan se define la transversalización de la perspectiva de género como un instrumento para la incorporación de la dimensión de género a la implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos, en los ámbitos, social, económico y político.

En consistencia con algunas de las aspiraciones del Movimiento social de mujeres, se visibilizan las siguientes propuestas programáticas: seguridad

pública para las mujeres, que insiste sobre la necesidad de ampliar las oportunidades de acceso a la justicia y la protección de las mujeres; el proyecto Centro de Atención en Salud para las Mujeres y la Familia,<sup>9</sup> que busca una atención integral de la salud de las mujeres, con énfasis en la salud sexual reproductiva y la atención de su salud mental; establecimiento de acciones afirmativas que pretenden aumentar el empoderamiento social, económico y político, a partir de las transformación de prácticas (Programa Medellín equitativa por la inclusión de las mujeres); implementación de modelo de empresas sociales y solidarias de mujeres con enfoque de género (Autonomía económica de las mujeres); estrategia de cualificación de los equipos profesionales de la Alcaldía de Medellín para que incluyan la perspectiva de género en su quehacer (Proyecto Transversalización de la Equidad de Género en el territorio); la Escuela Busca a la Mujer Adulta; formación de competencias ciudadanas para la participación social y política; entre otros.

- *Plan de Desarrollo 2016-2019, Medellín cuenta con vos.* Se establece como propósito del proceso de transversalización del enfoque de género, garantizar que hombres y mujeres tengan igualdad de derechos y equidad en las oportunidades, manteniendo las “[...] acciones afirmativas para avanzar en condiciones de equidad de género que posibiliten para las mujeres una vida libre de violencias, con autonomía económica y potenciadas para la participación social y política en la ciudad y los corregimientos” (Alcaldía de Medellín, 2016, p. 19).

9 — El proyecto Clínica de las Mujeres no logra desarrollarse durante este periodo, 2008-2011, al convertirse en el blanco de críticas por parte de distintos sectores conservadores y religiosos de la ciudad. En este Plan de Desarrollo pasó a nombrarse como Centro de Atención en Salud para las Mujeres y la Familia, cambiando de nombre y de enfoque, lo que despertó cuestionamientos al interior de las organizaciones de mujeres.

En coherencia con aspiraciones de la agenda del Movimiento social de mujeres se mantiene el interés de reducir las violencias contra las mujeres, establecida en el programa Medellín segura para las mujeres y las niñas; la promoción de los derechos de las mujeres, las jóvenes y las niñas, con el programa de Empoderamiento y transversalización de la equidad de género; y el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género desde una pedagogía de la inclusión, con el programa Diversidad sexual e identidades de género.

Otras áreas estratégicas para las mujeres en las cuales se incluye la equidad de género: en el caso del tema de salud se visibiliza un interés particular por la prevención del embarazo adolescente y los temas de salud sexual y reproductiva. En el área del empoderamiento, la representación y la participación social y política tiene especial atención en buscar la implementación de una pedagogía de paz en el territorio que permita reconstruir la memoria de la guerra en la vida de las mujeres (Mujeres memorias de la guerra, protagonistas de la paz). En la educación se mantienen las acciones afirmativas que garanticen la permanencia de las mujeres en extra edad en su ciclo de formación básica (proyecto la Escuela encuentra a la mujer adulta). En economía y empleo se busca fortalecer las capacidades empresariales, productivas, de emprendimiento e innovación (Autonomía económica para las mujeres).

Al hacer revisión de elementos conceptuales y énfasis temáticos de los planes de desarrollo, elaborados entre 2004 y 2016, puede evidenciarse la intersección con las aspiraciones de las agendas ciudadanas de las mujeres, con las agendas internacionales, nacionales y regionales, en asuntos concretos como: desarrollo de un lenguaje técnico y político desde una perspectiva de género, lenguaje que se ve reflejado en los enfoques adoptados, en la radiografía de las realidades y en las líneas, componentes

y programas de los planes, así como también se van incorporando conceptos propios del feminismo institucional y la teoría de género en sus contenidos.<sup>10</sup>

## Conclusiones

En sus inicios, el Movimiento social de mujeres en Colombia, discursiva y políticamente, se alimentó y alentó de movilizaciones y demandas de movimientos internacionales históricos que reclamaban más derechos para las mujeres, tales como el sufragio universal, el derecho a la administración de los propios bienes, el acceso a la educación superior, el derecho a desempeñar cargos públicos, entre otros. En el posicionamiento de estas demandas han sido, de especial importancia, la ratificación que el Estado colombiano ha realizado de las convenciones y pactos para la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres, al adoptar, por lo menos en el papel, un sistema jurídico de promoción de la igualdad de género para las mujeres a nivel internacional. Lo anterior se recoge en una amplia normativa de carácter nacional, departamental y municipal, cuyo objetivo es reglamentar la acción diferencial del Estado para garantizar los derechos de las mujeres, en lo económico, lo social y lo político.

Los discursos y la agenda del Movimiento social de mujeres también son determinadas por las movilizaciones sociales de amplios sectores

excluidos y marginados que comienzan a reclamar la inclusión social, política, económica y cultural.

En la década de 1960 hay una fuerte influencia en el naciente movimiento de mujeres en Medellín, de corrientes del feminismo liberal, marxista-leninista y radical. Este movimiento tenía una amplia representación de mujeres, jóvenes estudiantes y mujeres de barrios populares, que habían sido influenciadas también por la Teología de la Liberación. Si bien el movimiento feminista, que tiene una notable influencia en el movimiento de mujeres en general, nace en los movimientos de izquierda de los años de 1960 en Medellín, se produce una separación de este por el desencanto y desaliento que experimentan las mujeres al considerar que la agenda de la izquierda excluye y aplaza las reivindicaciones de las mujeres, en un marco que, para aquel momento, privilegiaba la revolución.

En las décadas de 1980 y 1990 surge una dinámica organizativa, motivada por la agudización de la violencia en Medellín, producto del narcotráfico, el surgimiento del paramilitarismo y la agudización del conflicto armado. Los orígenes de las políticas públicas de género para las mujeres en Medellín no pueden desligarse de la historia vivida en estas décadas, puesto que ese momento exigió grandes retos y creatividad que dieron como resultado una visión colectiva de mayor concertación y dinámica de interlocución con el Estado local, que en parte estaba fundamentada en el rechazo a la guerra y la violencia contra las mujeres que se profundizaba en este contexto.

Hacia el 2000 es relevante la intervención de las mujeres organizadas en la generación de políticas públicas de género para las mujeres en la ciudad. Sobresale la incidencia de la MTMM, que fortalece el debate y las discusiones con la agenda ciudadana de las mujeres como instrumento de interlocución política y técnica.

10 — Van apareciendo conceptos como autonomía económica, feminización de la pobreza, sistema sexo/género, seguridad pública de las mujeres, condición y posición, intereses prácticos e intereses estratégicos, transversalización de género, orientación e identidad sexual, entre otros.

El posicionamiento de las agendas ciudadanas de las mujeres está determinado por la presión del Movimiento social de mujeres, por la voluntad política de algunos gobiernos y por la emergencia de una burocracia de mujeres feministas que estructuran, en mayor o menor medida, una agenda de gobierno, incorporando elementos teóricos y conceptuales del feminismo. Los temas más trabajados se han centrado en atención y prevención de las violencias contra las mujeres, autonomía económica de las mujeres; salud y salud sexual y reproductiva, educación y transformación de prácticas culturales.

Por último, es importante resaltar que siempre los movimientos por las libertades, los derechos y la igualdad social, política y jurídica de las mujeres, enfrentan obstáculos y resistencias en los imaginarios y prácticas culturales de la sociedad, porque van en contra de las tradiciones y normas morales legitimadas socialmente que asignan a las mujeres a la familia, la casa y el cuidado. La reivindicación de los derechos sexuales y reproductivos son los más cuestionados y poco aceptados por sectores conservadores de la sociedad en temas como el aborto, la autonomía de las mujeres, la diversidad sexual, la distribución del trabajo del hogar y el cuidado siguen siendo temas obstaculizados en las política públicas.

## Referencias y bibliografía

- Alcaldía de Medellín. (2001). Plan de Desarrollo 2001-2003, Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2003). Decreto 1839/2003. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_1839\\_2003.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1839_2003.htm)
- Alcaldía de Medellín. (2004). Plan de Desarrollo 2004-2007, "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía".
- Alcaldía de Medellín. (2008). Plan de Desarrollo 2008-2011, "Medellín es solidaria y competitiva".

- Alcaldía de Medellín. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015, "Medellín un hogar para la vida". Recuperado de <http://www.elplanmedellin.com/>
- Alcaldía de Medellín. (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019, "Medellín cuenta con vos". Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documents/2016/GACETA%204383.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documents/2016/GACETA%204383.pdf)
- Álvarez, L. (2015). Mujeres, pobres y negras, tres discriminaciones. Una mirada a las acciones afirmativas para el acceso al mercado laboral en condiciones de trabajo decente en Medellín (2001-2011). Escuela Nacional Sindical. Recuperado de <http://www.ens.org.co/lee-y-aprende/lee-y-descarga-nuestras-publicaciones/nuestras-colecciones/ensayos-laborales/ensayos-laborales-26-mujeres-pobres-negras-triple-discriminacion/>
- Álvarez, L. y Arias, Y. (2013). Las mujeres hablamos de política electoral y posicionamiento de intereses en la agenda de los partidos y del gobierno local. Corporación para la Vida Mujeres que Crean. Medellín.
- Álvarez, L. y Ceballos, Z. (2013). Documento de trabajo. Reflexiones sobre la inclusión diferencial de las mujeres en el Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011. Corporación para la Vida Mujeres que Crean.
- Buscarons, C. y Cobo, T. (s.f.). Discursos de género, legislación y ciudadanía: Uruguay (1903-1932). Universitat de Barcelona, SIMS. Recuperado de <http://revistas.um.es/hojasdewarmi/article/view/165951/144511>
- Ceballos, E. Z. (2016). *Movimiento social de mujeres: una alternativa en la construcción de desarrollo de la ciudad de Medellín* (Tesis de maestría) Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana.
- Concejo de Medellín. (2014). Acta Concejo de Medellín. Sesión ordinaria 538. Recuperado de [http://www.concejodemедин.gov.co/concejo/m21\\_gallery/26555.pdf](http://www.concejodemедин.gov.co/concejo/m21_gallery/26555.pdf)
- Consejo de Derechos Humanos. (2011). Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. Recuperado de [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-41\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-41_sp.pdf)
- Corporación para la Vida Mujeres que Crean. (2015). Documento reflexivo y conceptual de la Experiencia acompañada con actores locales y con lideresas. Proyecto actorías y liderazgos: construyendo equidad y democracia en el desarrollo local. Medellín.

- Corte Penal Internacional. (1998). Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Recuperado de [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Curiel, O. (2007). Los aportes de las afrodescendientes a la teoría y la práctica feminista, desuniversalizando el sujeto "Mujeres". *Perfiles del feminismo Iberoamericano*, vol. III, p. 2-32. Recuperado de [http://interamericanos.itam.mx/documentos/Feminismo\\_negro.doc](http://interamericanos.itam.mx/documentos/Feminismo_negro.doc).
- De Miguel, A. (2011). Neofeminismo: los años sesenta y setenta. En: *Los feminismos a través de la Historia. Mujeres en Red, El periódico feminista*. Recuperado de <http://www.mujeresenred.net/historia-feminismo3.html>
- Documento de Transcripción relatorías talleres de transversalización. Municipio de Medellín – Secretaría de Suministros y Servicios. (2016). Convenio de asociación para la realización de la línea base, primera fase de actualización de la política pública de las mujeres urbanas y rurales de Medellín. Universidad EAFIT.
- Duque, D. (2012). *Historia oral del movimiento feminista en Medellín 1970-2011*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Escobar, L. M. (2011). *Acción sorora, participación política de mujeres: la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Fontenla, M. (2008). Patriarcado. ¿Qué es el patriarcado? En: *Diccionario de estudios de Género y Feminismos*. Madrid: Biblos.
- Garzón, A. (1998). Familismo y creencias políticas. *Psicología Política*, (17), 101-128. Universidad de Valencia. Recuperado de <http://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N17-5.pdf>
- Giraldo, A. (1987). Los derechos de la mujer en la legislación colombiana. *Repertorio histórico de la Academia Antioqueña de Historia*, 38(250). Recuperado de <http://observatorio.unillanos.edu.co/portal/archivos/23Historia%20leyes%20%20mujeres%20colombia.pdf>
- Gobernación de Antioquia. (2001). Plan de Desarrollo Departamental 2001-2003, "Una Antioquia Nueva".
- Gobernación de Antioquia. (2007). Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007, "Antioquia Nueva. Un hogar para la vida". Gobernación de Antioquia.
- Gobernación de Antioquia. (2008). Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011, "Antioquia para todos, manos a la obra".
- Gobernación de Antioquia. (2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015, "Antioquia la más educada".

- Gobernación de Antioquia. (2016). Ordenanza Plan de Desarrollo, "Antioquia Piensa en Grande" 2016-2019. Recuperado de [http://antioquia.gov.co/images/pdf/ORDENANZA%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%20DE%20ANTIOQUIA%202016-2019\\_FirmaEscaneada.pdf](http://antioquia.gov.co/images/pdf/ORDENANZA%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%20DE%20ANTIOQUIA%202016-2019_FirmaEscaneada.pdf)
- González, J. (2010). La influencia de la revolución cubana. Recuperado de <http://es.slideshare.net/JosGonzalez1/la-influencia-de-la-revolucion-cubana>
- Grupo de estudio sobre colonialidad (2018). Modernidad/Colonialidad/Descolonialidad: Aclaraciones y réplicas desde un proyecto epistémico en el horizonte del bicentenario. Pacarina del Sur. Recuperado de <http://pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/108-modernidad--colonialidad--descolonialidad-aclaraciones-y-replicas-desde-un-proyecto-epistemico-en-el-horizonte-del-bicentenario>
- Humanium. (2014). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Recuperado de <http://www.humanium.org/es/los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio/?gclid=Cj0KEQiAyuPCBRCimuayhb3qqvwBEiQAgz62kaeZCnGChPJ2GwahrSADFkldzlHOn2NtrtdCVZgUWtgaAjBc8P8HAQ>
- Jiménez, M. (2012). Las mujeres de la ciudad serán protagonistas del Plan de Desarrollo 2012-2015, "Medellín, un Hogar para la Vida". Recuperado de <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://4dfdfdc4f0017361d8bd51172db33270#>
- Legado Antioquia. (2010). Betsabé Espinal una mujer admirable. Recuperado de <https://legadoantioquia.wordpress.com/2010/08/13/betsabe-espinal-una-mujer-admirable/>
- Leyva, S. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009). ¿La clave para entender el cambio de Medellín? En M. Hermelín, A. Echeverri y J. Giraldo (Eds). Medellín Medio-Ambiente, Urbanismo, Sociedad (pp. 271-293). Medellín: Fondo Editorial EAFIT. Recuperado de [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9104/proceso\\_construccion\\_estatalidad\\_local\\_%281998-2009%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9104/proceso_construccion_estatalidad_local_%281998-2009%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Leyva, S. y Tabares, J. (2015). Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de una política pública. Leyva, S. (Editor), *Análisis de Política Pública Poblacional. La juventud en Medellín: crisis cambios e innovación*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Secretaría de la Juventud, Universidad EAFIT.
- Luna, L. (1999). La feminidad y el sufragismo colombiano durante el período 1944-1948. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (26), 193-212. Universidad de Barcelona. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/16775/17658>

- Madres de La Candelaria. (2012). Corporación Madres de La Candelaria-Línea Fundadora. Recuperado de <http://madresdelacandelaria-lineafundadora.blogspot.com.co/>
- Marín, C. (2016). Documento de trabajo. Narrativa a partir de los actores oficiales en el proceso de política pública. Medellín: Universidad EAFIT, Secretaría de las Mujeres.
- Márquez, F. y Mejía, C. (2015). Historia de la Política de Juventud en Medellín. Leyva, S. (Editor), *Análisis de Política Pública Poblacional. La juventud en Medellín: crisis cambios e innovación*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Secretaría de la Juventud, Universidad EAFIT.
- Martínez, C. (2018). *Vindicación de los derechos de la mujer*. Madrid: Cátedra. [https://www.google.com/search?ei=vMARXOjCDI7z5gLfI6yAAw&q=carmen+mart%C3%ADnez+Vindicaci%C3%B3n+de+los+derechos+de+la+mujer.&oq=carmen+mart%C3%ADnez+Vindicaci%C3%B3n+de+los+derechos+de+la+mujer.&gs\\_l=psy-ab..22933.29421..32172...5.0..0.322.3404.0j21j1j1.....0....1..gws-wiz.....0i71j35i304i39j0i7i30j0i8i7i30j0i13i5i30j0i8i13i30j35i39j0i30j33i10.xCIuqRluYH8#](https://www.google.com/search?ei=vMARXOjCDI7z5gLfI6yAAw&q=carmen+mart%C3%ADnez+Vindicaci%C3%B3n+de+los+derechos+de+la+mujer.&oq=carmen+mart%C3%ADnez+Vindicaci%C3%B3n+de+los+derechos+de+la+mujer.&gs_l=psy-ab..22933.29421..32172...5.0..0.322.3404.0j21j1j1.....0....1..gws-wiz.....0i71j35i304i39j0i7i30j0i8i7i30j0i13i5i30j0i8i13i30j35i39j0i30j33i10.xCIuqRluYH8#)
- Matos, M. y Paradis, C. (2013). Feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el estado: debates actuales. *Iconos*, (45), 91-107.
- Mejía, C. (2015). El proceso de reformulación de la política pública de juventud en Medellín (2013-2015): un análisis desde el giro argumentativo de las políticas públicas. Medellín: Universidad EAFIT.
- Mesa de Trabajo Mujer de Medellín. (2003). Metromujer y la política de equidad de género. Plan de Desarrollo 2001-2003 “Medellín Competitiva”. Recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-metromujer%20y%20la%20pol%C3%ADtica%20de%20equidad%20de%20g%C3%A9nero-\(10%20p%C3%A1g%20-%20122%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-metromujer%20y%20la%20pol%C3%ADtica%20de%20equidad%20de%20g%C3%A9nero-(10%20p%C3%A1g%20-%20122%20kb).pdf)
- Mesa de Trabajo Mujer de Medellín. (2011). Agendas ciudadanas de las mujeres 2011-2015. Entre-tejiendo los sueños de ciudad de las mujeres. Recuperado de <http://espaciosdemujer.org/attachments/article/8/colombia/Agenda%20Ciudadana%20de%20las%20mujeres.pdf>.
- Mesa de Trabajo Mujer de Medellín. (2015). Agenda ciudadana de las mujeres para Medellín 2015-2019, 20 años construyendo ciudadanía desde la diversidad de las mujeres. Recuperado de <http://vamosmujer.org.co/sitio/images/pdfs/objetivo2/lasmujereselegimos/Agenda%20Ciudadana%20de%20las%20Mujeres%20MTMM%202015-2019.pdf>

- Millett, K. (2004). Lo personal es político: el surgimiento del feminismo radical, un texto de Alicia Puleo. Teoría Feminista: de la ilustración a la globalización. Recuperado de [http://www.mujeresenred.net/IMG/article\\_PDF/article\\_a2061.pdf](http://www.mujeresenred.net/IMG/article_PDF/article_a2061.pdf)
- OIT. (1999). Trabajo decente. Memoria del Director General a la 87<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional. Ginebra. Recuperado de <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- OIT. (2011). Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Recuperado de <https://www.ilo.org/legacy/spanish/buenos-aires/trabajo-infantil/resource/docs/sabermas/normativa/c189.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/3769.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/text/sconvention.htm>
- Organización de las Naciones Unidas. (1985). Nairobi, 1985: Informe de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer. Recuperado de <http://www.cubaencuentro.com/derechos-humanos/derechos-de-la-mujer/documentos-conferencias-mundiales-sobre-la-mujer/nairobi-1985-informe-de-la-tercera-conferencia-mundial-sobre-la-mujer>
- Organización de las Naciones Unidas. (1993). Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena. Recuperado de <http://www.un.org/es/development/devagenda/humanrights.shtml>
- Organización de las Naciones Unidas (1995). Beijing, 1995: Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Recuperado de <http://www.cubaencuentro.com/derechos-humanos/derechos-de-la-mujer/documentos-conferencias-mundiales-sobre-la-mujer/beijing-1995-informe-de-la-cuarta-conferencia-mundial-sobre-la-mujer>
- Organización de las Naciones Unidas (2000). Declaración del Milenio. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). Resolución 1325 de 2000. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (2000). Resolución 1325. Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325(2000))
- Organización de las Naciones Unidas. (2011). Declaración sobre orientación sexual e identidad de género de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.uv.mx/uge/files/2014/05/Declaracion-Sobre-Ortientacion-Sexual-e-Identidad-de-Genero-de-las-Naciones-Unidas.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas. (2011). Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/A\\_HRC.19.41\\_spanish.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/A_HRC.19.41_spanish.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Derechos de la Mujer. Nueva York. Recuperado de <http://www.un.org/un70/es/timelines/un-women>
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Conferencias mundiales sobre la mujer. Recuperado de <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women#mexico>
- ONU Mujeres. (2016). Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Recuperado de <http://www.unwomen.org/es/csw#sthash.1WiMVJL3.dpuf>
- Pateman, C. (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. Barcelona: Paidos.
- Red Nacional de Mujeres. (s.f.). Nuestra historia. Recuperado de <http://rednacionaldemujeres.org/>
- Restrepo, C. y Orrego, J. (1994). *Proceso organizativo del movimiento feminista en Medellín 1970-1992: o de cómo las mujeres construyen su autonomía*, (Tesis de grado). Medellín, Universidad de Antioquia.
- Roldán, D. (2016). La narrativa de la Secretaría de las Mujeres de Medellín alrededor de la política pública para las mujeres través de su agenda y sus programas. Proyecto levantamiento de línea de base y actualización de la política pública de mujeres urbanas y rurales de Medellín. Universidad EAFIT.
- Velásquez, M. (1990). María Cano. Pionera y agitadora social de los años 20. Colección: Política y diplomacia en la historia de Colombia. *Credencial*. Recuperado de <http://www.banrepultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-6/maria-cano-pionera-y-agitadora-social-de-los-a%C3%B1os-20>

CAPÍTULO 2

## LA DESIGUALDAD DE GÉNERO COMO PROBLEMA PÚBLICO Y SU INGRESO EN LA AGENDA GUBERNAMENTAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

DANIELA ROLDÁN RESTREPO



En la actualidad es habitual que se discuta sobre la desigualdad de género. Este es un asunto que se ha instalado con fuerza en el debate público en las últimas décadas y que llama cada vez más la atención de todo tipo de actores, individuales y colectivos, de carácter público y privado, de la escala local, nacional e internacional. Pero no siempre ha sido así, la concepción de este tipo de problemática es socioculturalmente construida, y varía, por tanto, según el tiempo, el espacio, las condiciones materiales de existencia de los actores, los arreglos institucionales, la distribución del poder, las ideologías dominantes, las creencias y los marcos cognitivos a través de los cuales, en últimas, se interpreta el mundo.

Precisamente porque responden a interpretaciones diversas del mundo, a diferentes intereses de grupo y a valores disímiles y sobrepuertos, no todos los asuntos que generan molestia logran llamar la atención pública y, menos aún, la del gobierno, por muy fuerte que sea la afectación o por muy amplio que sea el grupo afectado. Por ello, aunque históricas y universales, es solo hasta bien avanzado el siglo XX que la subordinación de las mujeres y la asimétrica relación de género y de poder en correspondencia con los varones dejan de interpretarse socioculturalmente como características del orden de lo privado o de lo natural –con amplias variaciones entre países– para pasar a concebirse como problemas públicos,

Fotografía: Carlos Vidal, Alcaldía de Medellín.

es decir, visibles, de interés general y susceptible de ser intervenidos por el gobierno. Más aún, en América Latina y en Colombia y Medellín, particularmente, es solo en la última década del siglo XX que el problema se convierte realmente en un asunto de política pública.

En el presente capítulo se expone y analiza la manera en que la desigualdad de género llega a configurarse como objeto de atención e intervención del gobierno y, por tanto, como asunto de política pública, tal como, en términos generales, se define el proceso de configuración de la agenda gubernamental. Para ello, en la primera parte, se hace una aproximación conceptual en la que se aclaran algunos términos y el marco analítico desde el que se hace la lectura. En la segunda parte se da cuenta de la forma en que este problema público ingresa en la agenda gubernamental del municipio de Medellín. Para ello se hace un recuento del surgimiento de la Política pública para las mujeres urbanas y rurales de Medellín (PPMURMM) y de su entidad rectora, la Secretaría de las Mujeres. Finalmente, en la tercera parte se hace una síntesis de lo abordado a lo largo del texto y se presentan algunas conclusiones generales.

## La definición de la desigualdad de género como problema público global

El marco de análisis del ciclo de política pública, también conocido como enfoque secuencial, heurístico, por etapas o incluso, algo despectivamente, como “enfoque del libro de texto” (Olaya, 2017, p. 54), es uno de los más utilizados para el análisis de las políticas públicas. Según este marco, la primera fase del ciclo de la política está constituida por la identificación de un problema y la demanda de acción pública para su solución a través

de su inclusión en la agenda política, mientras que las otras fases del ciclo corresponden a la formulación de alternativas de solución para el problema, a la toma de decisiones para hacer efectiva la política, a su implementación o ejecución y, finalmente, a su evaluación.<sup>1</sup>

Si bien es cierto que este marco de análisis no se corresponde de manera fiel con la forma en la que el proceso se da en la realidad –en donde las “fases” se sobreponen unas a otras sin seguir esa linealidad ideal–, el análisis de las políticas públicas a través del ciclo de política permite ordenar la gran cantidad de información que puede obtenerse y hacer una descripción clara del complejo proceso en el que múltiples actores (con muchas características y desigualmente posicionados en la estructura social) convergen para dar sentido a una acción que, por ello, se denomina pública. En este texto, por ejemplo, se hace uso del ciclo de la política para dar cuenta de la primera fase de la PPMURMM o, en otras palabras, de la emergencia de la desigualdad de género como problema público en el municipio y de su inscripción en la agenda política local.

Para el efecto, por agenda gubernamental se entiende el conjunto limitado de asuntos que son considerados, analizados y seleccionados como objeto de intervención por quienes toman las decisiones públicas. La agenda gubernamental se diferencia enormemente de la agenda pública o sistémica,<sup>2</sup> en la medida en que esta última está conformada por todos

1 — Las fases del ciclo son: a) la definición del problema público y la puesta en la agenda, b) la formulación de soluciones, c) la toma de decisiones, d) la implementación y e) la evaluación de los resultados de la acción o política pública (Jones, 1970, adaptado por Meny y Thoenig, 1992, p. 104).

2 — Aunque hay otras propuestas, como la de Birkland (2006), que señalan la existencia de cuatro agendas (universo de la agenda, agenda sistémica, agenda institucional y la agenda gubernamental o decisional) para el objetivo más general de este texto se acogió la distinción entre solo dos agendas propuesta por Cobb y Elder (1996).

los asuntos que los miembros de una comunidad política perciben como de legítima preocupación, pero que no por ello constituyen el foco de la acción gubernamental. De esta diferencia se deduce que la inscripción de un problema en la agenda pública no asegura su ingreso en el limitado espacio de la agenda del gobierno, ya que todos los asuntos no pueden ser tratados por este último en razón de la cantidad de recursos también limitados con los que cuenta toda organización (Birkland, 2006).

En este sentido, la primera fase de la política es de confrontación abierta entre los actores, cuyo poder se evidencia no solo en su capacidad para inscribir ciertos asuntos en la agenda gubernamental, sino también para bloquear el ascenso de lo que otros actores proponen como problema (Birkland, 2006). Vale la pena aclarar, sin embargo, que no todos los problemas siguen una línea ascendente de la agenda pública a la gubernamental. Tal como lo expone Garraud (2009), existen en realidad cuatro modelos a través de los cuales puede llegarse a esta última agenda.

El primer modelo es el modelo de movilización externa. Según este, los actores organizados consiguen convertir un problema particular en un asunto de interés colectivo, estableciendo una coalición en torno a su causa y presionando a las autoridades públicas para que lo inscriban en la agenda de gobierno y tomen decisiones en torno a él. El segundo modelo es el modelo de anticipación, que comprende el proceso en el que las mismas autoridades gubernamentales desempeñan el papel iniciador en el proceso de poner en agenda. El tercer modelo es el de la movilización interna, en el cual actores externos que cuentan con relaciones públicas y conexiones políticas significativas logran introducir un problema particular en la agenda gubernamental sin divulgación ni mediatización. Finalmente, el cuarto modelo es el de la mediatización, en el que los

medios masivos de comunicación desempeñan un papel fundamental en la definición, la legitimación y la implantación de un problema en la agenda gubernamental (Garraud, 2009, pp. 60-67).

Si bien estos modelos son tipologías ideales y, por tanto, construcciones analíticas que no se corresponden con la realidad, ya que la mayoría de las veces las fases aparecen entrecruzadas, se puede establecer que, en Medellín, el proceso mediante el cual la desigualdad de género, como problema público, ingresa a la agenda gubernamental del municipio, comparte muchas de las características asociadas al modelo de agendamiento por movilización externa.

En efecto, la construcción del problema de la subordinación de las mujeres con respecto a los hombres y de las asimétricas relaciones de poder entre lo que se considera como lo femenino y lo masculino (relaciones de género) responde a un largo trabajo de movilización social y de actividad política en el que mujeres y grupos de mujeres de todo el mundo llaman la atención sobre las condiciones de inequidad en las que viven. Con ello sacan el problema del ámbito privado, al que culturalmente le asocia, para ubicarlo en el terreno de lo público-político, de lo que es de interés colectivo; al tiempo que lo dotan de legitimidad pública e interpelan a las autoridades gubernamentales para que movilicen recursos en aras de darle solución.

Esto fue lo que hicieron los grupos de mujeres sufragistas de la década de los cuarenta o el Movimiento social de mujeres de Medellín, cuyo origen puede ubicarse en la convulsionada década de los sesenta del siglo XX, en la que la ciudad crecía tan aceleradamente como las demandas sociales. Sin embargo, como ya se ha mencionado, inscribir un problema en la agenda pública no implica su ingreso en la agenda gubernamental de una

ciudad.<sup>3</sup> En la de Medellín, por ejemplo, para la década de los setenta este problema aún se encontraba lejos para hacer parte de las prioridades del gobierno local. Para que esto ocurriera tuvieron que pasar dos décadas en las que, pese a todo, se dieron numerosos desarrollos teóricos y se consiguió legitimidad internacional para el problema.

En este sentido, los 20 años que transcurren entre los setenta y los noventa son de especial importancia en la definición de la desigualdad de género como un problema público global, susceptible de ser tratado por los diferentes gobiernos del mundo a escala local.

En la década de los setenta, con la proclama “lo personal es político”, las feministas radicales denunciaron como centros de la dominación masculina aspectos considerados de la vida privada y le dieron un nuevo carácter a la lucha por los derechos de las mujeres, ya que estos, hasta el momento, eran derechos sin políticas (Freytes, 2009). Así, más allá de la superación de los obstáculos legales (*de jure*) a la igualdad por la que lucharon las sufragistas, se pretendió llegar a la raíz de la desigualdad y se comprendió que ello implicaba un serio cuestionamiento a instituciones formales e informales, como la familia y la sexualidad (Freytes, 2009). Una visión más amplia, profunda y compleja del problema se abre lugar.

Esto es especialmente relevante, toda vez que, en la realidad, las fases del ciclo de política se traslanan continuamente. De modo que, aunque analíticamente se presenta la definición de una situación como problemática y la formulación de soluciones para esta se plantean como etapas sucesivas, lo cierto es que “la manera en que analizamos distintas soluciones depende de la manera en que percibimos un problema” (Fontaine, 2015, p. 109).

3 — Al respecto, para profundizar sobre este tema, ver capítulo 1 en este mismo libro.

En 1975, la creciente visibilidad del movimiento feminista,<sup>4</sup> junto a otras dinámicas del contexto internacional, hacen posible que se focalice la atención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en los temas de desigualdad de las mujeres en todo el mundo, lo cual da lugar a la realización en México de la Conferencia por el Año Internacional de la Mujer, con lo cual inicia una etapa de activismo de la ONU a favor del mejoramiento de la situación de las mujeres y se instaura un sistema de conferencias mundiales (Anzorena, 2006). Es a través de la movilización del movimiento internacional de mujeres y de estas conferencias que se institucionalizan los derechos humanos de las mujeres, por medio de “un discurso y unas prácticas en las que progresivamente fueron participando no solo las mujeres organizadas, feministas, sino muchas otras: técnicas, profesionales, académicas, vinculadas al Estado, a ONG del desarrollo, e instituciones internacionales de diverso tipo” (Lamus, 2009, p. 128).

De hecho, esta institucionalización global puede ser interpretada como el aliento necesario para que la desigualdad de género se incorpore luego en la agenda gubernamental local. Son hitos, en este sentido, la declaración del periodo comprendido entre 1976 y 1985 como “El Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer” y la adopción de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (ONU, s.f.). Estos constituyen un llamado explícito a los gobiernos para la acción, porque moldean una de las primeras maneras de comprender y de estructurar como público y como tratable para los gobiernos el problema de la desigualdad de género.

4 — Aquí, como en las demás partes de este texto, el término *Movimiento* se utiliza en sentido amplio para denotar la existencia de coaliciones de actores individuales o colectivos que comparten un fin específico. Esto significa que el movimiento no es por sí mismo un actor ni, menos aún, homogéneo.

Para entonces, se trató de cuestionar el rol meramente reproductivo impuesto socialmente a las mujeres y, a partir de allí, dar vida a un enfoque que permitiera diseñar alternativas loables de solución para el problema. El enfoque se denominó Mujeres en el Desarrollo (MED), y partió de visibilizar la necesidad de dirigir acciones temporales exclusivas para las mujeres (acciones afirmativas o positivas) a través de las cuales se pudiera potenciar en estas su rol productivo, la generación o el mejoramiento de sus ingresos y, en últimas, su inserción en el modelo de desarrollo imperante (Rigat-Pflaum, 2007, p. 2).

Durante esta época, salta a la vista lo que para Martha Rosenberg sería ingenuo no advertir: que estas conferencias de la ONU surgen de la necesidad del sistema político de incluir institucionalmente a las mujeres en el orden de los derechos humanos, ya que ellas eran necesarias para el cambio y la modernización, entendidos en los límites de su perspectiva economicista del desarrollo (Rosenberg, 1997, citada en Anzorena, 2006, p. 3).

En la década de los ochenta, el enfoque MED a través del cual se interpretaba el problema de las desigualdades de género hasta el momento fue cuestionado, junto con la lógica desarrollista con la que hasta ahora se había delineado el problema de la desigualdad de género. El marco de estos cuestionamientos fue la III Conferencia Mundial de la Mujer de Nairobi (1985) en donde las mujeres de los países en desarrollo hicieron un llamado a promover un paradigma alternativo en el que los problemas de las mujeres no fueran considerados de forma aislada, sino como el resultado de un “sistema de género” que impone a las mujeres roles dependientes y marginales (Rigat-Pflaum, 2008, p. 43).

Como consecuencia surge un nuevo enfoque desde el cual delinear el problema: el enfoque Género en el Desarrollo (GED). Este recoge el desarrollo que la teoría feminista ha dado hasta ese entonces al concepto

género<sup>5</sup> y que no solo cuestiona las condiciones de desventaja de las mujeres respecto a los hombres, sino también respecto a la planificación y al desarrollo mismo. De allí otro de los desarrollos teóricos producto del cuestionamiento al enfoque MED: la aparición de los conceptos de necesidades prácticas e intereses estratégicos de género.<sup>6</sup>

Con el concepto de necesidades prácticas se hace referencia la dimensión del problema de la desigualdad de género más visibilizada hasta el momento, aquella que tiene que ver con el estado de carencia material de las mujeres y cuya satisfacción les permite a las mujeres desempeñar sus roles ‘tradicionales’ de género con mayor facilidad y eficacia. Estas necesidades:

Están relacionadas con áreas específicas y con situaciones de insatisfacción, de falta de recursos; resultan fácilmente observables y cuantificables; pueden ser satisfechas con recursos específicos en un relativo corto plazo, incluso por personas ajenas como el Estado o las ONG; movilizan espontáneamente a las mujeres; y no cuestionan los fundamentos de la desigualdad de género ni transforman los roles de género. Una vez cubiertas o satisfechas, mejoran la condición tanto de las mujeres como la de sus familias en una determinada sociedad (Bengoetxea, s.f.).

---

5 — Vale la pena señalar que el concepto *género* se desarrolla en la teoría feminista durante toda la década de los setenta, sobre todo en los Estados Unidos (Rigat-Pflaum, 2008). La importancia del término radica en que hace visible la diferencia biológica (sexo) de la construcción sociocultural (género), y, por tanto, el hecho de que la mayoría de las grandes diferencias entre los sexos que justificaban la opresión de las mujeres era más una cuestión cultural que biológica (Ramírez, 2008).

6 — Los conceptos aparecen inicialmente esbozados por Maxine Molyneux como *intereses de género*, pero Caroline Moser y Kate Young trasladan dicha conceptualización a la planificación de los procesos de desarrollo humano y los nominan como *necesidades prácticas* e *Intereses estratégicos de Género*. (Bengoetxea, s.f.).

Los *intereses estratégicos de género*, por su parte, apuntan a la dimensión del problema que el enfoque MED había dejado de lado hasta el momento. Con el concepto se alude a lo que debe cambiar para trastocar realmente las relaciones y la asimetría de poder entre hombres y mujeres, que aparta para las mujeres –y para lo femenino–, una posición marginal en la estructura social. En ese sentido, los intereses estratégicos de género:

Están relacionados con las normas y con las tradiciones culturales que determinan la posición económica, social, política y cultural de las mujeres en relación a los hombres y con los pilares que sostienen las desigualdades de género, como la división generalizada del trabajo, las desigualdades en el acceso a él, el control de los ingresos, el concepto de familia, la doble valoración de la maternidad y la paternidad, la violencia de género como poder o dominio, el acceso y el control de los recursos y los beneficios, la discriminación cultural de las mujeres y de lo femenino, el desigual acceso a la participación y al poder en la toma de decisiones en los niveles familiar, comunitario y social (Bengoetxea, s.f.).

Lo anterior implica una profunda transformación de los roles tradicionales de género, el alcance de estos intereses se plantea como un objetivo retador que requiere de procesos de largo aliento, personales y colectivos, para la toma de conciencia frente a la desigualdad. Por ello, constituye una de las apuestas fundamentales del enfoque GED, a través del cual el problema de la desigualdad de género se empezó a estructurar de otra manera en la escala global. De su mano, comenzó a delinearse otra estrategia como la privilegiada para lograr el cambio, a la que se denominó con el también emergente término de *empoderamiento*.

Así pues, la necesidad de orientar las acciones hacia el “desarrollo de confianza, autoestima y sentido de la capacidad individual o grupal para

realizar acciones de cambio y dignidad” (Rowlands, 1997, p. 230) es el correlato de la forma GED de interpretar el problema, como también lo es la idea de “vincular estrechamente el nivel individual con la acción colectiva, para alterar los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres como género” (León, 2013, p. 2). Los análisis y los entrenamientos en género se erigen como los instrumentos privilegiados en las alternativas de solución que surgen de esta manera de comprender el problema, sin que se dejen de lado por ello las acciones afirmativas, que se venían llevando a cabo. Esto último, porque se entiende que hay una afectación recíproca entre los intereses estratégicos (posición) y las necesidades prácticas (condición) de las mujeres.

Con todo este desarrollo teórico a la orden del día, la década de los noventa es la década en la que finalmente se vislumbra un espacio para la desigualdad de género como problema público en la agenda gubernamental local. Se trata, si se quiere, del proceso de “localización” de un problema construido a escala global, con la participación activa de la ONU. En Colombia, el contexto de reforma política por el que pasa el país al inicio de este período no hace más que abonar el terreno. De manera que un hito más a tener en cuenta en el posicionamiento de la desigualdad de género como problema público susceptible de convertirse en asunto de política pública, lo constituye la reforma constitucional de 1991, gracias a la cual se:

Consagró ocho disposiciones que reconocen la equidad de género. Estas se refieren específicamente a la igualdad de oportunidades (Arts. 5, 13 y 43), la participación en los escenarios públicos (Art. 40), la protección especial a las mujeres en cuanto madres (Art. 43) y la aprobación del divorcio (Art. 4), que han sido consideradas por varias integrantes del Movimiento de Mujeres como favorables a sus proyectos (Buchely, 2014, p. 91).

A ello se suma el hecho de que a partir de la década de los noventa el movimiento nacional de mujeres se empieza a organizar en redes como la Red Nacional de Mujeres (1991) y la Red Colombiana por los Derechos Sexuales y Reproductivos (1992), entre otras. En la ciudad de Medellín, las mujeres se agrupan en espacios locales y zonales como la Coordinación de Mujeres de la Zona Nororiental, la Red de Comunicación de Mujeres Populares, la Asociación de Mujeres de las Independencias, y en dos colectivos de la ciudad: la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín (MTMM, 1995), que se centra en presionar la creación y gestión de políticas públicas por parte de los gobiernos locales, políticas que contribuyan a la eliminación de todas formas de discriminación hacia las mujeres, así también como a la veeduría y seguimiento a su implementación. Y la Ruta Pacífica de las Mujeres (1996) que trabaja en pro de la exigibilidad de negociación del conflicto en Colombia y de la visibilización de los efectos de la guerra en la vida y el cuerpo de las mujeres.<sup>7</sup>

## De la agenda pública a la agenda gubernamental: la emergencia de la Política pública para las mujeres urbanas y rurales de Medellín

Un problema se encuentra en la agenda gubernamental cuando es asunto de política pública. Si se entiende, con Roth (2017), que políticas públicas son todos aquellos conjuntos de objetivos adelantados, al menos parcialmente, por una organización gubernamental a través de medios o acciones que orientan el comportamiento de actores individuales y colectivos, entonces puede decirse que la de equidad de género empieza

a consolidarse en Medellín en la década de los noventa. Cuenta de ello, lo dan la aparición de instancias gubernamentales desde las que se dirigen intervenciones dirigidas a impactar la desigualdad de género, como la Oficina de la Mujer (1992) y la Casa de la Mujer (1994), con un fuerte enfoque MED y dependientes ambas de la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Medellín.

No obstante, de acuerdo con Guzmán (2001), la verdadera institucionalización del tema de la equidad de género se observa en su incidencia en “el diseño de políticas, en los cambios en las agendas institucionales, en programas específicos, en la creación de nuevas instancias, leyes, normas y recursos asignados al avance de la situación de las mujeres” (p. 5), incidencia que era por entonces muy limitada para la Oficina y la Casa de la Mujer. Por esto, la materialización definitiva de la política de equidad de género de Medellín ocurre en la década del 2000, con la creación de la Subsecretaría Metromujer (2002); la expedición formal de la PPMURMM (2003); y el ascenso de Metromujer al más alto rango administrativo municipal bajo la forma de Secretaría de las Mujeres (2007), vigente hasta hoy.

Un punto de inflexión entre la aparición de la primera expresión local de posicionamiento del problema en la agenda gubernamental (la Oficina de la Mujer) y la aparición de una política para las mujeres propiamente dicha puede encontrarse en 1995. Este año, mientras que la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer tiene lugar en Beijing, nace en Medellín la MTMM. Ambos hechos tienen fuertes repercusiones en la emergencia de la PPMURMM y, por tanto, en la inscripción definitiva de la desigualdad de género en la agenda gubernamental local.

La importancia y el impacto de la Conferencia de Beijing reside en que retoma los acuerdos políticos alcanzados en las tres conferencias mundiales

7 — Recuperado de <https://www.rutapacifica.org.co/ruta-pacifica>.

sobre la mujer celebradas anteriormente (Méjico, 1975; Copenhague, 1980 y Nairobi, 1985), presenta una Plataforma de Acción que constituye el plan más progresista que jamás ha existido para promover los derechos de la mujer (ONU Mujeres, s.f.). Su mayor contribución se encuentra en que plantea una nueva forma de interpretar el problema de la desigualdad de género y, por tanto, su solución: las prácticas institucionalizadas del propio Estado se definen como uno de los elementos clave en la reproducción estructural de la desigualdad, razón por la cual el propio Estado debe transformarse para combatirla (Alfama y Cruells, 2011).

Es pues, en el marco de la Conferencia de Beijing (1995), que se plantea necesario actuar en diferentes niveles y que –dado que las políticas no son neutrales– las acciones afirmativas y el empoderamiento deben reforzarse con estrategias que impacten desde su diseño todas las políticas. “De ahí la terminología de *mainstreaming gender* [transversalización del enfoque de género]: se pretende que la igualdad de género forme parte de la agenda política principal y la modifique en lugar de ser un añadido” (Alfama y Cruells, 2011, p. 3).

La importancia de la MTMM, por su parte, radica en que aúna los esfuerzos de mujeres y grupos de mujeres del municipio para la concertación de una agenda ciudadana con perspectiva de género. Esta agenda ciudadana se constituye en una apuesta política que busca incidir en la toma de decisiones públicas del ente gubernamental del municipio sobre los asuntos relacionados con las mujeres y la equidad de género, para que sus asuntos no sean ese mero “añadido” del que hablan Alfama y Cruells (2011). La primera agencia ciudadana de las mujeres hace su aparición en julio del año 2000, lo que significa, sin duda, un hito más a tener en cuenta (Alcaldía de Medellín, 2002a).

En efecto, es gracias a su presión que al año siguiente la Alcaldía de Medellín, la Secretaría de Bienestar Social y el Área Metropolitana inician un proceso de construcción colectiva que culmina con la realización de un foro denominado: Hacia una construcción colectiva de las políticas de equidad y género para Medellín y el Área Metropolitana. Por el alto impacto que tiene la presión internacional en la emergencia del problema como asunto de política pública en esta y las demás ciudades de América Latina, es insoslayable advertir la presencia que también tuvo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en este foro (Documento en discusión sobre la política pública de mujeres, p. 50).

Así pues, es a través de la convergencia entre actores locales y transnacionales, públicos y privados que se logra incluir en el Plan Municipal de Desarrollo 2001-2004, la creación de una instancia municipal que liderare las acciones públicas encaminadas a la igualdad de género (Vamos Mujer, s.f.). Así, diez años después de la creación de la Oficina de la Mujer:

A partir de la insistencia del Movimiento Social de Mujeres de Medellín, el alcalde de ese momento, Luis Pérez Gutiérrez, acogió dentro de su Programa de Gobierno la propuesta de crear una Subsecretaría y mediante el Decreto 151 de febrero de 2002 surgió este espacio institucional adscrito a la Secretaría de Cultura Ciudadana, al cual se denominó Metromujer (Secretaría de las Mujeres, 2015, p. 9).

En este mismo decreto se especifican las funciones corporativas, abajo enunciadas, de la Subsecretaría Metromujer, en el cual se evidencia, entre otras cosas, la influencia de los discursos del ámbito internacional en el local (el discurso de la denominada “etapa Post-Beijing” y la idea de transversalizar el género) y en la definición del problema público en Medellín:

1. Implementar políticas municipales para la equidad de género.
2. Promover la participación ciudadana y la perspectiva de género en todos los ámbitos de la vida municipal.
3. Formular los proyectos y consensos necesarios para garantizar la institucionalización y la continuidad de los programas de atención a la mujer.
4. Formular y apoyar proyectos sociales encaminados a mejorar las condiciones de vida de poblaciones femeninas especiales o focalizadas.
5. Implementar un sistema de información para promover la reflexión académica y ciudadana sobre la equidad de género.
6. Crear una red social y económica de proyectos productivos que posibilite mejorar la calidad de vida de las mujeres.
7. Gestionar recursos para proyectos de cooperación nacional e internacional.
8. Implementar instrumentos jurídicos y comunicacionales que contribuyan a la defensa de las mujeres en condiciones de desigualdad, así como promover la corresponsabilidad de los hombres en los procesos sociales y familiares.
9. Proponer políticas para la relación transversal con las demás dependencias del Municipio de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2002b, p. 72).

Siguiendo estas funciones, y como un paso fundamental hacia lo que Guzmán (2001) considera verdadera institucionalización, la Subsecretaría Metromujer traza la PPMURMM. Aunque esta política fue aprobada por el Concejo Municipal en 2003 (Acuerdo 22), pronto fue evidente que una subsecretaría no tenía la suficiente fuerza para liderarla y, menos aún, para implementarla directamente. Esto, porque Metromujer era una entidad de rango medio, con limitada participación en espacios de alto nivel y de toma de decisiones, con bajo reconocimiento y autonomía y con muy pocos recursos humanos y económicos (González, 2009, p. 38).

Por esta razón, “el Movimiento Social de Mujeres no se conformó con una Subsecretaría y siguió exigiendo un mayor nivel de gobernabilidad para la instancia estatal que direccionaba la Política Pública para las Mujeres” (Secretaría de las Mujeres, 2015, p. 9).

La presión del Movimiento social de mujeres continuó hasta conseguir el que, según González (2009), representa el avance más importante en materia de desarrollo institucional para la equidad de género en el municipio de Medellín: el paso de la Subsecretaría de Metromujer al más alto rango administrativo, el de Secretaría. Este cambio se da a través del Acuerdo 01 de 2007, en donde, además, el nombre de Metromujer se cambia al que ostenta aún hoy: Secretaría de las Mujeres. Con ello se concreta el ejercicio de movilización externa que el Movimiento social de mujeres de Medellín –con el impulso de la legitimidad que gana el discurso sobre la equidad de género a nivel global– venía haciendo desde décadas atrás para incorporar el problema de la desigualdad de género en la agenda gubernamental. Asimismo, con la creación de la Secretaría de las Mujeres, el municipio de Medellín se convierte en la primera ciudad colombiana con una dependencia del más alto nivel administrativo responsable de dirigir la acción pública hacia la igualdad de género (Ariza, 2011, p. 80).

### La Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio Medellín (PPMURMM)

La PPMURMM y las acciones que de ella se derivan son la máxima expresión de la inclusión del problema de la desigualdad de género en la agenda gubernamental de la municipalidad. A partir de allí, la acción

encaminada a impactar la desigualdad de género empieza a institucionalizarse, de acuerdo con objetivos específicos que le apuntan a los asuntos más problemáticos. Con esta política se espera que la intervención no sea esporádica o poco planeada y que haya un liderazgo claro hacia el objetivo general de:

Promover y consolidar los procesos de empoderamiento de las mujeres del Municipio de Medellín, en el ejercicio de la ciudadanía plena para el incremento de la gobernabilidad, la convivencia pacífica, la democracia incluyente y participativa, como condiciones para el desarrollo humano equitativo, sustentable y sostenible con énfasis en la educación, salud, empleo y derechos humanos (Concejo de Medellín, 2003, p. 1).

Como las funciones que tuvo en su momento Metromujer y las que tendrá luego una vez convertida en Secretaría de las Mujeres, este objetivo general refleja tanto la influencia que tiene el discurso internacional sobre las mujeres en la escala local como las demandas del Movimiento social de las mujeres a través de sus agendas ciudadanas de las mujeres.<sup>8</sup> El concepto de empoderamiento de las mujeres es aquí resaltado, con lo que se vislumbra, a su vez, un cierto principio de solución para el problema: el foco de la atención lo constituyen las mujeres, su “empoderamiento” para el ejercicio de la ciudadanía, para la participación en el ámbito público-político con la que –se cree– es posible mejorar otras dimensiones de la vida en las que se encuentra la desigualdad.

8 — La forma en la que las demandas de estas agendas se incorporan los planes, programas y proyectos de la administración pública local es evidente. Sobre esto se profundizó en el capítulo anterior de este libro.

El nombre de la política también hace de las mujeres –y no del género– el centro, lo que recuerda la discusión sobre los enfoques de las políticas de equidad de género que tuvo lugar en la década de los ochenta y la comparación entre los enfoques MED y GED. Este énfasis es aún más claro al observar los objetivos específicos de la política, a continuación. En estos objetivos específicos es también interesante observar la manera en la que el problema construido como global se localiza y, por tanto, se contextualiza, haciendo alusión a problemáticas particulares de la ciudad de Medellín como el conflicto armado y el desplazamiento:

- Desarrollo institucional. Consolidar instancias municipales que desarrollan programas para las mujeres fortaleciendo la autonomía y la capacidad de decisión y control de los recursos para que propicien nuevas formas de relacionamiento entre los diferentes géneros, generaciones y etnias.
- Educación. Impulsar un cambio cultural y de coeducación en la formación de valores, de actitudes, de aptitudes y comportamientos en los Proyectos Educativos Institucionales y Medios de Comunicación Social, que propicien la equidad de género, generacional, multiétnica y pluricultural de las relaciones igualitarias entre hombres y mujeres en los ámbitos productivo, tecnológico, reproductivo, cultural, comunitario y político.
- Derechos Humanos. Generar espacios y estrategias para la difusión, protección, garantía y ejercicio de los derechos humanos fundamentales de las mujeres, en especial de los derechos sexuales y reproductivos y del Derecho Internacional Humanitario.
- Salud. Asegurar una mayor inclusión de la mujer de todas las edades en la seguridad social en salud, con atención en la calidad de los servicios;

garantizar la salud integral de las mujeres, particularmente la salud mental, la salud sexual y reproductiva, como condición para la protección, control y disfrute de los derechos sexuales y reproductivos.

- Empleo. Generar gradualmente oportunidades para que las mujeres urbanas y rurales accedan a la capacitación para el trabajo, a un empleo digno y remunerado, o puedan desarrollar actividades empresariales contrarrestando las condiciones que propician una mayor pobreza.
- Participación y Organización. Empoderar a las mujeres hacia la participación en los partidos y movimientos políticos, cívicos y sociales, en los cargos de elección popular de dirección y decisión de la administración pública y privada, para lo cual se hace seguimiento a la ley de cuotas y capacitación para su correcta aplicación.
- Información. Incorporar en el proceso de formulación, gestión y ejecución de planes de desarrollo, de acción, de inversión, de ordenamiento y en general los diferentes planes sectoriales y estudios que se adelantan con y por la Administración municipal, la diferenciación de datos de hombres y mujeres de tal forma que los productos y conclusiones puedan visualizar el estado de las mujeres, la proyección de acciones para su desarrollo y los análisis comparativos de género.
- Sistema de Información para la Equidad de Género y el Desarrollo Integral de las Mujeres. Mantener, actualizar y sostener el SIM como un proceso participativo, de formación e información ciudadana que sirva para la identificación, diseño e implementación de soluciones acordes con las necesidades e intereses de las mujeres.
- Redes de Mujeres. Fortalecer los procesos de movilización, participación, organización y consolidación de redes sociales y económicas de las mujeres para su posicionamiento como interlocutoras y sujetas autónomas en el ejercicio del poder y toma de decisiones en los espacios urbanos y rurales.

- Acceso y Apropiación de Bienes y Servicios. Implementar procesos de divulgación, capacitación y eliminación de obstáculos que se presentan como impedimentos para el acceso de las mujeres urbanas y rurales, afrodescendientes e indígenas a los recursos del conocimiento, asistencia y aprovechamiento tecnológico, acceso a la propiedad sobre la tierra y otros bienes de producción, crédito y habilitación socio empresarial.
- Convivencia Pacífica. Fomentar medidas y procesos de articulación interinstitucional e intersectorial con organizaciones sociales y de mujeres para promover la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia política, social, intrafamiliar, afectiva, psicológica y sexual que afecta a las mujeres, en especial a las niñas, adolescentes y jóvenes.
- Conflicto Social Armado y Desplazamiento. Propiciar la participación de las mujeres en los procesos de diálogo y negociación del conflicto social armado, a la vez que se garantice la atención integral a las mujeres y sus familias que sufren los efectos del conflicto en su vida, en sus cuerpos y en el tejido social- comunitario al que pertenecen.
- Acceso, Concertación y Control de Recursos. Concertar con las organizaciones de mujeres urbanas y rurales, especialmente las mujeres cabeza de familia, los objetivos, estrategias, planes y ejecución de los resultados destinados a la intervención social de los sectores: protección, recreación y cultura, justicia, salud, vivienda, servicios públicos, de acuerdo con las necesidades, intereses, problemáticas y expectativas de las mujeres según ciclo vital y etnia (Consejo de Medellín, 2003 pp. 1-2).

Como parte de la política pública oficial, estos objetivos y los asuntos a los que apuntan hacen parte de la agenda institucional del gobierno municipal. Otra expresión de ello es el aumento de la normativa municipal relacionada con los asuntos de género (Tabla 1) y, desde una dimensión

más simbólica, el hecho de que el género, la equidad de género y, por supuesto, las mujeres y las niñas sean nombradas (en plural) y visibilizadas en los planes de desarrollo municipales, al incorporar en ellos un lenguaje incluyente (Tabla 2).

Tabla 1. Normativa del municipio de Medellín relacionada con el logro de la equidad de género

(A continuación, las tablas, gráficos y demás se enumeran a partir de 1)

Norma	Objetivo
Acuerdo 29 de 1999	Crear el Día de la Servidora Pública Crear la Medalla Municipal al Mérito Femenino
Acuerdo 76 de 2001	Crear el Programa de Estímulos a Hogares Comunitarios y Familia, Mujer e Infancia (FAMI)
Decreto 151 de 2002	Por medio del cual nace Metromujer
Acuerdo 22 de 2003	Expedir la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín
Acuerdo 13 de 2004	Por medio del cual se rinde homenaje a mujeres destacadas que han hecho historia y han construido ciudad en la región
Decreto 293 de 2004	Crear el Concurso Mujeres Talento – Feria de Flores
Acuerdo 9 de 2005	Crear el Concurso Mujeres Talento – Feria de Flores
Acuerdo 9 de 2005	Por el cual se institucionaliza la Semana de la Prevención y Disminución de Muertes por Cáncer de Cervix y de Mama
Acuerdo 33 de 2005	Por medio del cual se institucionaliza el plan de estímulos para la mujer como política pública
Acuerdo 37 de 2005	Crear el Programa Integral de Fomento para la Mujer Rural de Medellín
Acuerdo 9 de 2006	Expedir la política pública para la prevención de las violencias sexuales que afectan a la ciudadanía, principalmente a las mujeres, niñas y niños en la ciudad de Medellín
Acuerdo 13 de 2006	Por el cual se adiciona el Acuerdo 9 de 2005, extendiendo la Semana de la Prevención y Disminución de Muertes por Cáncer de Cervix y de Mama en la Mujer y de Próstata en el Hombre
Acuerdo 44 de 2006	Por el cual se adiciona el Acuerdo 13 de 2004, haciendo extensivo el homenaje a mujeres destacadas en la historia de esta región a la pintora antioqueña, Débora Arango Pérez

Acuerdo 1 de 2007	Por el cual se crea la Secretaría de las Mujeres y se modifica el Decreto Municipal 151 de 2002
Acuerdo 33 de 2008 (reglamentado mediante Decreto 2073 de 2008)	Modificar (ampliando la cobertura) el Acuerdo 76 que creó el Programa de Estímulos a Hogares Comunitarios y FAMI
Acuerdo 43 de 2008	Crear el Día de la Madre Comunitaria, FAMI y Sustituta
Acuerdo 61 de 2008 (reglamentado por el Decreto 2320 de 2009)	Institucionalizar el Programa Medellín, las Mujeres y las Artes
Acuerdo 20 de 2011	Crear la política pública para la transversalización del enfoque de género en los proyectos educativos institucionales de las instituciones educativas de la ciudad de Medellín
Acuerdo 52 de 2011	Crear el programa integral de protección a mujeres víctimas de violencias
Decreto 1364 de 2012	Modificar la estructura de la administración municipal, con esto la de la Secretaría de las Mujeres
Decreto 318 de 2012	Crear el Consejo Consultivo de la Secretaría de las Mujeres del municipio de Medellín
Decreto 2013000870 de 2013	Derogar el Decreto Municipal 923 de 2004 (Concurso de Talentos de Mujeres – Feria de las Flores) y crear un concurso similar denominado Mujeres Jóvenes Talento – Feria de las Flores, adecuado a la nueva estructura municipal

Fuente: Elaboración propia basada en Alcaldía de Medellín (2014).

Tabla 2. Aparición de palabras que denotan inclusión en los planes de desarrollo de Medellín 1998-2019

Plan de Desarrollo	Número de veces que aparece la palabra en el plan						
	“Mujer”	“Mujeres”	“Género”	“Equidad de género”	“Niña”	“Niñas”	Sumatoria
1998-2000	4	10	1	0	0	0	15
2001-2003	29	21	9	3	0	8	70
2004-2007	13	67	24	9	0	31	144
2008-2011	11	134	45	6	2	63	261
2012-2015	3	97	45	10	1	85	241
2016-2019	11	166	79	14	3	101	374

Fuente: elaboración propia basada en Concejo de Medellín (1998, 2001) y Alcaldía de Medellín (2004, 2008, 2012a, 2016).

Ahora, si bien la aparición de normatividad y el uso de lenguaje incluyente son expresiones importantes de la inclusión del problema en la agenda institucional del gobierno local, es a través de las acciones concretas que realmente se implementan que puede darse cuenta de la política pública realmente existente.<sup>9</sup> En este sentido, la revisión de los planes de desarrollo municipal, de los informes de gestión de los diferentes períodos de gobierno y de los programas y proyectos que allí se describen, permite concluir que no todos los objetivos de la política han activado la acción gubernamental. La política pública existente ha priorizado los asuntos que se relacionan con la consolidación de instancias municipales que trabajen en favor de la equidad de género, con las violencias contra las mujeres, con el empleo y con el reconocimiento, la participación y la organización de las mujeres.

Asimismo, como ya se venía señalando a partir de los objetivos, el análisis de las acciones permite determinar que el enfoque de la política es predominantemente MED, un enfoque según el cual la estrategia para hacer frente a la desigualdad de género es integrar a las mujeres en los procesos vigentes de desarrollo, sin cuestionar las relaciones de género sobre las que se erige la desigualdad. Esto último se observa en el hecho de que las mujeres y sus comportamientos son los que se ponen en el centro de las intervenciones, en lugar de la transformación de roles de género.

En este sentido, las acciones que se incluyen para transformar los roles y los valores que se asignan a hombres y a mujeres<sup>10</sup> a nivel general son:

9 — El análisis de la política realmente existente puede hacerse también a través de los instrumentos de política pública que se han empleado para darle concreción. De ello se ocupa, en este libro, el capítulo 6 sobre los instrumentos de la política, por lo que aquí se hace una revisión general de la misma.

10 — Tales como, transversalización del enfoque de género, promoción de derechos y de masculinidades no violentas, resolución pacífica de conflictos familiares; diplomados en género y educación para los docentes; capacitación en competencias ciudadanas con perspectiva de género; entre otras.

a) ocasionales, es decir, sin continuidad de un periodo de gobierno a otro; b) poco planeadas, en la medida en que no aparecen en él los planes de desarrollo, sino en los informes de gestión, sin asignación presupuestal ni metas de producto; y c) con muy poco presupuesto.

En contraste, son planeadas, continuas y con presupuesto específico las acciones que se dirigen específicamente a las mujeres, como la capacitación para el empleo, los estímulos para la creación de empresas, los estímulos para la permanencia en la educación formal, el empoderamiento para la incidencia política, entre otras acciones a través de las cuales se asume que es capacitando a las mujeres que puede alcanzarse la igualdad de género. La dominancia del enfoque MED es especialmente evidente en los proyectos que se plantean para combatir el desempleo de las mujeres en los que los emprendimientos y la capacitación de ellas para el empleo se plantean como las soluciones más directas, sin que se convoque a otros actores a través de incentivos o llamados a la acción y sin que se cuestionen causas más profundas de la relación mujeres-desempleo y de la gran diferencia entre estas y los hombres con respecto a la misma problemática.

En síntesis, pese a llegar a la agenda institucional, los asuntos relacionados con la desigualdad de género han sido desplazados por otros asuntos a los que sí se ha dado prioridad. Los presupuestos a través de los cuales, más allá de la retórica, se observan las prioridades del gobierno refuerzan este argumento: la suma asignada a los programas y proyectos que se relacionan directamente con el logro de la igualdad de género o con el mejoramiento de la condición y posición de las mujeres nunca ha superado el 2% del presupuesto total de inversión con el que cuenta el municipio de Medellín (Secretaría de las Mujeres y Corporación Humanas Colombia, 2015).

Ello pone de manifiesto que, si bien se ha mejorado en diseño técnico de los procesos de planeación, esta mejoría se queda en el papel y no se materializa en el desarrollo de programas y proyectos con mayor incidencia. A esto también contribuye, sin duda, el contexto de Medellín, una de las ciudades con mayores índices de desigualdad socioeconómica del país, y, por tanto, con grandes “necesidades prácticas de género” por resolver, lo que hace que los énfasis de los programas se queden en la condición, tocando poco la posición de las mujeres o las relaciones de poder.

### La Secretaría de las Mujeres

Junto a los planes, programas y proyectos realmente implementados, la Secretaría de las Mujeres constituye una de las expresiones más claras de la inclusión de la desigualdad de género como problema público en la agenda gubernamental de la administración pública local. Su aparición es también evidencia de la capacidad de movilización externa del Movimiento social de mujeres de Medellín, que logró el apoyo de entidades de cooperación internacional con el cual, a su vez, se hizo presión a los gobiernos para la creación y el fortalecimiento paulatino de una instancia de este nivel.

Así pues, como acción deliberada y concreta de quienes toman las decisiones públicas en la ciudad, con la creación de la Secretaría de las Mujeres puede leerse el compromiso gubernamental con la solución del problema, sobre todo si se compara a esta entidad con su antecesora, la Subsecretaría de Metromujer. A diferencia de esta última, la Secretaría de las Mujeres tiene el más alto rango administrativo posible en la Alcaldía, es decir, una posición destacada que refleja (formalmente, al menos) que

el problema se asume del mismo modo. Según el Acuerdo 01 de 2007 que le da vida, “en su condición de rectora de la política pública para las mujeres”, la Secretaría de las Mujeres tiene la misión de:

Contribuir a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres y a la disminución de prácticas discriminatorias que atenten contra el desarrollo político, social, económico y cultural de las mujeres del Municipio de Medellín, a través del diseño, implementación, coordinación, monitoreo y asesoría de las políticas, planes y programas de la Alcaldía Municipal (Consejo de Medellín, 2007 p. 1).

Se trata de una una misión tan ambiciosa como el objetivo de la política pública que lidera, para la que cuenta con una estructura administrativa conformada por el Despacho de la Secretaría y por dos subsecretarías más: la Subsecretaría de Derechos y Desarrollo y la Subsecretaría de Planeación y Transversalización. Inicialmente, a su vez, estas subsecretarías cuentan con áreas más específicas, desde las que se direccionan acciones más concretas, de acuerdo a unas temáticas más definidas. La estructura de la Secretaría está conformada así (Gráfico 1).

Tal como se observó con anterioridad, los asuntos que han llegado a la agenda gubernamental del municipio, es decir, las acciones a las que se ha volcado su acción desde 2003, se relacionan con la consolidación de instancias municipales para el trabajo por la equidad de género (de la que es producto la Secretaría misma); con las violencias contra las mujeres; con el empleo y con la participación y organización de las mujeres, lo que se refleja en la estructura con la que empieza a funcionar la Secretaría de las Mujeres en cuanto nace.

Los procesos de modernización de la Alcaldía de Medellín también impactan las acciones propias de la Secretaría de las Mujeres y generan

Gráfico 1. Estructura administrativa de la Secretaría de las Mujeres 2007-2012



Fuente: Alcaldía de Medellín y Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (2010, p. 14).

cambios en su definición orgánica. En este sentido, en 2012, hay un fuerte impacto en la forma como se estructura la acción pública para alcanzar la igualdad de género con el impulso gubernamental, lo que se refleja en el Decreto 1364 de 2012, “por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones” (Alcaldía de Medellín, 2012b p. 1); allí se redefine también la estructura y las funciones de la Secretaría de las Mujeres. Por su parte, tres años más tarde, también el Decreto 883 de 2015 incluirá nuevas funciones para la Secretaría de las Mujeres, tal como se observa en la siguiente Tabla 3.

Tabla 3. Comparativo entre las funciones de las subsecretarías en 2007, 2012 y 2015

Funciones 2007	Funciones 2012	Funciones 2015
1. Implementar una política pública para las mujeres definida en un plan estratégico en temas prioritarios que apunten a las necesidades prácticas y a los intereses estratégicos de las mujeres	1. Direccionar políticas públicas para las mujeres en la ciudad de Medellín	1. Dirigir políticas públicas para las mujeres en la ciudad de Medellín
2. Transversalizar las políticas en las instancias y dependencias del municipio en ámbitos prioritarios y programas estratégicos definidos previamente en el plan estratégico de la Secretaría y en concordancia con el Plan de Desarrollo	2. Transversalizar las políticas en las instancias y dependencias del municipio y en los diferentes sectores sociales, públicos y privados	2. Transversalizar las políticas en las instancias y dependencias del municipio y en los diferentes sectores sociales, públicos y privados
3. Garantizar que la política pública expresada en un plan estratégico sea contemplada en los planes de desarrollo y con asignación presupuestal propia	3. Generar procesos de interlocución e intercambio de saberes con las organizaciones sociales y las diversas manifestaciones del movimiento de las mujeres	3. Generar procesos de interlocución e intercambio de saberes con las organizaciones sociales y las diversas manifestaciones del movimiento de las mujeres
4. Generar procesos de interlocución e intercambio de saberes con las organizaciones de mujeres y las diversas expresiones del movimiento de mujeres	4. Contribuir a la garantía de los derechos de las mujeres del municipio, en especial el derecho a la vida, la seguridad y el desarrollo humano	4. Contribuir a la garantía de los derechos de las mujeres del municipio, en especial el derecho a la vida, la seguridad y el desarrollo humano
5. Asesorar a la Alcaldía de Medellín en la adopción de políticas y planes de acción municipal que fortalezcan la condición y posición de las mujeres en el municipio de Medellín	5. Coordinar y articular con las entidades públicas, privadas, sector social, acciones que contribuyan al cumplimiento de los propósitos en materia de equidad de género definidas en los tratados internacionales en concordancia con las normas vigentes	5. Coordinar y articular con las entidades públicas, privadas, sector social, acciones que contribuyan al cumplimiento de los propósitos en materia de equidad de género definidas en los tratados internacionales en concordancia con las normas vigentes
	6. Fortalecer los procesos institucionales, sociales y comunitarios, que favorecen la equidad de género	6. Fortalecer los procesos institucionales, sociales y comunitarios, que favorecen la equidad de género

	7. Estimular la participación de las mujeres y sus organizaciones en la gestión de iniciativas que permitan el acceso y el disfrute de los servicios	7. Estimular la participación de las mujeres y sus organizaciones en la gestión de iniciativas que permitan el acceso y el disfrute de los servicios
	8. Implementar, mantener y mejorar el Sistema Integral de Gestión de acuerdo con las directrices definidas por la entidad	8. Coordinar, con la Secretaría de Suministros y Servicios, la realización de los contratos necesarios para obtener los bienes y servicios requeridos y ejercer la supervisión técnica de los mismos
		9. Implementar y ejecutar las políticas y directrices que orienten los procesos de apoyo
		10. Implementar y ejecutar las políticas y directrices que establezca la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, en materia de gestión de trámites, procedimientos administrativos, peticiones, quejas, reclamos y sugerencias
		11. Implementar, ejecutar y cumplir las políticas y directrices que contribuyan a fortalecer su participación en la formulación, implementación y ejecución del Plan de Desarrollo y del Plan de Ordenamiento Territorial y sus instrumentos complementarios
		12. Implementar, mantener y mejorar el Sistema Integral de Gestión para los procesos que dirige o participa, de acuerdo con las directrices definidas por la entidad

Fuente: elaboración propia basada en Concejo de Medellín (2007) y Alcaldía de Medellín (2012b) y Alcaldía de Medellín (2015a).

Sin duda, un análisis más profundo de estos cambios sería importante. Entre otras cosas llama la atención que se hayan eliminado varias funciones clave, como la función de garantizar que la política pública expresada en un plan estratégico sea contemplada en los planes de desarrollo y con asignación presupuestal propia; la función de elaborar y consolidar informes de resultados en la aplicación de indicadores sensibles al género; y sobre todo, la función de asesorar a la Alcaldía de Medellín en la adopción de políticas y planes de acción municipal que fortalezcan la condición y posición de las mujeres en el municipio de Medellín.

Ahora bien, independientemente de los cambios señalados, lo que es evidente es la forma en que el problema de las relaciones de género se incorpora en la administración municipal a través de la Secretaría de las Mujeres: abocando esfuerzos para el fortalecimiento de los derechos de las mujeres, señalando la necesidad de coordinar esfuerzos tanto al interior como al exterior de la Alcaldía y haciendo uso de la estrategia de transversalización del enfoque de género.

Además, la Resolución 2022 de 2015 hará viables y formales las modificaciones mencionadas tras la adopción de la planta de empleo con la que se fortalece el recurso humano de la entidad. Con ello, se mejoran las condiciones para que los asuntos que se agendan como problemas se conviertan realmente en acciones y para que los derechos de las mujeres cuenten con políticas públicas, es decir, con posibilidades reales de concreción. En el Gráfico 2 se presenta la estructura actual de la Secretaría de las Mujeres, después de los cambios mencionados y del fortalecimiento de su planta de personal.

Independientemente de los límites presupuestales y de recursos humanos con los que cuenta, la Secretaría de las Mujeres es la materialización más concreta de la inclusión del problema de la desigualdad de género

Gráfico 2. Estructura administrativa de la Secretaría de las Mujeres



Fuente: elaboración propia basada en Alcaldía de Medellín (2015b).

en la agenda gubernamental de la ciudad. Sus funciones y las áreas en las que se divide administrativamente para llevarlas a cabo dan cuenta de una comprensión cada vez más amplia del problema y de la forma como ha sido acogido en la administración. Sin embargo, es importante que la Secretaría lidere, más que implemente por sí sola, las alternativas de solución que propone para este problema y, por tanto, que su existencia no implique la negligencia por parte del resto de la administración pública en cuyos sectores es aún precaria la incorporación de enfoque de género (Corporaciones Humanas Colombia y Alcaldía de Medellín, 2015; Secretaría de las Mujeres, 2015).

Si para finales de la década de los noventa existía gran expectativa frente a la inclusión e impulso de las incipientes propuestas en las diferentes conferencias mundiales sobre las mujeres, en la actualidad, en la que el asunto goza de gran legitimidad pública como problema, las expectativas no son menores, aun frente a la certeza de que los avances son más lentos de lo que entonces llegó a pensarse, porque involucran una transformación de mentalidad. Como se ve a lo largo de este capítulo, no solo fue impulso de actores supranacionales, es el caso específico de la ONU, sino también la movilización social de las mujeres la que posibilitó la llegada de un problema tan grande (geográfica e históricamente) como el de la desigualdad de género a la agenda de los gobiernos.

El reto actual consiste en capitalizar las experiencias de las mujeres y sus organizaciones para el fortalecimiento de la Secretaría de las Mujeres, en hacer acopio de la información que permita hacer análisis de género de las desigualdades de las mujeres produciendo indicadores desagregados por sexo (tarea que los diferentes sectores de la administración aún desempeñan con deficiencia) y en lograr que sea la movilización ciudadana la que respalte y presione la implementación de alternativas de solución

concretas, con presupuestos suficientes, técnicamente fuertes y políticamente loables.

## Síntesis y conclusiones

Como en Colombia, en el municipio de Medellín la configuración de la desigualdad de género como asunto de política pública es un proceso de largo aliento que solo logra concretarse a finales del siglo XX, más específicamente en la década de los noventa. El primer paso para que esto sea así lo constituye la definición de la desigualdad de género como problema público. A ello contribuye la movilización política de las feministas de la década de los setenta y los desarrollos teóricos que empiezan a ser incorporados en los marcos cognitivos a través de los cuales se interpreta el mundo (como el desarrollo del concepto *género*, de *empoderamiento* o de *necesidades prácticas e intereses estratégicos de género*, entre otros). No obstante, un aspecto de especial relevancia lo constituye la institucionalización del discurso sobre las mujeres a partir del interés que este despierta en actores supranacionales de gran envergadura como la ONU.

Como suma a estas voluntades, a principios de los noventa, el problema de la desigualdad de género se incorpora en la agenda gubernamental del municipio de Medellín, desde donde empiezan a diseñarse acciones para la incidencia. Entre ellas, el desarrollo institucional es quizás uno de los resultados positivos más visibles junto con la oficialización de una PPMURMM. Esto, pese al poco presupuesto que históricamente se ha asignado a las instancias encargadas de liderar las acciones de la política.

Algunas conclusiones generales a las que se llega son:

- Solo hasta la década de los noventa puede hablarse del ingreso de la igualdad de género como problema público en la agenda gubernamental del municipio de Medellín.
- La lectura de la incorporación de este problema en la agenda gubernamental permite plantear el proceso como representativo del modelo de agendamiento por movilización externa. Tanto actores públicos como privados, locales, nacionales y transnacionales, participaron activamente para que la desigualdad de género fuera objeto de interés y de acción gubernamental.
- Los avances que se han dado desde la primera expresión de la inclusión del problema en la agenda gubernamental (en 1992, una instancia con el nombre de Oficina de la Mujer) han sido significativos. Efectivamente, se ha pasado de contar con acciones muy concretas y limitadas adscritas a dependencias con poco nivel de incidencia, a acciones más numerosas, estructuradas y lideradas por una instancia que cuenta con el más alto rango administrativo, la Secretaría de las Mujeres.
- Las funciones de la Secretaría se han ido moldeando (y aumentando) a través del tiempo, pero no así el presupuesto con el que cuenta. Con todo, en el año 2012 se empieza a hacer transformaciones al interior de la Alcaldía que redundan, para 2015, en una mayor capacidad de la Secretaría, ya que llega nuevo personal, necesario para adelantar las acciones que se diseñan como esenciales para alcanzar la igualdad de género.
- La forma en la que el problema ha permeado el quehacer de la administración pública local se observa además en la aparición de normativa y en el uso de lenguaje incluyente y conceptos de género, que ha ido creciendo.
- Hacia el exterior, la mayoría de las acciones que se han implementado dan cuenta de una cierta comprensión del problema y de lo que se considera prioridad: el reconocimiento, la autonomía económica de las

mujeres, su participación social y política y la prevención y la atención a las violencias de las que son víctimas. Aun así, en un contexto de profundas desigualdades socioeconómicas, los esfuerzos se han mantenido fundamentalmente en la resolución de las necesidades prácticas de las mujeres, lo que ha dejado poco espacio a las acciones relacionadas con el cuestionamiento de las relaciones de género y de poder. Esto se observa sobre todo en la forma como las acciones se dirigen casi exclusivamente a las mujeres, y en lo poco que se busca transformar directamente la mentalidad de la población.

- En este sentido, los avances que sí se han dado (como los normativos y los de mejora en las condiciones de vida de las mujeres) no se compadecen con el lugar fundamentalmente marginal que ocupan las necesidades y los intereses estratégicos de género en los planes de desarrollo de la ciudad.

## Referencias y bibliografía

- Aguilar, L. F. (1993). *Estudio introductorio*. En: Aguilar, L. F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel de Porrúa.
- Alcaldía de Medellín. (2002a). Las mujeres y la participación en el desarrollo local. Memorias del Foro Metropolitano: Hacia la construcción colectiva de las políticas públicas de equidad de género para Medellín y el Área Metropolitana. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2002b). Decreto 151/2002. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_0\\_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/DECRETO%20No151.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/DECRETO%20No151.pdf)
- Alcaldía de Medellín. (2004). Plan de Desarrollo 2004-2007, “Medellín compromiso de toda la ciudadanía”. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_0\\_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf)

- Alcaldía de Medellín y Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano. (2010). *Situación de las Mujeres de Medellín 2005-2008*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2012a). Plan de Desarrollo 2012-2015, “Medellín un hogar para la vida”. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documents/PlaDesarrollo2012-2015/Plan%20de%20Desarrollo\\_baja.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documents/PlaDesarrollo2012-2015/Plan%20de%20Desarrollo_baja.pdf)
- Alcaldía de Medellín. (2012b). Decreto 1364/2012. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documents/2012/decreto-1364.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2014). *Normatividad y políticas relacionadas con las mujeres y sus derechos*. Medellín: Secretaría de las Mujeres.
- Alcaldía de Medellín. (2015a). Decreto 883/2015. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_0883\\_2015.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0883_2015.htm)
- Alcaldía de Medellín. (2015b). Resolución 2022 de 2015. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/r\\_sghscmed\\_2022\\_2015.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/r_sghscmed_2022_2015.htm)
- Alcaldía de Medellín. (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019, “Medellín cuenta con vos”. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documents/2016/GACETA%204383.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documents/2016/GACETA%204383.pdf)
- Alfama, E. y Cruells, M. (2011). Experiencias y reflexiones sobre la transversalidad en las políticas de igualdad de género. Recuperado de [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0MCZw4ZAMmIJ:https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2013/189782/ciupue\\_a2013p355iSPA.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0MCZw4ZAMmIJ:https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2013/189782/ciupue_a2013p355iSPA.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co)
- Anzorena, C. (2006). Movimientos feministas y Naciones Unidas: del optimismo de los 60 a la paradoja de Beijing. Recuperado de [http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/1495/anzorenabeijing.pdf](http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/1495/anzorenabeijing.pdf)
- Ariza, G. R. (2011). Hacia la definición de la violencia en las relaciones de pareja como un problema de salud pública en Medellín a comienzos del siglo XXI. *Feminismo/s* (18), 67-92.
- Bengoetxea, E. (s.f.). Prácticas de género e intereses estratégicos de género. Recuperado de <http://glosario.pikaramagazine.com/glosario.php?lg=es&let=n&ter=necesidades-practicas-de-genero-e-intereses-estrategicos-de-genero>
- Birkland, T. (2006). Agenda Setting in Public Policy. En Fischer, F. & Miller, G. (Eds.), *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (63-78). New York: CRC Press.

- Buchely, L. E. (2014). Género y constitucionalismo. Una mirada feminista al derecho constitucional colombiano. *Ciencia Política*, 9(18), 83-107.
- Concejo de Medellín. (1998). Acuerdo 14/1998. Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000, Por una ciudad más humana. Sistema de Documentación e Información Municipal, ESAP. Recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20medell%C3%ADn%20-%20antioquia%20-%201998-2000%20-%20\(139%20p%C3%A1g%20-%20605%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20medell%C3%ADn%20-%20antioquia%20-%201998-2000%20-%20(139%20p%C3%A1g%20-%20605%20kb).pdf)
- Concejo de Medellín. (2001). Plan de Desarrollo 2001-2003, "Medellín competitiva". Sistema de Documentación e Información Municipal, ESAP. Recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-\(170%20p%C3%A1g%20-%20892%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-(170%20p%C3%A1g%20-%20892%20kb).pdf)
- Concejo de Medellín. (2003). Acuerdo Municipal 22/2003. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Normas/Documentos/2011/Acuerdo%2022de%202003Pol%C3%ADtica%20P%C3%A1ca%20%20Mujeres%20Urb%20y%20Rurales.pdf>
- Concejo de Medellín. (2007). Acuerdo Municipal 01/2007. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Normas/Documentos/2011/Acuerd.Mcpal%2001\\_2007Modif%20Dec.Mcpal%20151\\_2002%20FIRMAS.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Normas/Documentos/2011/Acuerd.Mcpal%2001_2007Modif%20Dec.Mcpal%20151_2002%20FIRMAS.pdf)
- Corporación Humanas Colombia y Alcaldía de Medellín. (2015). *Evaluación de la implementación de la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Fointaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Bogotá: Anthropos.
- Freytes, N. (2009). Época de cambios importantes. El feminismo radical de los 70 y el Movimiento de Liberación de la Mujer. *Historia Regional*, (27), 55-74.
- Garraud, P. (2009). Agenda/Surgimiento. En L. Boussaguet, S. Jacquiot y P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de Políticas Públicas*, (60-67). Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- González, S. (2009). Políticas públicas de mujer y género: el caso de Medellín. *Manzana de la Discordia*, 4(1), 33-40.
- Guzmán, V. (2001). La institución de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/S01030269\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/S01030269_es.pdf?sequence=1)

- Lamus, D. (2009). Movimiento feminista o Movimiento de mujeres en Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/39765/1/Movimiento%20feminista.pdf>
- León, M. (2013). *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Olaya, C. A. (2017). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar*, 1(1) 42-65.
- ONU Mujeres. (s.f.). Conferencias mundiales sobre la mujer. Recuperado de <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Temas mundiales. Mujer. Historia. Recuperado de <http://www.un.org/es/globalissues/women/historia.shtml>
- Ramírez, C. (2008). El concepto de género: reflexiones. *Ensayos*, (8), 307-314. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3003530>
- Rigat-Pflaum, M. (2007). Gender mainstreaming. Luces y sombras de un enfoque para la igualdad de los géneros. Recuperado de [http://www.fes.org.ar/publicaciones/gender\\_mainstreaming\\_11\\_2007.pdf](http://www.fes.org.ar/publicaciones/gender_mainstreaming_11_2007.pdf)
- Rigat-Pflaum, M. (2008). Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género recuperado. *Nueva Sociedad*, (218). Recuperado de [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21671/1/35\\_maistreaming.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21671/1/35_maistreaming.pdf)
- Rowlands, J. (1997). Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras: un modelo para el desarrollo. En M. León (Comp.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Secretaría de las Mujeres. (2015). Promoción de la equidad de género en el territorio. Sistematización de la experiencia. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/EquidadGenero/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Sistematizaci%C3%B3n%20Promoci%C3%B3n%20de%20la%20Equidad.pdf>
- Vamos Mujer. (s.f.). El poder de las agendas ciudadanas de las mujeres. Recuperado de <http://vamosmujer.org.co/sitio/enterate-2/noticias/692-el-poder-de-las-agendas-ciudadanas-de-las-mujeres.html>

## SEGUNDA PARTE

### Estructuración del problema público y construcción de objetivos y metas de política pública

La segunda parte del libro pretende dar cuenta del proceso de estructuración, priorización y causalidad del problema público de la desigualdad del género, que se propone intervenir desde la política pública, como un esfuerzo por comprender la brecha indeseable, sus límites y los actores llamados a incidir en él, sus intereses, narrativas y aportes. Ello implica, a su vez, que el lector encontrará en esta sección del libro un análisis de las seis dimensiones priorizadas para la formulación de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín en clave del proceso de estructuración del problema público, que le permitirá después comprender el alcance del proceso de formulación de la política pública, su objetivo, los objetivos específicos y las metas de cada una de las dimensiones que se construyeron a partir de la estructuración del problema público. Finalmente, y para cerrar la sección, se presenta un análisis de la complejidad que supone el proceso de construcción de una política pública, resultado del debate continuo entre los diferentes actores participantes, sus intereses, valores y creencias durante la construcción colectiva y, por supuesto, las tensiones existentes entre la mirada técnica y política que se encuentran en proceso de formulación de este instrumento de intervención a un problema público.

CAPÍTULO 3

## ESTRUCTURAR, PRIORIZAR Y ESTABLECER LA CAUSALIDAD DEL PROBLEMA PÚBLICO DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO

LUIS FERNANDO AGUDELO  
ANDRÉS OLAYA



### Introducción

Las políticas públicas son un esfuerzo de construcción colectiva de prioridades de acción frente a una situación socialmente problematizada. Surge la política pública del deseo de la sociedad, de una parte significativa de ella, de superar un obstáculo o una brecha indeseable. Y esto solo es posible si se pueden identificar los límites del problema y las causas que lo generan, pero no únicamente desde la visión racionalista de los procesos de planificación que suelen ser ahistóricos, descontextualizados e inconsultos.

Desde una perspectiva amplia, la formulación de políticas significa poner en discusión, sobre la base de información relevante y constante, las perspectivas de los diferentes grupos sociales en torno a los problemas públicos inscritos en la agenda gubernamental. En este sentido, discusión y pluralidad, sumado a la identificación de información relevante, permiten establecer un límite a la acción de los actores estratégicos de las políticas públicas para aumentar su efectividad. En este proceso, el papel de los gobiernos es fundamental en la lógica de coordinar los esfuerzos de discusión, la recolección de datos y, por supuesto, emprender acciones

Fotografía: Carlos Vidal, Alcaldía de Medellín.

públicas orientadas por una interpretación particular del problema, sus causas y la forma de corregir sus efectos.

En este orden de ideas, el esfuerzo metodológico para la formulación de políticas públicas implica entender el significado de la estructuración y el establecimiento de la causalidad de los problemas públicos, en este caso, la desigualdad de género.

El presente capítulo parte de la comprensión de los problemas de género en torno a la necesidad de convertir los avances legales en fuente de acción para eliminar barreras y modificar estructuras de poder injustas. Pero no en un sentido general y abstracto, sino en un sentido concreto, contextualizado y estructurado para la igualdad de género de las mujeres de Medellín. Esto implica definir las principales dimensiones de la vida en las que se ven afectadas y la manera en la que el proceso de formulación de política pública permite priorizar las acciones del gobierno, la sociedad civil y los actores del mercado para dar soluciones.

Entender la construcción colectiva y el proceso técnico-político de priorización es, en últimas, entender una parte importante de las políticas públicas. De allí que este capítulo se enfoque en presentar la manera en la que lel gobierno local, la sociedad civil, las entidades públicas y privadas y diversos actores sociales han construido durante cerca de tres años uno de los procesos de priorización más complejos de la historia de las políticas públicas poblacionales de la ciudad de Medellín. En definitiva, se trata de entender cómo priorizar los problemas, las causas y las acciones de política pública, cómo hacer esto con información relevante. Y al final, ¿cómo priorizar sobre la base de la construcción colectiva entre actores estratégicos (organizados y no organizados) que tienen interés en superar las desigualdades de género que afectan a las mujeres de Medellín?

## Los árboles no dejan ver el bosque: estructurando el problema público de la política pública

Dado que los problemas públicos no preexisten en la realidad, sino que son “interpretaciones de condiciones que han sido subjetivamente definidas como problemáticas y que, como tales, demandan algún tipo de acción [pública]” (Ingram, Schneider y de Leon, 2010, pp. 100-101), el primer paso para la formulación de políticas es la adecuada estructuración del problema.

En este caso, la igualdad de género es el objetivo amplio y general que las sociedades y los Estados se proponen alcanzar para resolver el problema público de las desigualdades históricamente construidas entre hombres y mujeres.<sup>1</sup> Para lograrlo, la mayoría de los Estados occidentales suscriben y ratifican tratados internacionales a favor de los derechos humanos de las mujeres, crean leyes y diseñan políticas públicas que promueven la equidad.<sup>2</sup> Dependiendo de la trayectoria histórica de cada país, esta meta se ha mantenido en la agenda gubernamental con mayor o menor intensidad desde los 70 hasta la actualidad. De hecho, hoy ningún gobierno que se autoproclame liberal y democrático puede excluir o bloquear la equidad de género de su lista de intereses.

---

1 — Vale la pena señalar que difícilmente las políticas públicas logran “resolver” los problemas sociales a modo de ecuaciones matemáticas. Normalmente, estos problemas se transforman y resuelven una y otra vez de acuerdo con el proceso político.

2 — La igualdad de género es “una condición ideal en la que todos los hombres y todas las mujeres tienen las mismas oportunidades de participar en la política, la economía y la sociedad. Sus roles son igualmente valorados y ninguno sufre de desventajas basadas en el género. Además, ambos son considerados seres libres y autónomos con dignidad y derechos” (Htun & Weldon, 2010, p. 213). La traducción es de los autores.

A pesar de estos importantes avances normativos, la práctica efectiva de la igualdad de género en todas las dimensiones de la vida humana no se ha logrado en ninguna parte del planeta.<sup>3</sup> Por ejemplo, según las proyecciones del Foro Económico Mundial, la brecha económica de género solo se cerrará en los próximos 47 años en Europa Occidental, 61 en América Latina, 63 en África Subsahariana, 93 en Europa Central y Oriental, 111 en el Este asiático, 356 en el Gran Medio Oriente, más de 1000 años en Asia del Sur y, extraordinariamente, la brecha económica se está ampliando en América del Norte (Leopold & Stefanova, 2016).

Sin embargo, existe un peligro latente a la hora de pensar en la equidad de género únicamente a través de asuntos o problemáticas puntuales como la brecha económica. Esto es peligroso porque las relaciones de género involucran todas y cada una de las dimensiones de la vida humana, y resulta casi imposible dar cuenta al mismo tiempo de todos los avances o retrocesos realizados por una sociedad particular. A menudo se piensa, por ejemplo, que las democracias estables de los países desarrollados son más progresistas en lo que refiere a la igualdad de género. Por ejemplo:

Suecia ofrece un generoso permiso parental y de guardería, pero ha sido lenta para combatir la violencia contra las mujeres. De hecho, los gobiernos de los países tipo ‘macho’ de América Latina hicieron mucho más para mitigar la violencia contra las mujeres que los ‘women-friendly’ Estados del bienestar escandinavos (Htun y Weldon, 2010, p. 207).<sup>4</sup>

3 — No obstante, hoy se reconoce que Islandia es el país que más cerca está de cerrar las brechas de género (Foro Económico Mundial, 2016).

4 — La traducción es de los autores.

Lo mismo ocurre cuando se compara el asunto del aborto entre Italia e Irlanda. En el país de la sede del Vaticano, el aborto no solo está permitido, sino que es subsidiado por el Estado, mientras en Irlanda, católica, todavía se encuentra criminalizado. En América, las amplias licencias de maternidad costarricenses contrastan con las precarias condiciones laborales de las madres estadounidenses. Y la aprobación tardía del sufragio femenino en el pequeño cantón suizo de Appenzell, apenas en 1989, dista mucho de la temprana aprobación uruguaya en 1927.

Incluso es posible encontrar contradicciones en un mismo país cuando se comparan diferentes asuntos de género. En Japón, la tercera mayor economía del planeta, las mujeres tienen la esperanza de vida más alta de todas, junto con tasas de alfabetización y cobertura en educación primaria y secundaria ampliamente equitativas entre hombres y mujeres (Foro Económico Mundial, 2016). Sin embargo, el país resulta ser uno de los peores países cuando se miran asuntos relacionados con la participación de las mujeres en la economía y el trabajo. Según el Índice de Techos de Cristal que realiza The Economist (2014), Japón y Corea del Sur presentan profundas resistencias para que las mujeres ocupen altos cargos de decisión. Y esto sin contar con que una de cada tres mujeres japonesas ha sido víctima de acoso sexual laboral (The Japan Times, 2016).

¿Quieren decir estos datos que las mujeres latinoamericanas e italianas viven mejor que las mujeres suecas, estadounidenses, suizas o japonesas? No necesariamente. El punto es que cuando se enfoca algún asunto de género particular, los árboles no nos dejan ver el bosque. Esto significa que, al enfocarse demasiado en un solo asunto de género, se corre el riesgo de olvidar los múltiples problemas que hacen parte de la desigualdad de género en su conjunto. Por eso, las proyecciones del Foro Económico Mundial sobre el cierre de la brecha económica de género pueden variar

cuando se analizan otros asuntos, por ejemplo, de salud o educación. En pocas palabras, esto implica reconocer que “las políticas de género no involucran un solo asunto sino muchos, y cada asunto involucra a diferentes actores y [activa diferentes] conflictos” (Htun & Weldon, 2010, p. 208).

Pensar entonces en la equidad de género desde los árboles en particular, y desde el bosque en general al mismo tiempo, posibilita ampliar la mirada sobre el desarrollo en clave de género. Por una parte, nos ayuda a salir de lugares comunes al mostrar que la desigualdad de género no es exclusiva de los países pobres y desindustrializados y, por otra parte, nos demuestra que es imposible para un gobierno en solitario alcanzar un objetivo tan amplio y general.

## Dimensiones

Para ordenar el amplio conjunto de asuntos que involucran la igualdad de género, las políticas públicas en este ámbito se han visto obligadas a definir unas líneas temáticas, ejes transversales, componentes estratégicos o dimensiones de acción (la creatividad administrativa en este punto es increíblemente variada) sobre las cuales buscan estructurar la intervención gubernamental, comunitaria y privada. Estas dimensiones son un conjunto amplio de áreas de la existencia humana relacionados con el bienestar público e individual de la ciudadanía, tales como la educación, la salud, la seguridad, el medio ambiente, entre muchos otros (que pueden coincidir o no con la organización sectorial de las administraciones públicas).

Por ejemplo, en el contexto internacional, el Plan de Acción de Beijing (1995) definió doce “esferas de especial preocupación”<sup>5</sup> y la Unión Europea,

a través del Instituto Europeo para la Igualdad de género (EIGE), estableció diecinueve áreas de política pública para aplicar la estrategia del *gender mainstreaming*.<sup>6</sup> Recientemente, en el contexto regional, la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), estableció que la “estrategia de Montevideo” se conformaría por diez ejes de implementación.<sup>7</sup> Y en Colombia, la Política Nacional para la Equidad de Género formulada en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 161, define seis ejes temáticos relacionados con la trayectoria histórica del país.<sup>8</sup> En el caso del gobierno local de Medellín, el Acuerdo 22 del 2003 que promulgó la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín (PPMURMM) contiene trece objetivos específicos para lograr el “desarrollo humano equitativo, sustentable y sostenible”.<sup>9</sup>

---

de decisiones, mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, derechos humanos de la mujer, mujer y los medios de difusión, mujer y el medio ambiente, la niña.

6 — Agricultura y desarrollo rural, justicia, cultura, pobreza, agenda digital, asuntos marítimos y pesca, asuntos económicos y financieros, política regional, educación, investigación, empleo, deporte, energía, turismo, emprendimiento, transporte, medio ambiente y cambio climático, jóvenes y salud.

7 — Igualdad y Estado de derecho, comunicación, institucionalidad, tecnología, participación popular y ciudadana, cooperación, construcción y fortalecimiento de capacidades estatales, sistemas de información, financiamiento y monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

8 — Construcción de paz y transformación cultural, autonomía económica y acceso a activos, participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones, salud y derechos sexuales y reproductivos, enfoque de género en la educación y el plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.

9 — Desarrollo institucional, información, educación, sistema de información para la equidad de género y el desarrollo integral de las mujeres, derechos humanos, redes de mujeres, salud, acceso y apropiación de bienes y servicios, empleo, convivencia pacífica, participación y organización, conflicto social armado y desplazamiento, acceso, concertación y control de recursos.

5 — Mujer y pobreza, educación y capacitación de la mujer, mujer y salud, violencia contra la mujer, mujer y los conflictos armados, mujer y economía, mujer en el ejercicio del poder y la adopción

## Asuntos

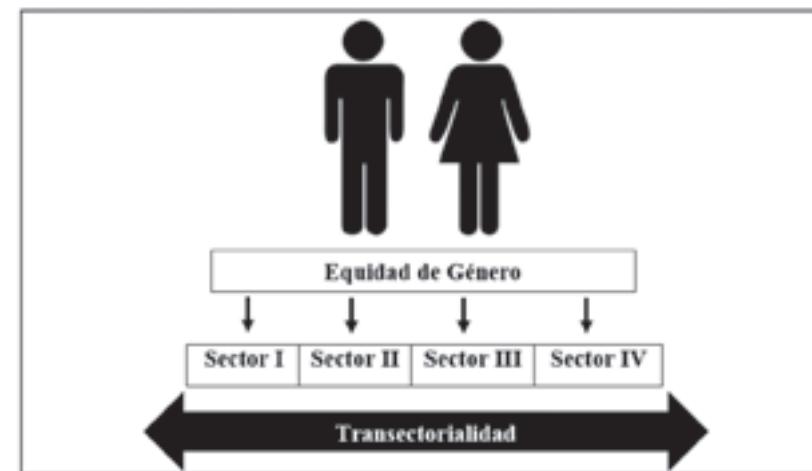
A su vez, cada una de estas líneas temáticas, ejes transversales, componentes estratégicos o dimensiones está compuesta por un conjunto de asuntos. Esto es, aspectos concretos de la realidad susceptibles de ser problematizados políticamente en un contexto determinado. Por ejemplo, la trata de personas, el feminicidio, la mortalidad materna, el analfabetismo, los techos de cristal o el *cyberbullying* son aspectos de la realidad problematizados políticamente en la actualidad. Todos y cada uno de estos asuntos constituyen los árboles y el bosque de la gobernanza para la igualdad de género.

Sin embargo, el proceso de estructuración, problematización y puesta en agenda de cualquier asunto es una cuestión profundamente política que activa o desactiva diferentes conflictos sociales (Birkland, 2014; Htun & Weldon, 2010). En la práctica, múltiples actores, ideas e intereses se disputan el control político y mediático de los asuntos públicos y, por esta razón, su definición misma se encuentra en constante cambio y reformulación. Como bien señala Garraud (2009), “la manera como un problema [asunto] se construye condiciona, por una parte, las formas que son pensables para considerarlo y tratarlo. En este sentido, [...] no hay problemas públicos ‘por naturaleza’, sino que todo problema público es una construcción social” (p. 61).

Por otra parte, y dado que la equidad de género es un objetivo transversal a todas las dimensiones de la vida, los asuntos que la materializan hacen parte de todos los sectores del gobierno (ver Figura 1). Esto hace que las políticas públicas con objetivos y metas transversales representen un reto para la administración pública tradicional, organizada históricamente bajo el principio capitalista de la división gubernamental del trabajo.

En palabras de Muller (2009), las políticas públicas transectoriales son “políticas que no se identifican con un sector pero que deben integrarse en el conjunto de los sectores ya existentes. Es el caso de las políticas de *gender mainstreaming* o de las políticas de reforma administrativa” (p. 408).

Figura 1. Igualdad de género y transectorialidad en el gobierno  
(A continuación, las figuras, las tablas, gráficos y demás se enumeran a partir de 1)



Fuente: elaboración propia.

Por eso, se entiende que la realización efectiva de la equidad de género no se logra en abstracto, sino que, por el contrario, requiere de acciones específicas sobre asuntos públicos que dependen de otros sectores del gobierno. De ahí que:

Las autoridades transversales se crean en los países para atender asuntos importantes pero que trascienden la acción de un solo sector. Un tema o una autoridad se convierten en transectorial no solo por Decreto, sino cuando los demás sectores asumen el

tema y las decisiones de dicha autoridad como vinculantes. Eso significa una asunción de la importancia primero del tema y luego de la capacidad de dicha institución para poder dirigir adecuadamente la acción sobre el tema (Solano, 2007, p. 4).

Evidentemente, en la práctica existen retos importantes a la hora de transversalizar objetivos colectivos, como la igualdad de género. Es muy común encontrar al interior de las administraciones públicas que los sectores tradicionales sienten que se les invade su espacio, asumen estos como una carga adicional, no logran ver la relación entre estos temas con su propio trabajo y menosprecian el trabajo colectivo, sobre todo cuando poseen los recursos económicos suficientes para funcionar de manera independiente (Solano, 2007).

## Intersecciones

Además de la complejidad inherente a todos los asuntos que componen las dimensiones relacionadas con la igualdad de género, hay un reto adicional. Desde finales de los 80, la literatura que parte desde el feminismo negro llamó la atención sobre las intersecciones donde se cruzan el género y la raza para dar origen a nuevas formas de discriminación. En uno de sus trabajos pioneros, Crenshaw (1991) señalaba que utilizó:

El concepto de interseccionalidad para denotar las diferentes maneras en las que la raza y el género interactúan para encuadrar las múltiples dimensiones de las mujeres negras y sus experiencias con el empleo. [Su] objetivo era ilustrar que muchas de las experiencias que enfrentan las mujeres negras no están subsumidas en los límites tradicionales de la discriminación racial o de género [...] y que la intersección de los

factores de racismo y sexismo es vivida por las mujeres negras de maneras que no pueden ser capturadas completamente mirando las dimensiones de raza o género de esas experiencias por separado (p. 1244).

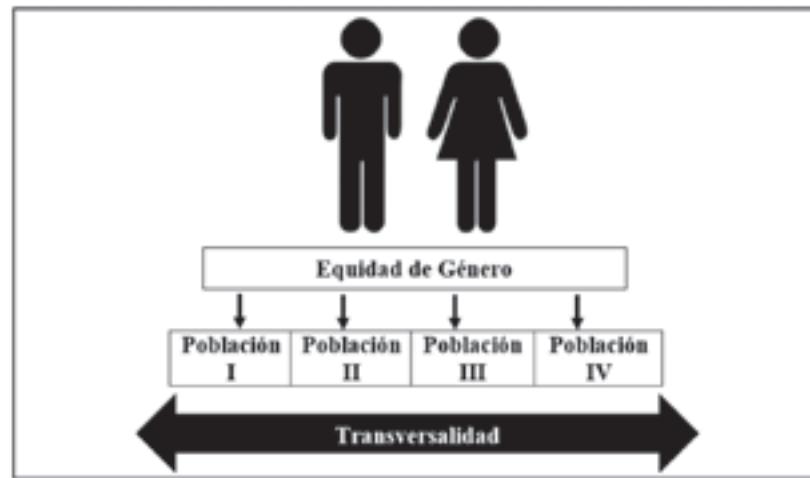
Esta visión interseccional de los asuntos públicos relacionados con las mujeres y la equidad de género no solo permite aumentar la sensibilidad frente a las desigualdades que operan cotidianamente en la sociedad y en el mercado, sino que también permite reconocer que las mujeres no son un solo grupo homogéneo. De hecho, actualmente el concepto de interseccionalidad es sensible a diferencias que parten de cuestiones como raza, género, etnia, clase, nacionalidad, orientación sexual, edad-generación, profesión, religión, origen territorial, fertilidad, lengua, nivel de escolaridad, victimización, discapacidad, preferencias políticas, entre otras.

Esto nos ayuda a reconocer que las intersecciones no son asuntos ni dimensiones *per se* y que, por el contrario, están relacionadas en mayor o menor medida con asuntos específicos. Por ejemplo, las mujeres rurales no son una “dimensión” de política pública, sino una intersección específica relacionada en mayor medida con temas como la seguridad alimentaria, la autonomía económica, el analfabetismo, el acceso a crédito o los derechos de propiedad sobre la tierra. Asimismo, asuntos como el embarazo adolescente o el desempleo se agudizan en la intersección entre mujeres jóvenes e indígenas.

En términos de administración pública, también existe un reto interseccional importante para la transversalización de las políticas públicas de mujeres e igualdad de género. Este parte del hecho de que las mujeres no son una población o un grupo poblacional particular, sino que son la mitad de todas las otras poblaciones: la mitad de la población indígena, la población rural, población afro, las víctimas, la juventud, la niñez, la

población en situación de cárcel, entre otras. Así, la transversalización del enfoque de género no se limita a los diferentes sectores de gobierno, sino que debe ampliarse hacia las demás poblaciones (figura 2).

Figura 2. Igualdad de género y transectorialidad en el gobierno



Fuente: elaboración propia.

Bajo este orden de ideas y retomando todos los aportes anteriores, el equipo técnico de la Universidad EAFIT inventarió doce dimensiones relacionadas con el objetivo general de la igualdad de género entre hombres y mujeres. Con estas dimensiones se busca estructurar, de una manera lógica y ordenada, las posibles intervenciones gubernamentales, comunitarias y privadas que apunten a la igualdad de género en todas dimensiones de la vida humana. Además de eso, se realizó un inventario (preliminar y abierto constantemente al debate) sobre los diferentes asuntos e intersecciones de género que hacen parte de esas dimensiones (más de 120 asuntos).

Tabla 1. Dimensiones inventariadas para la reformulación de la PPMURMM

Dimensiones	
1. Seguridad y vida libre de violencia	7. Cultura, recreación y deporte
2. Salud	8. Urbanismo y medio ambiente
3. Educación	9. Conflicto armado
4. Autonomía económica	10. Comunicaciones y TIC
5. Participación social y política	11. Ciencia, innovación y producción de conocimiento
6. Paz	12. Institucionalización y sistemas de información

Fuente: elaboración propia.

### La priorización de las problemáticas: el encuentro entre lo deseable y lo realmente posible

Una vez se logra hacer el inventario de todas las dimensiones que hacen parte del problema general de la desigualdad de género, comienza la difícil tarea de cruzar lo que sería deseable con lo que es realmente posible de lograr en el marco de recursos siempre finitos. Es decir, la priorización de las dimensiones y problemáticas a intervenir. Como señala Aguilar (2009), “la interdependencia de los dos componentes, el valorativo y el factual, con su puntual tensión entre lo deseable y lo factible, entre lo que el gobierno y la sociedad quieren y lo que realmente pueden hacer, da forma y modela la política pública” (p. 18).

De ahí que, de la manera como se enfrenta el proceso técnico-político de estructuración y priorización de las dimensiones de acción dependerá la efectividad de los resultados, las posibilidades de discusión, el seguimiento constante y –en últimas– la legitimidad completa del proceso de formulación de políticas públicas. Entendiendo entonces que este proceso es democrático y se constituye en una arena de contraposición de actores

con intereses y posturas ideológicas, es necesario definir un esquema de acciones prioritarias, sin descuidar la necesidad de asegurar la pluralidad y la participación. De hecho:

La presencia de esa multitud de actores explica por qué las decisiones no son siempre las más “racionales” o las más coherentes [...]. La decisión es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la decisión concebida como un acto lineal, basado en los postulados de libertad y racionalidad del decisor (Roth, 2017, p. 143).

Con todo, es importante guardar un equilibrio entre la necesidad de desarrollar procesos plurales de toma de decisiones y la necesidad de diseñar políticas públicas efectivas. Visto desde la perspectiva del ciclo de las políticas, las fases de formulación y legitimación surgen como respuesta analítica para sistematizar la priorización de la acción pública. Como afirman Meny y Thoenig (1992):

La formulación designa el trabajo mediante el cual una apuesta se inscribe en la agenda gubernamental o un problema se transforma en alternativas para la acción, en soluciones. Esta fase, también llamada de preparación, abarca diversas actividades que se diferencian en teoría unas de otras, porque en los hechos, todo se puede ocultar o confundir. Los responsables políticos, sus gabinetes, sus servicios realizan estudios para decantar el “desafío”, separar las facetas operativas, identificar los parámetros que provocan el problema, movilizar el conocimiento disponible y, por último, establecer un diagnóstico (p. 137).

Paralelamente a la priorización, la etapa de formulación también significa identificar las relaciones de causalidad al interior de los problemas

públicos. La dificultad del proceso está en mantener un punto medio entre la complejidad y la simplicidad de la situación, pues el objetivo final es que las explicaciones se conviertan en discurso, este en lenguaje cotidiano y, de allí, se dé la modificación de los comportamientos de actores (individuales o colectivos) que causan y perpetúan las desigualdades de género. Demasiada simplificación refuerza estereotipos discriminatorios, que tanto en el caso de la situación y posición de las mujeres, como de la comprensión de la masculinidad y de la feminidad en la sociedad occidental y –particularmente– en Antioquia y Medellín, son precisamente los que se quieren desmontar.

En este orden de ideas, la construcción de respuestas para las problemáticas de género, basada en las ciencias sociales y las políticas públicas (específicamente las políticas sociales) no puede quedarse únicamente en establecer dónde están, cómo son, cuántas son y qué les preocupa a las mujeres, es necesario establecer por qué se dan los fenómenos, en qué magnitudes y cuáles son las prioridades.

Sobre la base de la información y evaluaciones de las diferentes perspectivas académicas, sociales y políticas, se logró una comprensión más o menos completa del problema de la desigualdad de género con sus relaciones causales para que los actores –a través de coaliciones, negociación y compromisos institucionalizados– construyeran prioridades. Si bien esta priorización tiene un importante factor político, es esencial el proceso técnico y analítico, pues es base del establecimiento de los criterios que conducen a la priorización de causas (no de los síntomas) y, por tanto, marcan hacia dónde irá la acción de las políticas públicas y la inversión de recursos (de todo tipo) de los actores de la política pública.

El caso de la formulación de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín respondió a

un proceso metodológico de triangulación. Este incluyó el levantamiento de información primaria cuantitativa<sup>10</sup> y cualitativa,<sup>11</sup> estructurada en función de las doce dimensiones inventariadas, que permitiese contrastar la condición y posición de las mujeres de Medellín con algunas experiencias nacionales e internacionales.

Como ya se ha dicho, el proceso de formulación de las políticas públicas no es lineal y, en ese sentido, el caso local no es la excepción. Así que la definición de las dimensiones para clasificar los asuntos problematizados (la estructuración del problema público) fue cambiando en la medida que se desarrollaron talleres, entrevistas y grupos focales, pues de allí fueron apareciendo problemáticas invisibles para las analistas de la Secretaría de las Mujeres y el equipo técnico de la Universidad EAFIT y se fueron incorporando a las dimensiones. Así mismo, las diferentes posturas teóricas e ideológicas se fueron incorporando al análisis en la medida que se ampliaba el número de actores consultados.

Dado entonces que el centro mismo del proceso de formulación de políticas públicas es la toma de decisiones sobre qué priorizar, es vital que se identifiquen las preferencias de los actores, se establezcan las características de la problemática y las relaciones causales que permitan prever su efectividad. Para ello, es indispensable la existencia de criterios

10 — Encuestas de alcance municipal y estratificadas por territorio y edad a 1800 mujeres de Medellín (Invamer, 2016) y su análisis econométrico (modelos probabilísticos).

11 — 20 grupos focales en función de problemáticas, intersecciones y poblaciones, 15 entrevistas en profundidad a expertas por dimensión, 10 talleres con grupos de mujeres dentro y fuera del gobierno, 10 consultas a organizaciones sociales, 6 visitas a organizaciones del sector privado, 5 entrevistas a concejales/as, 11 entrevistas a funcionarias, municipales en clave de instrumentos, 21 entrevistas a funcionarias municipales en clave de implementación, 6 encuentros con 21 organizaciones de base sobre alternativas de solución, 6 encuentros con 17 organizaciones expertas sobre alternativas de solución, 7 encuentros territoriales con la ciudadanía (6 zonales y 1 corregimental), 1 encuentro académico, 7 entrevistas a expertos/as.

objetivos de priorización que permitan construir coaliciones de poder lo suficientemente sólidas que aseguren la legitimidad del proceso de la política pública (Meny y Thoenig, 1992, p. 140).

En el caso de la formulación de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín, los criterios objetivos que permitieron la priorización de las relaciones causales tienen que ver con el cumplimiento de todos o algunos de estos ítems:

1. La existencia de la relación causal en la literatura de género, de ciencia política o de política social, en especial (aunque no solamente) la relacionada con países occidentales con grados de desarrollo comparables.
2. La recurrencia y gravedad de la problemática, expresada por los actores a través de la mayoría de instrumentos de levantamiento de la información cualitativa (entrevistas, talleres, grupos focales, encuentros, entre otros).
3. La correlación estadística en el comportamiento de las variables, dada la existencia de información cuantitativa (análisis econométrico).
4. La fuerza de las relaciones causales frente a grados de significancia diferentes.
5. La densidad de relaciones causales desde y hacia un asunto de género particular en la representación gráfica del problema (ver Gráfico 1: Diamante de causalidad).

En este orden de ideas, el primer criterio responde a la existencia de antecedentes teóricos de relaciones causales en la literatura académica sobre teoría de género, políticas públicas, ciencia política o política social. Esto permite identificar las generalidades y singularidades del caso de Medellín y, con base en la fortaleza de los datos e información obtenida,

pueden incluso surgir relaciones causales no previstas en esta literatura o que sean únicas en la situación de la ciudad. Lo anterior, debido a que los contextos en los que muchas de estas investigaciones se desarrollan son estructuralmente diferentes. Por ejemplo, la riqueza analítica y discursiva de la socialdemocracia escandinava a la hora de reflexionar sobre el rol de la mujer en la sociedad, si bien es un referente, no es directamente transferible al análisis de la realidad latinoamericana, colombiana o medellinense.

El segundo criterio de priorización es la recurrencia y gravedad con la que los actores expresaron un asunto determinado entre sus percepciones, esperanzas o tensiones, sin importar si estos están o no previstos en la literatura. Por ejemplo, asuntos como marginalidad de las mujeres negras y las causas asociadas a estereotipos de género y raciales aparecen de forma permanente, pero con diferentes matices que dependen de la edad, estratificación social o el territorio en el que se presentan las desigualdades.

El tercer criterio es la correlación estadística y la disponibilidad intensiva de información cuantitativa en torno a problemáticas propias de las políticas sociales que, tradicionalmente asociadas a las mujeres, como salud sexual y reproductiva o los enfoques de atención familiarista, hacen que exista mayor disponibilidad de datos estadísticos. A ellas se suman dimensiones como educación, autonomía económica y seguridad, de las que existe levantamiento de información por parte de diferentes agencias estatales y hacen que sea más factible desarrollar procesos de análisis estadísticos robustos que permiten medir los grados de correlación entre variables. Para correr los modelos estadísticos de correlación entre variables se han priorizado las dimensiones de educación, salud, seguridad y vida libre de violencias, autonomía económica y participación social y política. Esto es posible, además, porque se dispone de datos obtenidos de una encuesta representativa para el territorio realizada en el marco del proceso de formulación

(Investigación y asesoría de mercadeo [Invamer], 2016) y por la existencia de series de tiempo extensas producidas por organismos internacionales de cooperación y fomento (Índice de igualdad de la mujer), el Gobierno nacional (Encuesta nacional de hogares), las asociaciones sectoriales y el Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia (Anuarios estadísticos) o el municipio de Medellín (Encuesta de calidad de vida).

Como cuarto criterio de priorización está la existencia de datos, el análisis de correlación de los mismos y la posibilidad de establecer un grado diferencial de fuerza de la correlación. Para poner un ejemplo, el grado de correlación que arroja la comparación de la variación de los ingresos de las mujeres de Medellín en función del número de horas que le dedican a labores del hogar, frente al número de horas que le dedican al cuidado de dependientes (niños/as, ancianos/as o discapacitados/as) son diferentes, de forma que la posibilidad de conseguir un empleo depende más del número de horas que las mujeres dedican a labores del hogar que del número de horas que dedican al cuidado de dependientes, de allí que las razones están asociadas a que las mujeres que se dedican al cuidado de dependientes no buscan trabajo (se salen del mercado de trabajo) y quedan inactivas en este sector.

El quinto criterio es el grado de densidad de relaciones causales que un asunto tiene frente a otros, ya sea por la existencia de dichas relaciones en correlación estadística o por el grado de importancia que los actores le dan a la problemática. De hecho, los talleres y grupos focales, pero sobre todo los talleres de trabajo con las funcionarias de la Secretaría de las Mujeres, en los que se revisó la representación gráfica (ver gráfico 1: Diamante de causalidad), los encuentros territoriales, las entrevistas con expertas, académicas y la empresa privada, permitieron ajustar la priorización surgida de la triangulación de información y evidencia cualitativa

y cuantitativa. En resumen, el proceso de priorización se desarrolló sobre la lógica de identificar los asuntos problemáticos, discutirlos en ambientes de contraposición de posturas con los actores estratégicos de la política pública, para desde la evidencia establecer correlaciones a través de modelos estadísticos que permitan confirmar las percepciones de las expertas y organizaciones de mujeres. Así, lo más importante para resaltar es que la riqueza de la política pública subyace al proceso de construcción colectiva, y la presencia de las organizaciones de mujeres, las mujeres no organizadas y la visión social de la problemática que permitió tener una lógica de priorización colectiva.

Para todo el proceso de formulación de la política vale la pena resaltar que el involucramiento de las funcionarias que se encuentran en el escenario de la toma de decisiones fue esencial, que no se trata de una cuestión funcionalista y técnica, en la medida que se presenta un fenómeno recurrente en el proceso de formulación de políticas públicas, en el que se separa el análisis de estas, del estudio e involucramiento de la administración pública (Peters, 2002). A ello se le suma la dualidad entre fortaleza y debilidad que se refleja en la relación construida entre el gobierno y las ciudadanas –y funcionarias–, que unas veces ponen todas sus expectativas, por desproporcionadas que sean en la esfera del gobierno, a la vez que relativizan su fuerza a la hora de modificar las condiciones estructurales de la situación y posición de las mujeres en sociedad.

En síntesis, luego del esfuerzo teórico y metodológico de estructurar el problema público de la desigualdad de género, que sirvió para realizar un inventario de más de 120 asuntos, clasificados en doce dimensiones analíticas, con niveles de causalidad diferentes, se dio como resultado la priorización de seis dimensiones de política pública: a) educación, b) salud, c) seguridad y vida libre de violencias, d) autonomía económica, e) paz y

f) participación social y política. Si bien es cierto que no se retoman los más de 120 asuntos inventariados desde el principio (debido a la necesidad de tener una política pública efectiva en el marco siempre de recursos finitos), muchos de los asuntos más importantes quedan incorporados en las seis dimensiones priorizadas. Por ejemplo, muchas de las dimensiones “comunicaciones y TIC” y “ciencia, innovación y producción de conocimiento” se retoman en la dimensión amplia de “educación”. Lo mismo ocurre con algunos asuntos de “recreación, cultura y deporte”, que quedan en la dimensión de “salud”, o los de “mujeres e institucionalización”, que se retoman en la estrategia de transversalización de la política pública.

### La importancia de establecer las relaciones causales de los problemas públicos

Estudiando las relaciones de causalidad de los problemas sociales, los hacedores de políticas públicas buscan hacer más eficientes y eficaces sus acciones para resolverlos. Esto es así porque, en el fondo, “toda política pública está sustentada en una hipótesis teórica de cambio social construida generalmente bajo la forma de si tal cosa, entonces ocurrirá esto” (Roth, 2017, p. 191). Al asumir determinadas hipótesis sobre el funcionamiento del mundo, los hacedores de políticas condicionan el éxito o el fracaso de sus decisiones y acciones. Es más probable que cuando la hipótesis de intervención sea correcta, la política tenga los impactos deseados –o al menos esté cerca de lograrlos–. Pero cuando la hipótesis es incorrecta, nunca se lograrán cumplir los objetivos deseados, no importa qué tantos recursos y funcionarios estén al servicio de la implementación de la política. Como señala Birkland (2014):

Los problemas sociales son muy complejos [y] no es sorprendente que sea muy difícil el desarrollo de teorías causales sobre cómo funciona el mundo social. Si se desarrolla la teoría causal equivocada, ninguna política, por muy bien elaborada que sea, tendrá probablemente un impacto positivo en el problema bajo consideración (p. 242).

Este es un problema permanente de las ciencias sociales a la hora de formular políticas públicas, en la medida que una buena parte de las decisiones públicas se toman con base en la descripción (algunas veces intuitiva) de las situaciones que se consideran problemáticas y, en el mejor de los casos, sobre la base de los resultados de las discusiones políticas en escenarios deliberativos (Cortés Cáceres, Escobar Latapí y González de la R., 2008). Los abordajes complejos de esas problemáticas no se pueden mantener en la pura descripción de la condición y posición de las mujeres, la formulación de las políticas implica estudiar las relaciones de causa y efecto involucradas en tales problemáticas para construir bases más sólidas de acción pública (Díez, 1999).<sup>12</sup>

Sin embargo, en la mayoría de los problemas sociales intervienen múltiples y complejas relaciones de causalidad que difícilmente podrían ser tomadas en cuenta para la formulación “óptima” de políticas públicas.<sup>13</sup> Esto implica que no existen políticas públicas perfectas que resuelvan todos los problemas sociales al mismo tiempo, y que la formulación e

12 — Por ejemplo, cuando se asume que las dificultades para la acumulación de capital humano son una causa de la pobreza, las políticas públicas de lucha contra la pobreza tendrán como objetivo disminuir o desaparecer las dificultades de las personas pobres para acumular capital humano. Solamente después de la implementación y de la evaluación de la política pública será posible verificar o desechar la hipótesis que relaciona la falta de capital humano (causa) con la pobreza (efecto).

13 — Sumado a esto, en medio del proceso de formulación de políticas públicas intervienen múltiples actores con intereses y valores muchas veces contrapuestos.

implementación de políticas es y será un asunto de aprendizaje, de ensayo y error. No obstante, sí existen mejores políticas que otras y esto está determinado, en gran medida, por la calidad de las relaciones causales que se establezcan en su formulación. De hecho, “es muy probable que una política sea intrínsecamente imposible de implementar si no podemos especificar una cadena lógica de comportamientos que conduzca a los impactos de política deseados”<sup>14</sup> (Weimer & Vining, 2016, p. 288).

Lo más importante es hacer explícitas las teorías e hipótesis de cambio social que serán asumidas por quienes formulan las políticas. Esto es necesario porque, increíblemente, la mayoría son diseñadas e implementadas con base en hipótesis implícitas construidas desde el sentido común, la experiencia previa o simplemente desde la intuición subjetiva de quienes formulan. Por esta razón, muchas veces las políticas que efectivamente llevan a cabo los gobiernos ni siquiera cuentan con un diagnóstico previo claro y coherente. Esto hace que los objetivos de la política, así como sus instrumentos de intervención, nunca queden explícitos en la formulación y, por lo tanto, puedan ser reinterpretados o malinterpretados una y otra vez por quienes tienen a cargo su implementación.

Asimismo, el monitoreo y la evaluación de una política pública mal formulada, que no hizo explícitas sus hipótesis de intervención, se vuelven tareas casi imposibles de lograr. Quienes se proponen evaluar este tipo de políticas terminan caminando a ciegas en el complejo y a veces surrealista mundo de quienes formulan políticas con base en la intuición, las coronadas o, peor aún, los intereses particulares. En efecto, lo que caracteriza una formulación juiciosa y coherente, es la calidad de la evidencia que se utilice para construir las hipótesis de intervención. Esta evidencia puede

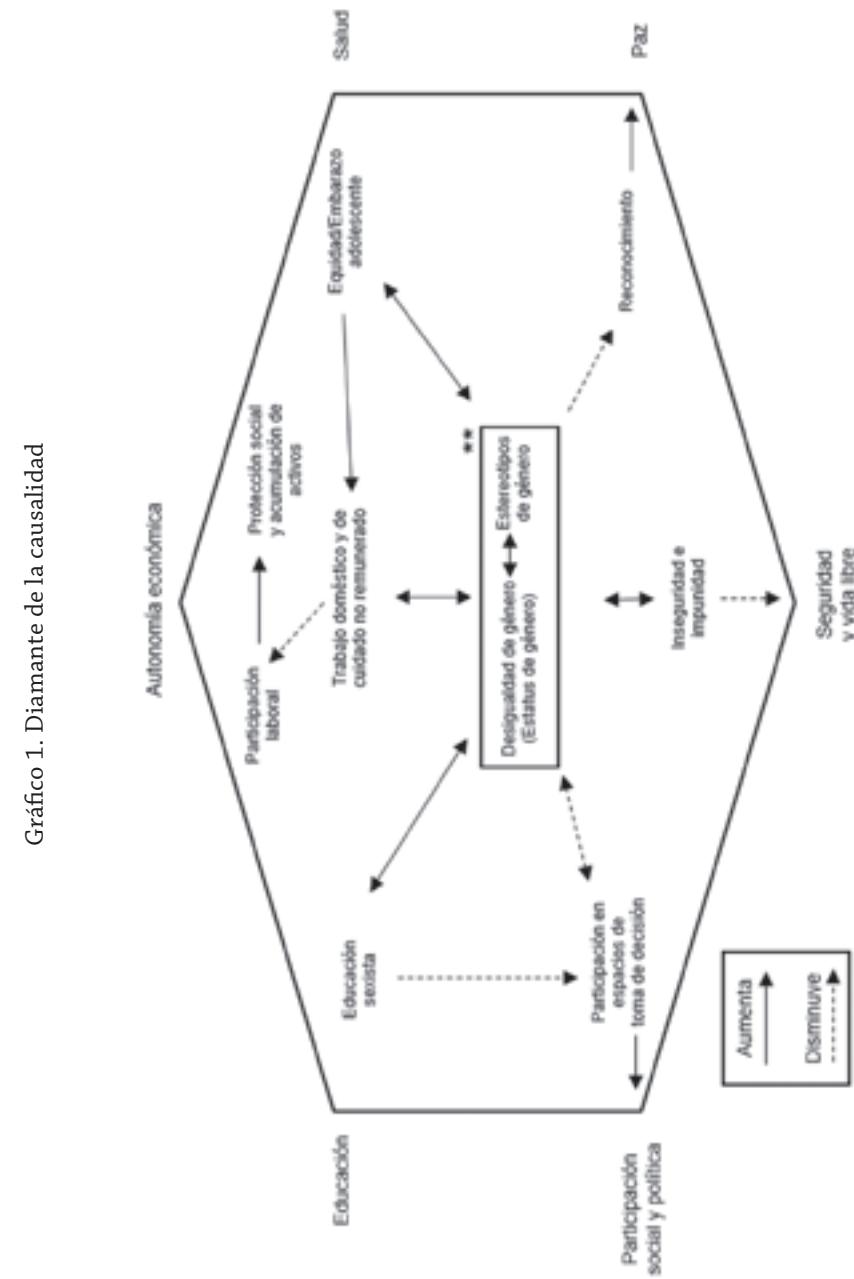
14 — La traducción es de los autores.

ser cualitativa o cuantitativa y su utilidad está directamente relacionada con el proceso de recolección de la información.

## La causalidad de las desigualdades de género

Las políticas de igualdad de género para las mujeres involucran múltiples y complejas relaciones de causalidad que son transversales a todas las dimensiones de la vida humana. Por esta razón, la meta de la igualdad de género entre hombres y mujeres no se puede alcanzar en abstracto y en general, sino en relación con cada una de las dimensiones más importantes de la vida que afectan la condición y posición específica de las mujeres. Para el caso de Medellín, como se señaló en el apartado anterior, las dimensiones priorizadas son: autonomía económica, salud, educación, seguridad y vida libre de violencias, participación social y política, y paz. En cada una de ellas se juegan asuntos cruciales para el logro de la igualdad de género y, por lo tanto, es necesario abordarlas al mismo tiempo.

Como se observa en el Gráfico 1, las relaciones causales más importantes para la ciudad pueden resumirse utilizando una representación gráfica en forma de diamante. Cada esquina representa una dimensión y en su interior se encuentran los diferentes asuntos públicos. Sin embargo, en la práctica, todas las dimensiones de la vida están interrelacionadas entre sí, pero esta representación pretende priorizar y simplificar algunas de ellas para explicarlas mejor. Además de la inherente interrelación de los problemas públicos, vale la pena resaltar que las inferencias causales en las ciencias sociales no son perfectas. Esto significa que, aunque para diseñar políticas públicas es indispensable determinar las relaciones causales del problema público, siempre estaremos frente a un ejercicio



Fuente: Universidad EAFIT (2007).

de aprendizaje continuo. En este sentido, lo más importante consiste en presentar la mejor evidencia posible sobre las relaciones de causalidad que se establecen, sin pretender fijar verdades universales sobre la realidad y los fenómenos sociales.

Así, en el centro del diamante se encuentran las desigualdades de género, respaldadas por las pautas culturales del comportamiento socialmente esperado de los hombres y las mujeres (estereotipos de género). Estos estereotipos y roles son producidos por la desigualdad en la distribución de recursos materiales (condición) y simbólicos (posición) entre hombres y mujeres que, al mismo tiempo, se refuerza con tales desigualdades. Como señala Ridgeway (2011):

En el mundo moderno la desigualdad de género está en la raíz de una desigualdad de estatus. Es decir, se basa en creencias culturales ampliamente compartidas sobre el género (estereotipos de género) que han incrustado en ellas suposiciones de que los hombres tienen un estatus más alto y efectivamente son más competentes en la mayoría de las cosas que las mujeres. Son estas creencias de estatus las que constituyen el género como un principio distinto de desigualdad con su propio potencial dinámico para cambiar o persistir. Como resultado, la persistencia de la desigualdad de género en el contexto moderno es una cuestión fundamental sobre la persistencia de las creencias de género. Sin embargo, lo que permite que las creencias sobre el estatus de género persistan es que se apoyan en la experiencia cotidiana de las personas por las desigualdades de posición entre hombres y mujeres que proporcionan a los hombres más recursos y poder, en promedio, que las mujeres (p. 27).

Aunque no existe una sola respuesta para explicar los orígenes y la persistencia histórica de la desigualdad de género, entre las varias causas

que se realimentan, sabemos que las reglas culturales que condicionan la valoración de las mujeres y lo que ellas pueden ser y hacer en la sociedad, son decisivas: “Esto sugiere necesariamente un vínculo recíproco entre los arreglos materiales que organizan la vida de los hombres y las mujeres y el contenido de sus estereotipos de género” (Ridgeway, 2011, p. 161).

Esto indica entonces una relación de causalidad recíproca (Van Evera, 2002), en donde “dos o más eventos tienen simultáneamente efectos causales entre sí [...] x es tanto una causa de y como un efecto de y. [Esto quiere decir que x] es una variable independiente que explica y y una variable dependiente explicada por y. Lo mismo es cierto para y. La causalidad recíproca también se llama causación bidireccional” (Revilla, 2014, p. 5408). Según Revilla (2014), este tipo de causalidad se da porque es imposible determinar la dirección y la temporalidad de la relación causal.

En este orden de ideas, la relación entre el estatus de género y las desigualdades expresadas en todos los problemas públicos –dimensiones– debe ser en doble vía y, por lo tanto, las flechas que aparecen en el centro del Gráfico 1 están en ambas direcciones.

Por ejemplo, en términos de educación, aprender a comportarse como un hombre o una mujer según las expectativas sociales es algo que comienza desde el nacimiento mismo. Generalmente, los padres describen a sus hijas recién nacidas como delicadas, tiernas y sensibles y a sus hijos como fuertes e independientes. La forma en que los padres tratan a sus hijos puede ser el factor más importante en la creación de estereotipos de género. Cuando se compara la vida de las mujeres jóvenes con la de los hombres jóvenes, surgen las desigualdades: a ella se la trata de forma más protectora y se somete a más restricciones y controles; él recibe mayores demandas de logro y mayores expectativas; a las niñas se les habla más... [y] son objeto de más contacto físico como la celebración, el balanceo, el

acariciamiento y los besos (Eitzen, 2000, p. 253). Sin lugar a dudas, esto influye en su valoración social como mujer o como hombre.

Durante su crecimiento, los niños y las niñas reciben realimentaciones positivas por parte de sus padres o adultos significativos cuando su comportamiento se ajusta a las reglas culturalmente aceptadas de sus respectivos géneros. Por el contrario, reciben realimentaciones negativas, como regaños o castigos, si su comportamiento se desvía de estas reglas que condicionan el género. Además, el aprendizaje del género que comienza en la familia se refuerza con la educación que reciben en la escuela. Por lo general, las cartillas infantiles tradicionales invisibilizan a las mujeres, les asignan actividades en espacios domésticos y las presentan como esposas o amas de casa. A diferencia de ellas, los juegos infantiles de los hombres son en espacios públicos, competitivos y se realizan en grupo. De hecho, Eitzen (2000) sugiere que “incluso cuando las niñas y los niños están en las mismas aulas, se educan de manera diferente. Los maestros reaccionan de manera diferente a las niñas y los niños; tienen diferentes tipos de contacto con ellos y diferentes expectativas sobre ellos y ellas” (p. 257). Asimismo, el lenguaje, la interacción cotidiana y la representación de las mujeres en la publicidad y los medios de comunicación refuerzan las desigualdades de género.

## Conclusiones

En este capítulo se dio cuenta de la importancia que tiene, para el análisis y la formulación de políticas públicas, la estructuración de los problemas públicos. Igualmente, se presentó el proceso de priorización y análisis de las relaciones causales inmersas en el problema público de la desigualdad

de género. En este sentido, las principales conclusiones apuntan a que no se trata de un solo problema aislado, sino que, en realidad, la desigualdad de género se manifiesta en múltiples dimensiones y asuntos de la vida en sociedad. Para el caso de Medellín, se lograron inventariar más de 120 asuntos relacionados con estas desigualdades, agrupados en doce dimensiones y complejizados por las implicaciones interseccionales que tienen en la vida de diversas mujeres y hombres. Luego de ello, se presentó el proceso de priorización de las dimensiones y las relaciones causales más importantes que debe intervenir la política pública. Esto por dos razones fundamentales, por una parte, establecer las relaciones de causalidad más importantes permite construir soluciones que le apunten a la raíz de los problemas y no a sus consecuencias. Y, por otra parte, implica reconocer los límites de la acción pública para tratar los problemas de la sociedad, es decir, el encuentro entre lo que es deseable y lo que es realmente posible de hacer para los Estados y las sociedades. Finalmente, se concluye que, por su persistencia histórica y mundial, las múltiples desigualdades de género tienen causas materiales (condición) y simbólicas (posición) que se refuerzan mutuamente en las experiencias cotidianas que viven los hombres y las mujeres.

## Referencias y bibliografía

- Aguilar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y V. Garza (Coord.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Birkland, T. (2014). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Londres: Routledge.

- Cortés Cáceres, F., Escobar Latapí, M. y González de la R. M. (2008). *Método científico y política social: a propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. México: El Colegio de México.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford law review*, 1241-1299.
- Díez, J. (1999). *Métodos de análisis causal*. Madrid: CIS.
- Eitzen, D. (2000). *Solutions to social problems: Lessons from other societies*. Allyn & Bacon.
- Foro Económico Mundial. (2016). *The Global Gender Gap Report 2016*. World Economic Forum. Suiza. Recuperado de: [http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF\\_Global\\_Gender\\_Report\\_2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Report_2016.pdf)
- Garraud, P. (2009). Agenda/Surgimiento. En Boussaguet, L., Jacquiot, S., y Ravinet, P. (Eds.). *Diccionario de políticas públicas* (pp. 60-67). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Htun, M. & Weldon, L. (2010). When do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy. *Perspectives on Politics*, 8(1), 207-216.
- Ingram, H., Schneider, A. L., y de Leon, P. (2010). La construcción social y el diseño de políticas. En P. A. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 99-136). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Investigación y asesoría de mercadeo. (2016). *Posición y situación de las mujeres en Medellín y sus corregimientos*. Medellín: Colombia.
- Leopold, T. & Stefanova, V. (2016). 5 surprising facts from this year's Gender Gap Report. Recuperado de: [https://www.weforum.org/agenda/2016/10/5-surprising-facts-from-this-years-gender-gap-report?utm\\_content=buffer74c75&utm\\_medium=social&utm\\_source=facebook.com&utm\\_campaign=buffer](https://www.weforum.org/agenda/2016/10/5-surprising-facts-from-this-years-gender-gap-report?utm_content=buffer74c75&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer)
- Meny, Y. y Thoenig, Jean-Claude. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Muller, P. (2009). Sector. En L. Boussaguet, S. Jacquiot y P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de políticas públicas* (402-410). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Peters, G. (2002). *Politics of Bureaucracy*. Routledge.
- Revilla, M. (2014). Reciprocal Causation. En: Michalos, A. C. (Ed.), *Encyclopedia of quality of life and well-being research* (5408-5409). Dordrecht: Springer Netherlands.
- Ridgeway, C. L. (2011). *Framed by gender: How gender inequality persists in the modern world*. Oxford University Press.

- Roth, André-Noël. (2017). *Políticas públicas*. Bogotá: Aurora.
- Solano, David Ricardo (2007). La transversalidad y transectorialidad en el sector público. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas. Recuperado de [siare.clad.org/fulltext/0056804.pdf](http://siare.clad.org/fulltext/0056804.pdf).
- The Economist. (2014). The Glass-Ceiling Index the Best -and Worst- Places to be a Working Woman. Recuperado de: <http://www.economist.com/news/business/21598669-bestandworstplacesbe-working-woman-glass-ceiling-index>
- The Japan Times. (2016). Sex Harassment in the Workplace. Recuperado de: <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2016/03/12/editorials/sex-harassment-workplace/#.WEbM2lxFV5Y>
- Van Evera, S. (2002). Guía para estudiantes de Ciencia Política. Barcelona: Gedisa.
- Weimer, D. & Aidan V. (2016). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Londres: Routledge.

CAPÍTULO 4  
LA ESTRUCTURACIÓN  
DEL PROBLEMA PÚBLICO  
POR DIMENSIONES

LUZ MERY ARIAS  
ALEJANDRO BRAND  
ANDRÉS OLAYA  
DANIELA ROLDÁN



## Introducción

Este capítulo presenta el problema público general de la desigualdad de género detallado en cada una de las seis dimensiones priorizadas para la formulación de la pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín: autonomía económica, educación, salud, participación social y política, seguridad y vida libre de violencias y paz. Como se mostró en el capítulo anterior, cada una de estas dimensiones contiene un vasto conjunto de asuntos y problemáticas relacionadas con las desigualdades de género que, además, se complejizan por su carácter interseccional. Por lo tanto, el presente capítulo no busca realizar una descripción exhaustiva de cada una de ellas para el municipio de Medellín, más bien, se trata de un resumen juicioso y ordenado de lo que ha sido el proceso de estructuración del problema público. Todo esto reconociendo que, por su complejidad y magnitud, cada una de estas dimensiones ameritaría un libro completo por parte.

Fotografía: Marlyn Ortega, Alcaldía de Medellín.

En términos generales, este capítulo reconoce que “elaborar una política no significa únicamente resolver problemas; significa también construirlos” (Anderson, 1988, citado en Lascoumes y Le Galés, 2017, p. 77). De ahí que cada uno de los resúmenes presentados por dimensión sea el resultado de un proceso técnico y político en el cual se manifiestan los intereses, las narrativas, las interpretaciones y los aportes de los múltiples actores de la sociedad civil, el gobierno y la academia que hicieron parte del mismo. En esta dirección, este capítulo también reconoce la interdependencia de los problemas públicos relacionados con las desigualdades de género. Como afirma Dunn (2008):

Los problemas de política pública en un área [o dimensión] frecuentemente afectan los problemas de política en otras áreas. En realidad, los problemas de una política no son entidades independientes; son partes de sistemas completos de problemas que se describen mejor como un “enredo”, es decir, sistemas de condiciones externas que producen insatisfacción entre diferentes segmentos de la comunidad (p. 75).

En este orden de ideas, cada dimensión se presenta a continuación en dos partes: la *estructuración del problema* y la *lectura diferencial*. La primera hace referencia al proceso técnico y político de la construcción del problema y la segunda a su carácter interseccional, es decir, a la manera en que cada problema se manifiesta según las particularidades raciales, generacionales, territoriales, profesionales, entre otras, de las mujeres del municipio de Medellín.

## Autonomía económica

### Estructuración del problema

La autonomía económica, física y en la toma de decisiones de las mujeres está limitada por los estereotipos y el estatus de género.<sup>1</sup> En el plano económico, tales estereotipos condicionan y son condicionados por la relación entre las mujeres y el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado (TDYCNR).<sup>2</sup> Esto significa que las pautas culturales del comportamiento socialmente esperado de las mujeres refuerzan la idea de que son ellas quienes deben encargarse de cuidar la casa y a las personas dependientes de la misma (niños/as, ancianos/as, enfermos/as y las personas en situación de discapacidad). Este trabajo del cuidado, del cual cada persona en el mundo

1 — Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, s.f.), “la autonomía económica se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía” (párr. 1).

2 — Académicamente, se entiende el cuidado en sentido amplio como “una actividad en especie que incluye todo aquello que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro ‘mundo’ de tal forma que podamos vivir en él lo mejor posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestros seres y nuestro entorno, todo lo cual buscamos para entretejerlo en una red compleja que sustenta la vida” (Tronto, 2005, p. 3). Jurídicamente en Colombia la Ley 1413 del 2010 define que la Economía del Cuidado “hace referencia al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado. Esta categoría de trabajo es de fundamental importancia económica en una sociedad” (Art. 2). Además de eso, la Ley establece nueve actividades no excluyentes de TDYCNR: “1. Organización, distribución y supervisión de tareas domésticas 2. Preparación de Alimentos 3. Limpieza y mantenimiento de vivienda y enseres 4. Limpieza y mantenimiento del vestido 5. Cuidado, formación e instrucción de los niños (traslado al colegio y ayuda al desarrollo de tareas escolares) 6. El cuidado de ancianos y enfermos 7. Realizar las compras, pagos o trámites relacionados con el hogar 8. Reparaciones al interior del hogar 9. Servicios a la comunidad y ayudas no pagadas a otros hogares de parientes, amigos y vecinos” (Art. 3).

se ha beneficiado, es considerado de menor estatus y, por lo general, no tiene remuneración económica (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2016). En este sentido, el trabajo del cuidado no solamente tiene efectos determinantes en la autonomía económica y la calidad de vida de las mujeres, sino también en la distribución de las cargas y los beneficios sociales y económicos en toda una comunidad política.<sup>3</sup> En concreto, el TDYCNR disminuye la participación, la ocupación y la calidad laboral de las mujeres en el mercado del trabajo. Igualmente, al tener menores ingresos a lo largo de sus vidas, se dificulta la acumulación de activos productivos (propiedades, tecnología y crédito) y se precariza la relación con el sistema de protección social, pues este depende de cotizaciones continuas a lo largo de la vida laboral. Naturalmente, esto implica que las mujeres no tienen acceso a pensiones de vejez adecuadas (OIT, 2016). En este orden de ideas, “la agenda ciudadana de las mujeres para Medellín 2015-2019” afirma que:

Las mujeres enfrentan numerosas desventajas en su interacción con el mundo laboral, como menores tasas de participación, mayores tasas de informalidad y salarios inferiores. A pesar de acumular más años de educación y culminar la universidad con más frecuencia, la tasa de inactividad sigue siendo alta, explicada en parte porque las mujeres siguen siendo las únicas responsables del trabajo reproductivo o trabajo del cuidado. Estas desventajas son nocivas para toda la sociedad, pues afectan la acumulación de capital humano de los hijos e hijas, empeoran la posibilidad de movilidad social de las próximas generaciones, y deterioran la productividad laboral del país entre un 7% y 10% (p. 36).

3 — Sumado a esto, existe una relación entre la doble jornada –trabajo de cuidado y trabajo remunerado– y la menor posibilidad de las mujeres de acceder a oportunidades de educación, de participación social y política en los escenarios de toma de decisiones y del disfrute del ocio, el deporte y la cultura.

En Colombia, “el 89,4% de las mujeres realizan, durante un día promedio, actividades de trabajo [no pagadas] con un tiempo promedio de 7 horas y 23 minutos, mientras que el 63,1% de los hombres realizan el mismo tipo de actividades con 3 horas y 10 minutos en promedio” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2013). Esta diferencia implica una tensión constante entre la vida laboral y familiar de las mujeres. En Medellín, la situación es la misma, según la Encuesta de calidad de vida (2016), el 89% de las mujeres dedican la mayor parte de su tiempo semanal en oficios del hogar. De hecho, hoy se sabe que esta sobrecarga del TDYCNR se correlaciona causalmente con los indicadores de empleo de las mujeres: para el caso de Medellín, “un aumento de una hora de labores domésticas no remuneradas, aumenta la probabilidad de estar en condición de inactividad en el mercado laboral en 2,3% y su efecto es significativo al 99%. Además, en promedio, tener niños a cargo disminuye en 6,0% la probabilidad de participar del mercado laboral y su efecto es significativo al 99%” (Universidad EAFIT, 2017).<sup>4</sup> Por lo tanto, la cuestión del valor social y económico del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres, el cuidado como un asunto público que compete a los Estados, organizaciones, empresas y familias, y la necesidad de promover la responsabilidad compartida de mujeres y hombres en el ámbito familiar, son temas de gran importancia que debe abordar el municipio de Medellín. Este planteamiento implica un proceso educativo no sexista para ir transformando imaginarios y creencias en relación a roles de género estereotipados y la condición de las mujeres.

4 — Incluso, a través del análisis econométrico también se pudo establecer que “en promedio el efecto de un aumento de una hora al día en trabajo doméstico no remunerado aumenta en 1,2% la probabilidad de ser violentada, el efecto es significativo con un nivel de confianza del 99%” (Universidad EAFIT, 2017).

Como se observa en la Tabla 1, el comportamiento diferenciado por sexo de la Tasa Global de Participación (TGP), la Tasa de Ocupación (TO) y la Tasa de Desempleo (TD), en los últimos 10 años, confirma las desigualdades laborales de género en la ciudad de Medellín.<sup>5</sup> Sin embargo, el comportamiento no es homogéneo y se presentan algunos avances y retos importantes. Por una parte, la brecha de género en la TGP se cerró 7,6 puntos porcentuales (p.p.) y la TO 10,1 p.p. en el periodo 2007-2017. La reducción de brechas más pronunciada en ambas tasas se dio entre el 2007 y el 2010 y a partir de ese momento su comportamiento ha sido estable: ni mejora, ni empeora. Esto implica que, en general, las mujeres de Medellín han aumentado su disposición a participar en el mercado de trabajo y que su ocupación, aunque menor que la de los hombres, se mantiene relativamente estable en el tiempo. Por otra parte, la brecha de género en la TD no presentó ninguna mejoría en el mismo periodo y se mantuvo alrededor de los 3,3 p.p. De hecho, como se observa durante los años de la Gran Recesión mundial (2008-2009), las mujeres son más vulnerables a las crisis económicas que los hombres y su recuperación es igualmente más lenta. En el 2008, el empleo de las mujeres presentó una leve mejoría de 3,8 p.p. para luego descender dramáticamente en el 2009 con una TD femenino del 16.7%.

Tabla 1. Brechas laborales de género en la ciudad de Medellín

(A continuación, las tablas, gráficos y demás se enumeran a partir de 1)

Año	Tasa de global de participación			Tasa de ocupación			Tasa de desempleo		
	Hombres	Mujeres	Brecha	Hombres	Mujeres	Brecha	Hombres	Mujeres	Brecha
2007	60,9	36	24,9	64,7	37,1	27,6	10,6	13,9	-3,3

5 — Vale la pena resaltar que en algunos casos la inactividad oculta la informalidad de las mujeres en el ámbito laboral. Por lo tanto, éstas no se ven reflejadas en las estadísticas oficiales (Comunicación personal con Liliana Escobar, 2016).

2008	62,2	37	25,2	60,6	36,9	23,7	9,3	10,1	-0,8
2009	65,1	43,1	22	57,7	35,8	21,9	11,4	16,7	-5,3
2010	71,1	55,2	15,9	62,6	46,9	15,7	11,9	14,9	-3
2011	72,4	54,9	17,5	64,6	47,3	17,3	10,8	13,8	-3
2012	74,6	57,7	16,9	54,9	45,9	9	10,7	14,2	-3,5
2013	74,6	57,6	17	53,9	46,5	7,4	9,8	12,7	-2,9
2014	71,7	53,9	17,8	66,2	48,4	17,8	7,6	10,2	-2,6
2015	72,4	56	16,4	67	50	17	7,5	10,7	-3,2
2016	72,8	55,3	17,5	66,9	49,4	17,5	8,1	10,8	-2,7
2017	74,7	57,4	17,3	67,8	50,3	17,5	9,1	12,4	-3,3

Fuente: Universidad EAFIT (2018).

En efecto, estas desigualdades laborales de género en el mercado del trabajo también se reflejan en la brecha salarial entre hombres y mujeres. Para el año 2016, el informe de Medellín Cómo Vamos calculó que “las mujeres ocupadas en Medellín AM (Área Metropolitana) ganaban un salario promedio que era el 80% del salario promedio de los hombres ocupados. Así, las mujeres ganaron en promedio \$1.494.096 mientras los hombres ocupados ganaron en promedio \$1.791.937” (Medellín Cómo Vamos [MCV], 2017). Paradójicamente, esto significa que, a pesar de que las mujeres tienen más años promedio de educación que los hombres, existe una brecha salarial del 20% entre ambos. No obstante, según los datos publicados por Medellín Cómo Vamos, para el año 2017 la brecha salarial promedio se ha reducido en la ciudad ubicándose en el 16%, es decir, que el salario promedio de las mujeres ocupadas para este año es el 84,2% de los hombres ocupados (MCV, 2017).

Incluso, más allá de las cifras estadísticas concretas, el panorama laboral de las mujeres en Medellín es más complejo de lo que parece. Siguiendo a Escobar (2016), se ha naturalizado el doble rol de las mujeres

en el que se mantienen por un lado, el cumplimiento de las exigencias del trabajo reproductivo y, por el otro, las relacionadas con el trabajo productivo. A lo anterior se le suma que “la crianza de los hijos sigue siendo una obligación fundamentalmente en cabeza de mujeres, limitándose así su participación en el mercado laboral” (Comunicación personal con Liliana Escobar, 2016). Como lo muestra la encuesta de Investigación y asesoría de mercadeo (Invamer, 2016), el 42% de las mujeres consultadas en Medellín tienen niños o niñas a su cargo. De estos, el 75% son hijos, el 4% sobrinos, 20% nietos y 2% vecinos. Además, el 22% tiene adultos mayores de 50 años. Esta actividad afecta directamente la generación de ingresos y la acumulación de activos productivos, y coincide con el 15% de mujeres que no ha buscado empleo por este motivo y se ubican principalmente en los barrios de Santacruz, Villa Hermosa y San Javier.

### Lectura diferencial

La mayoría de las mujeres que participaron en otros instrumentos de recolección de información, como los grupos focales y las entrevistas, identificaron las labores domésticas y de cuidado como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de otras actividades relacionadas con formación o empleo. Por ejemplo, para las mujeres trabajadoras domésticas, esta situación no solo afecta su carga global de trabajo, sino que crea escenarios de explotación laboral que implica bajas remuneraciones a cambio de grandes esfuerzos y sacrificios familiares. Además, dado el enfoque familiarista de la política social colombiana, las mujeres en condición de discapacidad y las mujeres cuidadoras son las más afectadas por la asignación de roles asociados a la responsabilidad casi exclusiva de las actividades

reproductivas. En el caso de las mujeres universitarias y afrodescendientes, estas identifican que la dependencia económica es visible en sus entornos familiares y de pareja, en los que la toma de decisiones recae en quienes tienen los medios económicos y productivos en el hogar. De hecho, los cálculos de Medellín Cómo Vamos (2017) muestran que, efectivamente, la tasa de desempleo de las mujeres jóvenes es tres veces mayor que la de los hombres adultos, 21% y 7%, respectivamente para el año 2016.

En muchos casos, los bajos niveles de ingresos se encuentran asociados a la informalidad, una de las problemáticas que más golpea la economía de las mujeres de Medellín y sus corregimientos, pues trae consigo factores asociados como carencia de protección social y bajos índices de productividad.<sup>6</sup> La informalidad aumenta la probabilidad de ser pobre y limita las posibilidades de acceder a activos productivos (propiedades tecnología y crédito). En los grupos focales realizados, las mujeres vendedoras ambulantes, indígenas, campesinas,<sup>7</sup> en condición de discapacidad y las cuidadoras, aseguran ser las que más acceden al mercado laboral informal, por las limitaciones o barreras que encuentran para conseguir empleos formales. En el caso de las mujeres indígenas, además existen dinámicas asociadas a la informalidad como la mendicidad ajena o, incluso, la explotación sexual y comercial. Las mujeres negras no son reconocidas

6 — Además, en términos territoriales, la informalidad laboral en Medellín representa grandes retos, pues “las ganancias en términos de formalidad no se distribuyen de manera equitativa en el territorio. En efecto, la comuna con mayor tasa de informalidad [Popular] supera por 20,5 pp en promedio la tasa de la comuna con menor informalidad [Laureles] para cada año [2014, 2015, 2016]” (MCV, 2017).

7 — Como señala el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 161 (2013): “Las mujeres rurales registran un insuficiente acceso a los factores productivos como la financiación de la producción y en la asistencia técnica; a esto se suma la informalidad en la tenencia de la tierra, la alta concentración en la propiedad de los predios y los mayores niveles de pobreza en las zonas rurales, comparadas con las urbanas” (p. 18).

con capacidades laborales, debido a los estereotipos que se tienen sobre la comunidad se enmarcan solo en el servicio doméstico, la limpieza y la provisión de alimentos. Pareciera entonces que “el único ámbito laboral es seguir siendo las mujeres del servicio y de la cocina” (Extraído del grupo focal con mujeres Afrodescendientes, noviembre 2 del 2016).

Escobar (2016), economista experta en temas de género, considera que existe un sesgo relacionado con la informalidad: la inactividad que, a su juicio, oculta la informalidad femenina en el ámbito laboral. Es decir, muchas mujeres que se declaran inactivas pueden estar trabajando en belleza, ventas por catálogo, vendiendo ropa o cualquier otra actividad que implica que se están moviendo en una economía de carácter informal, pero no las hace independientes económicamente. No obstante, para la estadística oficial no trabajan. En el caso de las vendedoras ambulantes, la informalidad, además de no permitirles la afiliación a seguridad social, impide su acceso a créditos para fortalecer sus ventas. La estructuración del sistema financiero hace que las condiciones, trámites y requisitos para un crédito les resulten demasiado complicadas, al tiempo que el carecer de un ingreso estable las descalifica como posibles beneficiarias. Por ello, es común que accedan a préstamos por medio de paga diarios,<sup>8</sup> que ponen en riesgo su seguridad o las intimidan para entregar su mercancía en caso de no poder cumplir con el pago acordado.

Para las mujeres que han ejercido la prostitución y acceden al campo laboral, las vivencias de discriminación son constantes. Por lo general, quienes las emplean les advierten que tienen que cuidar los objetos,

8 — Son personas naturales que prestan dinero a intereses de usura y que, con frecuencia, tienen nexos con grupos ilegales. Reciben su nombre del hecho de que cada día quien recibe el préstamo debe pagar una cuota al prestamista. Debido a que es un sistema no regulado, las consecuencias del no pago pueden ir desde violencia física y amenazas hasta el decomiso o destrucción de los productos.

porque se asocia el ejercicio de la prostitución con el robo. No se cuenta con el acceso a las garantías laborales propias de un trabajo, siendo esta una contradicción al llamar el ejercicio de la prostitución como un *trabajo*. Esto limita el acceso de las mujeres a bienes crediticios, acceso a vivienda, entre otras garantías para su autonomía económica. Para algunas de las mujeres presentes en el grupo focal, el ejercicio de la prostitución “no es un trabajo digno, es más, no es un trabajo, menos están dadas las condiciones, no hay apoyo estatal, y las violencias continúan” (Extraído del grupo focal con mujeres en ejercicio de prostitución, noviembre 1 del 2016).

En el caso de las opciones laborales para las mujeres lesbianas, bisexuales y transexuales (LBT), son bastante sectorizadas o polarizadas. Para las lesbianas, todas las opciones relacionadas con perfiles masculinos, como lo es mecánica automotriz, deportes, sector de vigilancia. Para las mujeres trans, opciones relacionadas con tendencia femenina de bajo costo, a saber, peluquería, manicure, pedicura, otras opciones relacionadas con el mercado estético. Las personas LBT no cuentan con igualdad de condiciones para acceder al ámbito laboral, las más visibles (quienes transgreden la identidad de género de manera estética) son descartadas desde el mismo filtro laboral, sin tener la oportunidad de mostrar sus capacidades y la preparación frente a la vacante correspondiente. Una de las principales barreras para acceder al ámbito laboral es el imaginario que la población LBT es una población no educada, poco culta y, por lo tanto, la negación del acceso laboral se basa en una impresión física.

En el campo empresarial, las mujeres identifican la necesidad de conocer y construir redes con mujeres empresarias exitosas que dirigen grandes empresas, para la generación de referentes y relaciones de beneficio, apoyo y aprendizaje mutuo. Las condiciones económicas de algunas mujeres que tienen ideas productivas en escenarios de informalidad económica son

sumamente precarias y continúan estando en el lugar de la reproducción o sin el pago justo. En el contexto económico de la ciudad, las mujeres de los sectores populares y las mujeres campesinas identifican que tienen un lugar de desventaja con relación a la comercialización de sus productos, debido a los niveles de competencia en los que se enfrentan con las grandes empresas productoras.

Para finalizar, en el mundo del arte, los hombres, por lo general, son quienes ocupan cargos de directores, jurados, curadores de museos, la dirección de proyectos y el liderazgo en iniciativas de poesía, escultura, entre otros. Las mujeres, por el contrario, se encuentran en áreas del arte ampliamente feminizadas, como la ilustración, el *performance* o la danza, que se han construido y vendido como un espectáculo de entretenimiento y no como procesos de reivindicación de los derechos humanos de las mujeres, lo cual se limita solamente al consumo y la cosificación del cuerpo femenino.

## Educación

### Estructuración del problema

La educación es el “proceso global de la sociedad a través del cual las personas y los grupos sociales aprenden a desarrollar conscientemente en el interior de la comunidad y en el beneficio de ellas, la totalidad de sus capacidades, aptitudes y conocimientos” (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 1974, párr. 12). Es un derecho habilitador de otros derechos fundamentales y, en consecuencia, de la ciudadanía misma (UNESCO, 2017), un servicio público que tiene una función social (Const., 1991, Art. 67), un “determinante fundamental

para la disminución de las brechas existentes entre hombres y mujeres” (CONPES 161, 2013) y un factor de movilidad social. Sin embargo, puede convertirse en un foco de desigualdades y en un potenciador de la brecha social cuando no incorpora criterios de equidad (Sanz y Serrano, 2016).

En Medellín, la educación ha ocupado el primer lugar en materia de inversión pública del municipio en los últimos años. En 2016, esto se tradujo en una inversión anual de poco más de un billón de pesos, un 30,3% del total de la capacidad anual de inversión de todo el municipio (MCV, 2017, p. 39), lo cual ha permitido el avance en el cumplimiento de algunas metas educativas relacionadas con la equidad de género, como aquella que la ONU propuso a los países a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: eliminar las desigualdades entre los géneros en la educación primaria y secundaria, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015<sup>9</sup> (ONU, s.f.).

Así, es posible afirmar que el municipio ha cumplido en términos de cobertura educativa en primaria y secundaria tanto para niños y niñas –tal como ocurre en términos generales para el país– y ha ido un paso más allá al llevar la equidad a casi todos los niveles de enseñanza, con excepción del nivel posgrupal. Asimismo, en lo que respecta al acceso a la educación, la exclusión que otrora sufrieran las mujeres ha sido saldada de tal forma que, incluso, en comparación con los hombres, las mujeres tienen hoy mayores tasas de alfabetismo y años promedio de estudio, así como menores tasas de deserción, de reprobación, de repitencia y de extraedad (Alcaldía de Medellín y Secretaría de Educación, 2015).

Sin embargo, tal como ocurre en el resto del país, estos avances no se ven reflejados en el cambio de mentalidad de la población, en donde aún

9 — Meta 3 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, número 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer

se presentan altos niveles de violencias basadas en el género. Tampoco se ven reflejados en la remuneración ni en las tasas de empleo de las mujeres, menores que las de los hombres, o en la participación de las mujeres en política y en cargos de toma de decisiones, en donde la brecha de género es aún más pronunciada. Según Abadía y Bernal (2016), “a pesar de la evidente brecha de género en los ámbitos laboral y de participación política, poco se ha explorado en el país sobre las brechas que preceden estas desigualdades, como por ejemplo la brecha educativa” (p. 4). Una brecha a través de la cual se da forma a lo que Claudia Restrepo<sup>10</sup> denomina “barreras invisibles”, que se imponen a hombres y mujeres desde la infancia y que sobrepasan el ámbito del sistema educativo, pero que los sistemas educativos agudizan (Conversación personal, mayo 16 de 2018).

Se educa a niños y niñas de manera diferente para que asuman roles diferentes para los que, a su vez, hay un estatus y un valor social específicos. Las preferencias y el mejor o peor desempeño que niñas y niños, mujeres y hombres, demuestran en determinadas áreas no es, pues, ni casual ni biológicamente determinado, como erróneamente se cree.<sup>11</sup> En los últimos años, el logro académico (indicador *proxy* de la calidad

educativa)<sup>12</sup> ha contribuido a visibilizar las brechas que persisten entre hombres y mujeres y que contribuyen a explicar la pervivencia de patrones de discriminación y subvaloración de los roles y valores socialmente asignados a las mujeres y a lo femenino. La segregación de género que se observa en la selección de carreras profesionales (por ejemplo, la inclinación de los hombres hacia las ingenierías y de las mujeres hacia las áreas de la salud) es también expresión de esas “barreras invisibles” que encausan los comportamientos de las personas y que empiezan a erigirse desde la primera infancia.

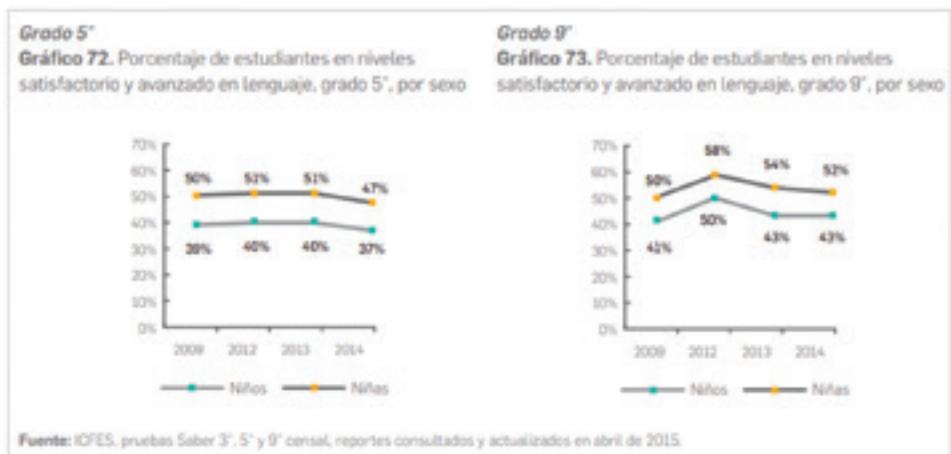
En esta línea, la investigación de Abadía y Bernal (2016), con base en los resultados de las Pruebas Saber 11.º, demuestra la existencia de una brecha significativa en matemáticas y ciencias a favor de los niños y una brecha, a veces pequeña y a veces significativa, en lectura, a favor de las niñas. La tendencia puede ser también observada a nivel local, en el municipio de Medellín. En efecto, las diferencias entre niñas y niños en el logro escolar son manifiestas, como se puede observar en los Gráficos 2 y 3 en las que se presentan, respectivamente, algunos resultados de las Pruebas Saber 5.º y 9.º desagregados por sexo.

10 — Claudia Patricia Restrepo, actualmente es Responsable de Capacidades de Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Comfama) y docente en la Universidad EAFIT. Ha sido socia y gestora de conocimiento y aprendizaje en la Fundación LANetwork (2016-2017) y ha ocupado cargos de alto nivel como la Gerencia General del Metro de Medellín (2015-2016), la Secretaría y Vicealcaldía de Educación, Cultura, Participación, Recreación y Deporte de Medellín (2012-2015), la Secretaría Privada de la Alcaldía de Medellín (2008-2009) y la Secretaría de Educación para la Cultura de la gobernación de Antioquia (2005-2007).

11 — Ver al respecto las investigaciones de Baker *et al.*, 1993; Riegler-Crumb, 2005; Güiso *et al.*, 2008; Hyde y Mertz, 2009; Fryer y Levitt, 2010; y González *et al.*, 2012, citados en Abadía y Bernal (2016).

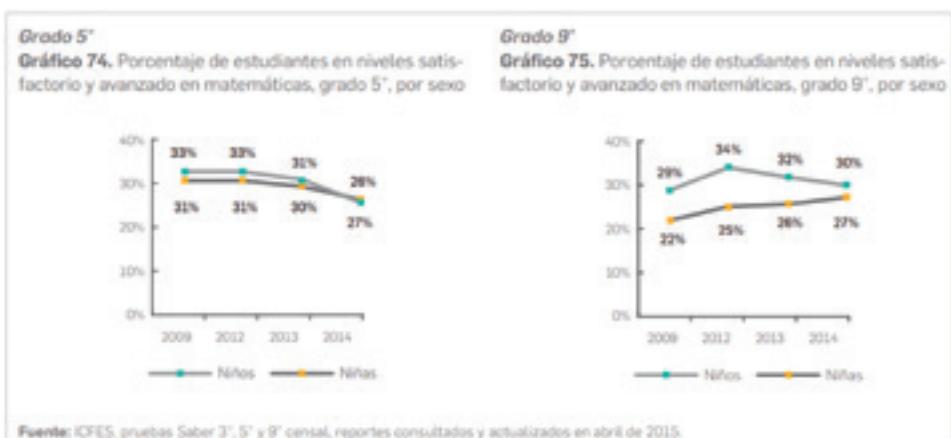
12 — Un indicador *proxy* es una medición o señal indirecta que aproxima –a falta de indicadores directos– una representación del fenómeno y que permite hacer inferencias significativas. La calidad educativa es difícil de medir, por ello, en Colombia y en Medellín, la calidad de la educación no solo se puede observar a través de los resultados de las Pruebas Saber, sino también de los de la Prueba Pisa o Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos y del Sistema de Medición de la Calidad de las Instituciones Educativas (SIMCIE). En el presente texto no se presentan datos relacionados con este último sistema de medición, ya que, aunque este mide y reporta indicadores relacionados con la calidad de cada una de las instituciones educativas de la ciudad (utilizando diversas fuentes de información y en especial, un índice multidimensional de la calidad educativa, que permite hacer comparaciones entre diversas instituciones del municipio en aspectos como el ambiente escolar de aprendizaje, el rendimiento académico y el progreso académico), los datos que arroja no se desagregan por sexo.

Gráfico 2. Porcentaje de estudiantes en niveles satisfactorio y avanzado en lenguaje. Grado 5° y 9° por sexo



Fuente: Alcaldía de Medellín y Secretaría de Educación (2015).

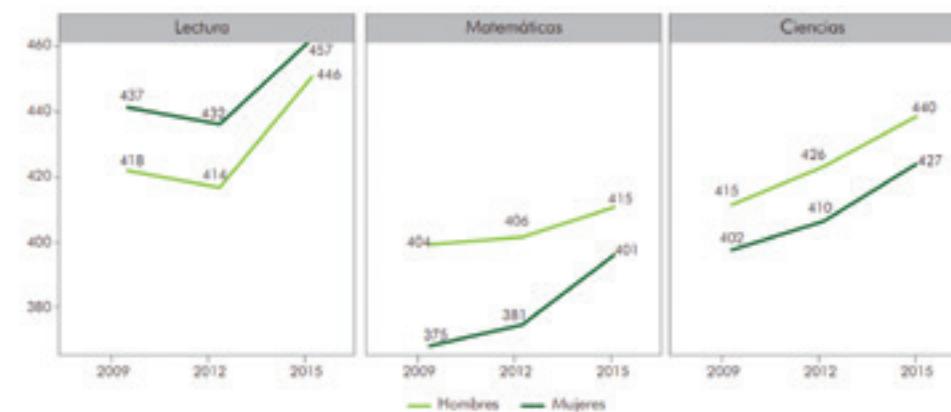
Gráfico 3. Porcentaje de estudiantes en niveles satisfactorio y avanzado en matemáticas. Grado 5° y 9° por sexo



Fuente: Alcaldía de Medellín y Secretaría de Educación (2015).

La tendencia se ratifica cuando se observan los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos o Prueba PISA. Esta es una prueba que se realiza trianualmente en el país, para la que el municipio de Medellín ha financiado una sobremuestra en la ciudad, con el fin de contar con una información representativa para obtener datos del municipio. Como se observa en el Gráfico 4, los resultados arrojan una brecha aún más marcada que las observadas en las gráficas anteriores. Sin embargo, se observa una disminución a través del tiempo (excepto para Ciencias), lo cual resulta positivo.

Gráfico 4. Puntajes promedio según género del estudiante, Medellín



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2017).

A raíz del desempeño de los estudiantes en las pruebas que se presentaron anteriormente, se entiende que las mujeres que pueden acceder a la educación superior suelen elegir carreras relacionadas con la salud, la educación, las humanidades y, más recientemente, la economía y la

administración (extensión del *oikos* y del mundo del cuidado), mientras que los hombres se decantan por las carreras relacionadas con las ciencias naturales y las ingenierías, para las que, de acuerdo con el Observatorio Laboral del Ministerio de Educación (2009), existe una remuneración promedio superior. Esto refleja que, aunque muy importante, el acceso que las mujeres han logrado a la educación tanto en Medellín como en el país “no ha significado un cambio estructural en la histórica división sexual del trabajo, asociada a los roles tradicionales de género” (Corporación Humanas Colombia, 2015, p. 28). En la Tabla 2 se ilustra esto para Medellín.

Tabla 2. Matrícula universitaria por área del conocimiento según sexo, Medellín

Área del conocimiento	Mujeres		Hombres		Total
	Matrícula	%	Matrícula	%	
Agronomía, veterinaria y afines	3.020	55%	2.453	45%	5.473
Bellas artes	7.327	56%	5.795	44%	13.122
Ciencias de la educación	14.147	59%	9.780	41%	23.927
Ciencias de la salud	17.203	70%	7.256	30%	24.459
Ciencias sociales y humanas	44.084	59%	31.042	41%	75.126
Economía, administración, contaduría y afines	36.231	59%	25.357	41%	61.588
Matemáticas y ciencias naturales	3.867	49%	4.058	51%	7.925

Fuente: Elaboración propia basada en el Ministerio de Educación Nacional (2017).

La desigualdad simbólica producto de los estereotipos y el estatus de género –cuya expresión se encuentra, entre otros, en el logro académico y en la selección de carrera– también impacta las razones por las cuales se suspenden, se dejan definitivamente o no se avanza más allá de ciertos niveles en los estudios. Así, aunque las mujeres presentan tasas de permanencia más favorables que los hombres, desertan más que estos para dedicarse al cuidado de otros y a los roles reproductivos asociados con la división sexual del trabajo (CONPES 161, 2013), lo cual afecta con ello sus posibilidades de ingresos, protección social y participación social y política.

Asimismo, aunque la brecha entre hombres y mujeres en términos de matrícula en la mayoría de los niveles académicos favorece a las mujeres,<sup>13</sup> esta solo se hace significativamente pronunciada en los niveles en los que se presenta a favor de los hombres, es decir, en maestría (en donde el porcentaje de mujeres matriculadas alcanza el 46% del total de matrículas) y doctorado, donde el porcentaje de matrícula de mujeres frente al total es aún más bajo (36%), según los datos del Ministerio de Educación Nacional (2017).

Otro aspecto problemático relacionado con la equidad de género en la educación tiene que ver con la insuficiente capacitación en enfoque de género a educadores de todos los niveles. Se trata de educar para la equidad a quienes deben educar con criterios de equidad. Lo cierto es que, de acuerdo con el informe Medellín Cómo Vamos (2016), junto a las necesidades educativas especiales, la capacitación docente es el ítem al

13 — En el informe de indicadores de la Alcaldía de Medellín y la Secretaría de Educación (2015), se evidencia de manera contundente. Sin embargo, ese mismo informe no muestra datos desagregados por sexo allí donde las diferencias entre hombres y mujeres son indicativas de la pervivencia de estereotipos de género que alimentan la desigualdad, como los relacionados con el logro académico. Además de ello, si se observa el Plan Municipal de Educación, se puede ver una falta total de enfoque de género y de comprensión al respecto.

que menos se ha destinado presupuesto históricamente. La tarea es aún más compleja si se tiene en cuenta que no solo los docentes educan. Las familias, los medios de comunicación, las comunidades y, en términos generales, la sociedad desempeña una función educativa básica. De allí que, más allá de las estructuras formales, reflejo de una cultura androcéntrica, existan mecanismos sociales que reproducen la desigualdad y que refuerzan los estereotipos sexistas. Por ello, si bien un proyecto de coeducación fuertemente impulsado por el gobierno es una forma loable de alcanzar la educación en igualdad, la solución se queda corta si no se refuerza con instrumentos de política dirigidos a cambiar la mentalidad de hombres y mujeres de todas las edades. Cambio de mentalidad que debe comenzar por rescatar y dar a conocer la producción cultural de las mujeres, “que ha sido obviada, silenciada y despreciada durante siglos” (Subirats i Martori, 2011).

### Lectura diferencial

En los grupos focales realizados en el marco del proyecto de formulación de la política, la dimensión *educación* encuentra varias intersecciones a tener en cuenta, tales como: mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales, LBT, en condición de discapacidad y en situación de prostitución. En lo que respecta tanto a las mujeres indígenas como a las mujeres afro, en los grupos focales fue reiterativa la referencia a la exclusión, a la falta de un enfoque diferencial y a la reproducción de los estereotipos racistas. Las mujeres y niñas indígenas y afro, por ejemplo, constantemente afrontan al *bullying* en los espacios educativos, en donde, además, no se cuenta, con estrategias de abordaje para problemáticas semejantes. Al ingresar

a escuelas o colegios, algunas mujeres indígenas se ven expuestas a la exclusión por no dominar el castellano, por lo que los procesos educativos no tienen el mismo nivel de profundidad, y no se cuenta con estrategias para incluir a niñas y niños al sistema educativo en el proceso del manejo del idioma castellano y el respeto por el idioma propio de cada comunidad.

Acerca de la educación de las mujeres trabajadoras domésticas y cuidadoras, una dificultad que encuentran es que este tipo de trabajos las sobrecarga y les deja poco tiempo para dedicarse al estudio. Indican que el acceso a la educación podría transformar sus vidas, sin embargo, el estudio deberá tener un componente de acceso laboral efectivo. De manera semejante, las mujeres que han ejercido la prostitución y han accedido a la educación consideran que esta última puede capacitarlas para ejercer otras actividades. Sin embargo, cuando estudian se ven enfrentadas a la discriminación, tal como ocurre también con las mujeres LBT, frente a las cuales suelen hacerse comentarios y actos violentos.

La exclusión es también visibilizada por las mujeres en condición de discapacidad, pues los espacios suelen estar poco pensados para quienes tienen limitada su movilidad y el proceso educativo es insuficiente y poco apropiado a las necesidades especiales.

Una intersección fundamental en materia de educación se encuentra también en la atención educativa a las mujeres rurales, pues las lógicas culturales tradicionales del campo las alejan de la educación y las relegan al trabajo del cuidado (que se extiende más allá que para la mujer urbana, al cuidado de animales y demás actividades agropecuarias). Asimismo, dado que hay una correlación probada entre años promedio de estudio y probabilidad de ser víctimas de la violencia,<sup>14</sup> una intersección que debe

14 — En promedio, las mujeres que han sido objeto de violencia poseen 0,49 años menos de educación que las mujeres que nos han sido objeto de violencia (Invamer, 2016).

priorizarse es la que respecta al acceso y fomento de la permanencia en el sistema educativo de las mujeres víctimas de violencias basadas en el género (VBG). Sin embargo, esta correlación sugiere que la educación es en sí misma un factor protector frente a las VBG, por lo que debería garantizarse el acceso a la educación de calidad (igualitaria y no sexista) de todas las mujeres, en especial en aquellas comunas y corregimientos donde los indicadores de este tipo de violencias son más altos.

## Salud

### Estructuración del problema

Entendida como un “estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades” (OMS, s.f., párr. 1), la salud constituye un derecho humano que en Colombia tiene el carácter de fundamental.<sup>15</sup> Esto significa que su prestación debe estar garantizada para todas las personas por igual, independientemente de sus ingresos, sexo, etnia, clase social, etc. Por ello, las metas generales de cobertura, acceso y calidad deben ser asumidas por el sector de la salud en su totalidad, con criterios de equidad y universalidad. En lo que respecta a la equidad de género, esto implica reconocer que, aunque comparten el

15 — En Colombia, la Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015 elevó el carácter de la salud como un servicio a un derecho fundamental autónomo. Según esta Ley, los pacientes asumen el derecho no solo a la atención, sino a la integralidad de la misma y, por primera vez, a deberes tales como: adopción de hábitos saludables de vida, prevención de enfermedades, no abuso del sistema y de sus recursos. Esta Ley valida asimismo la estrategia de Atención Primaria en Salud, priorizando la atención de los niños, niñas y adolescentes, las mujeres en estado de embarazo, los desplazados, las víctimas de violencia y del conflicto armado, el adulto mayor, las personas con enfermedades huérfanas y las personas en condición de discapacidad.

mismo derecho a gozar de una vida sana, mujeres y hombres presentan necesidades sanitarias diferentes, ya que la salud está fuertemente influenciada por el sexo y por el género.

En lo que respecta a la influencia de las diferencias biológicas, genéticas y fisiológicas (el sexo) es indiscutible que existen experiencias y afecciones que solo pueden ser padecidas por las mujeres (como las relacionadas con el embarazo, el parto y el posparto) y experiencias y afecciones que solo pueden ser padecidas por los hombres (como el cáncer de próstata). Así, cada vez es más innegable el hecho de que, ante una misma enfermedad, mujeres y hombres pueden desarrollar una sintomatología diferente (como frente al síndrome coronario agudo, por ejemplo).<sup>16</sup>

La “traducción biológica más patente” la constituyen las diferencias en los aparatos reproductivos (variaciones anatómicas y hormonales) de hombres y mujeres (Romero, 2005) y, de hecho, la mayoría de las afecciones exclusivas para uno u otro sexo se relacionan con estas diferencias. Sin embargo, la complejidad del aparato reproductivo de las mujeres las hace más vulnerables a disfunciones o enfermedades relacionadas (Cook, Dickens y Fathalla, 2003, citados en Ramos, 2006). La salud sexual y reproductiva tiene por ello una importancia central en la salud de las mujeres y, en términos generales, en el logro de la equidad en salud. Tanto es así, que la mayoría de los indicadores generalmente utilizados para dar cuenta de la salud de las mujeres se relacionan con la salud sexual y reproductiva. Por ejemplo, la razón o tasa de mortalidad materna,<sup>17</sup> tasa

16 — Véase al respecto la investigación de Parra *et al.* (2017).

17 — La razón de mortalidad materna se usa cuando se dispone solo del número de nacidos vivos en el denominador. La tasa, en cambio, cuando además del número de nacidos vivos se cuenta con el número de muertes fetales y con el número de abortos durante el periodo. La defunción materna se define como “la muerte de una mujer por cualquier causa relacionada o agravada por el embarazo mismo o su atención, independientemente de la duración o el sitio del embarazo. No

de fecundidad en adolescentes y tasa de mortalidad por enfermedades no transmisibles exclusivas (como el cáncer de cuello uterino) o prevalentes (como el cáncer de mama). Como se observa en la Tabla 3, en Medellín se ha prestado especial atención al seguimiento de estos indicadores.

Tabla 3. Indicadores básicos de salud de las mujeres de Medellín (2003-2016)

Año	Razón de mortalidad materna (por 100 mil nacidos vivos)	Tasa de fecundidad en niñas de 10 a 14 años (por 1000 mujeres)	Tasa de fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años (por 1000 mujeres)	Tasa de mortalidad por cáncer de mama (por 100 mil mujeres)	Tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino (por 100 mil mujeres)
2003	23,5			16,9	7
2004	26,8			15,7	6,6
2005	42	3,6	80,9	12,6	7,1
2006	41,7	3,8	80,9	14,8	4,4
2007	32,6	3,9	86,5	14,1	5,8
2008	33,2	3,8	84,4	14,5	6,8
2009	37,6	4	79,4	15,5	5,7
2010	17,5	3,6	71,9	16,9	7,4
2011	36,3	3,9	71,8	16,8	6,1
2012	36	4	75,1	16,1	7,3
2013	14,6	3,5	72,4	16,9	5,5
2014	21,1	3,6	72,9	17,6	6,7
2015	24	4	70,4	16,8	5,4
2016	24,7	3,6	66,1	19,2	6,6

Fuente: elaboración propia basada en informes anuales de indicadores básicos de la Secretaría de Salud del Municipio de Medellín.

incluye el fallecimiento por causas no relacionadas con el embarazo como accidentes o tumores malignos. En la actualidad la (OMS) recomienda que se consideren como defunciones maternas, todas las que ocurran durante los 42 días siguientes a la terminación del embarazo” (Alcaldía de Medellín y Secretaría de Salud, 2015, p. 254).

Pero no solo el sexo tiene una fuerte influencia en la salud. En años recientes, se ha hecho cada vez más evidente que los comportamientos socioculturalmente atribuidos como apropiados para las mujeres y para los hombres y las relaciones de poder entre los sexos que de allí se derivan (el género) tienen un impacto directo en el estado físico, mental y social de las personas. Ejemplo de ello es que mientras los hombres experimentan más accidentes laborales y de tránsito, más agresiones y conductas de riesgo para la salud asociadas con el ejercicio estereotipado de la masculinidad, las mujeres son más propensas a sufrir discapacidades relacionadas con los accidentes en el hogar, a ser víctimas de la violencia sexual, de los procedimientos estéticos mal realizados y a que sus necesidades específicas en razón del sexo no sean reconocidas, prevenidas y atendidas con la integralidad, la celeridad o la calidad requerida.<sup>18</sup> Esto último incluso en los casos en los que estas necesidades tienen el carácter de derecho, como la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE).

La histórica división sexual del trabajo (reproductivo-productivo) a través de la cual se sobrevalora la maternidad de las mujeres y su rol como cuidadoras del hogar y de los otros –mientras se cargan sobre los hombres las expectativas sociales de éxito laboral y económico– no solo significa resultados, experiencias y riesgos sanitarios diferentes, sino también desigualdades. Esto puede observarse en el hecho de que, con respecto a los hombres, las mujeres:

- 1) Dedican un gran porcentaje de su tiempo al cuidado del hogar y de los otros, lo que se convierte en un obstáculo para el cuidado de sí. De manera que mientras que la salud de los hombres y su acceso a los

18 — Por su indiscutible evitabilidad, la mortalidad materna, por ejemplo, es un trazador crítico del bajo estatus social de las mujeres (CEPAL, 2006).

servicios para su cuidado se ve especialmente afectado por su propia percepción (y subvaloración) del riesgo y de la enfermedad, de la necesidad de cuidarse y de protegerse, uno de los factores que más impiden a las mujeres la promoción y protección de su propia salud es la falta de tiempo.

- 2) Se relacionan de manera más precaria con el sistema de salud, en razón de su situación de dependencia económica. Esto se evidencia en el régimen de aseguramiento en salud predominante para las mujeres y para los hombres. De acuerdo con los resultados de la Encuesta de calidad de vida (2015), las mujeres pertenecen mayoritariamente al régimen contributivo en condición de beneficiarias y al régimen subsidiado, lo que indica que no poseen un empleo formal; mientras que los hombres se relacionan mayoritariamente con el sistema de salud como cotizantes del régimen contributivo (Alcaldía de Medellín, 2015).
- 3) Encuentran más limitantes para proteger y promover su propia salud. El estatus social asignado a los roles tradicionalmente considerados como masculinos o femeninos se expresa en la sobrerrepresentación de los hombres en los planos social, económico y político, en contraste con la situación desfavorecida de las mujeres en los mismos (OPS, 2014). Esto significa una menor visibilidad pública de las mujeres para sí y para sus problemas y una fuerte afectación en lo que la CEPAL identifica como autonomía física: aquella porción de la autonomía de las mujeres relacionada con “el control sobre sus cuerpos, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y el control a la violencia de género” (CEPAL, s.f.).

Tal como señala el CONPES 161 (2013), uno de los factores que ha contribuido a que la influencia del género en la salud sea visibilizada como

factor que influye en la misma, es el desarrollo del enfoque de los Determinantes Sociales de la Salud (DSS). Según este enfoque, promovido por la OMS y la OPS, junto al contexto socioeconómico y político, la etnia, la clase social y la posición económica, el género es uno de esos determinantes. En Colombia y, específicamente en Medellín, el sector salud ha dado pasos importantes en el reconocimiento de estas variables.<sup>19</sup> Con todo, el análisis con enfoque de género de la gran cantidad de datos desagregados por sexo que se producen es aún incipiente, como también lo es, en consecuencia, la incorporación del enfoque de género en las decisiones y en la puesta en marcha de las acciones públicas.

Esto puede observarse en la falta de indicadores de producto desagregados por sexo para los proyectos del Plan Municipal de Salud (2016), en la poca relevancia que se le da al enfoque de género en este mismo Plan, en la ausencia de indicadores relacionados con la inclusión del enfoque de género en las mediciones de la calidad que se realizan a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), y en el énfasis que se hace a la salud sexual y reproductiva cuando se trata de la salud de las mujeres, en detrimento de la comprensión de su salud como un todo. Frente a ello, cabe anotar que el enfoque de salud pública basado en el género:

---

19 — El Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) es la bodega de datos del sector salud y la gran producción de datos desagregados por sexo, el diseño mismo del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en el que el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) se determina de acuerdo con edad, ubicación geográfica y sexo, siendo mayor en términos monetarios para las mujeres entre los 15 y los 44 cuyos perfiles epidemiológicos se ven fuertemente afectados por enfermedades relacionadas con el sistema reproductivo, la inclusión del enfoque de género en el Plan Decenal de Salud Pública (2012-2021) y de un componente de salud y género en una de sus dimensiones transversales; la inclusión de este mismo enfoque en el Plan Municipal de Salud, la normatividad nacional y municipal asociada al tema, entre otros.

Ha servido para comprender mejor los problemas sanitarios de la mujer y determinar formas de abordarlos en mujeres de todas las edades. Por ejemplo, sabemos hoy que las enfermedades cardiovasculares son una importante causa de mortalidad femenina. Sin embargo, no se reconoce suficientemente este hecho, lo que retrasa la búsqueda de tratamiento y el diagnóstico entre las mujeres. La identificación de diferencias de género en las enfermedades cardiovasculares ha permitido formular estrategias de promoción de la salud y prevención más eficaces, lo que a su vez ha redundado en mejoras de la salud de la mujer en muchos países (OMS, 2007, párrafo 4).

Las debilidades expuestas en las líneas anteriores no son, en todo caso, debilidades exclusivas del sector salud en el país o en el municipio. Tal como lo señala la OMS (2010), “la integración de una perspectiva de género en las reformas de la Atención Primaria en Salud es uno de los principales desafíos a los que se enfrentan los Estados miembro” (p. 9).

### Lectura diferencial

En general, tal como lo evidencia la Encuesta de percepción ciudadana (MCV, 2016), la salud es el tema al que la ciudadanía otorga más importancia. En los diferentes grupos focales, la salud surgió como una dimensión prioritaria a tener en cuenta en la actualización de la política pública. Algunas intersecciones, sin embargo, merecen ser resaltadas, en la medida en que dan cuenta de desigualdades profundas en las que las brechas de género actúan como refuerzo. En este sentido, aunque la salud de todas las mujeres del municipio requiere atención (sobre todo en su dimensión mental y sexual y reproductiva), un esfuerzo mayor habrá que hacerse para que las niñas y mujeres de los corregimientos, indígenas,

en situación de prostitución, en condición de discapacidad, trabajadoras informales, empleadas domésticas, cuidadoras, y víctimas del conflicto armado y de las VBG, sean privilegiadas como población beneficiaria de las acciones que se emprendan en esta materia.

En lo que respecta a la salud de las mujeres indígenas, en los grupos focales se hizo evidente que el acceso a los servicios de salud está obstaculizado por el idioma. En vista de que muchas mujeres indígenas no dominan el castellano, una verdadera atención que resulte beneficiosa para sus necesidades y dolencias resulta muy limitada, a lo que se suma la existencia de prejuicios que generan que, cuando la haya, la atención sea despectiva e incluso juzgadora por parte de quienes prestan los servicios en salud. De manera semejante, las mujeres en situación de prostitución se sienten excluidas de los servicios de salud, culpabilizadas por el personal sanitario cuando tienen alguna afección e incomprendidas en sus necesidades específicas, visión que es compartida por las mujeres LBT y por las mujeres en condición de discapacidad, quienes reclaman la adopción de enfoques diferenciales en la atención en salud para que esto sea superado.

En lo que respecta al estado de salud y ya no solo a su atención, las mujeres trabajadoras domésticas y las mujeres cuidadoras resaltaron la poca visibilidad que se tiene de la carga del trabajo que realizan y cómo esta carga afecta su estado de salud física y mental. La responsabilidad del cuidado socioculturalmente cargada a las mujeres, y naturalizada como su deber, afecta significativamente su salud y sus posibilidades de acceso al trabajo formal, con lo que el acceso a la protección social y a la pensión también se ve obstaculizado. Esta última problemática es también padecida por las mujeres que trabajan informalmente, como las vendedoras ambulantes, cuya salud, además, se encuentra afectada constantemente por los movimientos repetitivos, la exposición a la intemperie y el estrés.

Las mujeres víctimas de violencias basadas en el género y el conflicto armado son otra población a tener en cuenta como prioritaria de las políticas de salud. Esto por el grado de revictimización al que suelen verse sometidas cuando buscan que su salud sea atendida, muchas veces por mera negligencia de quienes hacen las veces de personal sanitario. En los centros de salud no siempre se prioriza la atención de estas violencias, por ello algunas veces estas mujeres ven al Estado como cómplice de los agresores. Asimismo, se hace énfasis en la relación que estas violencias tienen con la afectación de una salud que es poco tenida en cuenta: la salud mental.

Todas las intersecciones mencionadas requieren énfasis especiales por cursos de vida (si es el caso) y enfoque territorial. Las niñas y las jóvenes se ven muchas veces excluidas como población beneficiaria de los programas y proyectos de salud, así como también las mujeres que habitan los corregimientos o las zonas periféricas de la ciudad.

## Participación social y política

### Estructuración del problema

En Medellín, la participación social y política de las mujeres en los espacios de toma de decisión no es equitativa, esto se debe a lógicas de poder que otorgan un lugar privilegiado a los hombres en lo público y lo político y a la asignación cultural de las mujeres al espacio privado, que son determinantes para que ellas no alcancen participación en igualdad de condiciones y de oportunidades en todos los ámbitos de los entornos social y político, sin olvidar la sobrecarga de TDYCNR que dificulta su empoderamiento.

Académicas como Lola Luna,<sup>20</sup> Norma Villareal Méndez,<sup>21</sup> María Emma Wills Obregón,<sup>22</sup> Ruth López Oseria,<sup>23</sup> Doris Lamus Canavete,<sup>24</sup> coinciden en afirmar que la discriminación social, política y económica femenina en el país marca una constante que se evidencia en los discursos en torno a su ciudadanía, polarizando lo privado y lo público, queriendo hacer de ella el paradigma de lo bello, puro, bueno, lo que fundamentó su exclusión de la vida pública, desconociendo su capacidad intelectual y política.

Desde las teorías políticas feministas se han construido reflexiones críticas sobre la participación de las mujeres en los asuntos y espacios donde se reflejan relaciones de poder en el ámbito privado y público, es decir, en su vida conyugal, familiar, comunitaria y en los de deliberación de lo público, a fin de reivindicar su reconocimiento como sujeto y actor político, al exigir que dicha participación se dé en condiciones y bajo mecanismos que aseguren la igualdad entre hombres y mujeres e involucren las cuestiones y decisiones que atañen a su bienestar y su estatus.

20 — Entre sus obras destacan: “La feminidad y el sufragismo colombiano durante el período 1944-1948”; “Historia, Género y Política. Movimientos de Mujeres y Participación Política en Colombia, 1930-1991”, coautora Norma Villareal; “El sujeto sufragista, feminismo y feminidad en Colombia”.

21 — Entre sus obras se destacan: “1991-2008: las mujeres colombianas entre el Estado”; “Sectores campesinos, mujeres rurales y Estado en Colombia”, “Cartografía de la esperanza: Iniciativa de resistencia pasiva de las mujeres”.

22 — Entre sus obras se destaca: “Cincuenta años del sufragio femenino en Colombia 1954: por la conquista del voto. 2004. Por la ampliación de la ciudadanía”.

23 — Entre sus obras se destacan: “Género, prácticas y representaciones en la historia de Colombia, siglos XIX y XX”; “Una agenda política para las mujeres desde las prácticas. El caso de las residencias y secretariados sociales de Medellín, 1945-1960”.

24 — Entre sus obras se destaca: “De la subversión a la inclusión: movimientos de mujeres de la segunda ola en Colombia, 1975-2005”.

En Colombia, la Sentencia C-150 y la Ley 1757 de 2015 o la Ley Estatutaria de Participación definen la participación como un derecho de las personas y sus organizaciones para incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento de las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos, para lo cual se buscará la integración de los géneros en la vida de la nación y se dispondrá de todas las herramientas afirmativas con el fin de evitar la discriminación de alguno de ellos (no aplica) en las actividades públicas y privadas y, en especial, en el mejoramiento de la calidad de la participación social de las mujeres y su participación política. Para ello, es preciso vencer los obstáculos que les impiden el disfrute pleno de su ciudadanía y de sus derechos, con el propósito de posibilitar su representación política en igualdad de condiciones, el ejercicio del voto y su postulación en procesos de elecciones, la generación de conciencia de género, el fortaleciendo sus liderazgos, su representación como grupo y la inclusión de sus agendas en las políticas públicas. Se trata de “algo más que respetar meramente sus derechos; implica ocuparse de la particularidad de sus necesidades e intereses y contribuir a satisfacerlos” (Young, 2000, p. 382).

Las mujeres han venido participando en la vida social para el desarrollo municipal con diversas acciones en barrios y comunas, promoviendo mingas o convites para la construcción de andenes y calles, la gestión para la puesta en funcionamiento de instituciones educativas, servicios públicos, iglesias o jardines escolares, es decir, es entonces innegable su participación como fuerza viva de su comunidad. Sin embargo, no siempre este activismo se ha traducido en el fortalecimiento de su ciudadanía y en ganar voz política, pues en muchas ocasiones se limita al altruismo. Históricamente, el salto cualitativo se da cuando las mujeres se movilizan por el reclamo de sus derechos desde el siglo XIX hasta nuestros días, en los que la presencia del Movimiento social de mujeres ha contribuido a la

consolidación de la sociedad civil.<sup>25</sup> La capacidad de incidencia, de agencia social y política, producción de conocimiento y control ciudadano en torno a sus necesidades prácticas e intereses estratégicos se ha logrado gracias a sus agendas ciudadanas,<sup>26</sup> como importantes herramientas políticas.<sup>27</sup> En ellas, la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín (MTMM), máxima expresión del Movimiento social de mujeres en materia de participación social y política, ha posicionado la creación de la institucionalidad de género en el municipio, el reconocimiento de un espacio para la interlocución y la concertación del desarrollo de la política pública para las mujeres con el Estado.

Si bien en Medellín las mujeres participan mucho, en los procesos de toma de decisiones se ignoran las opciones planteadas por ellas. Esto sucede porque existe una subrepresentación de ellas y una limitada oportunidad de incidencia en escenarios de toma de decisiones públicos y privados. Igualmente, porque sus recursos económicos, formativos y comunicativos son limitados, lo que conduce a que más del 50% de la población (las mujeres) no tenga acceso a los espacios de poder y toma de decisiones sobre los aspectos que afectan la vida social y sus propias vidas. El déficit mayor se encuentra especialmente en lo político partidario y en los escenarios de poder y de toma de decisiones.

---

25 — ONG, redes de mujeres, mesas de trabajo, colectivos, plataformas, entre otros.

26 — Agendas del 2000, 2003, 2007, 2011 y 2015.

27 — Las primeras acciones afirmativas que se promovieron en Colombia para alcanzar la igualdad de las mujeres en cualquier escenario político, devienen de la Ley 581 de 2000, al reglamentar la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisarios de las diferentes ramas y órganos del poder público (cuota del 30%) y posteriormente de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por medio de la cual se exige que en virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir la organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política.

La participación de las mujeres de Medellín en el poder local se ve reflejada en los organismos comunales, como las Juntas de Acción Comunal (JAC), que, para el periodo 2016-2019, cuenta con un destacado porcentaje de dignatarias del 51,7% en relación a los hombres que es de 48,3%. Pero solo el 37,4% ocupa el cargo de presidenta y 41,3% el de vicepresidenta. También en las Juntas Administradoras Locales (JAL),<sup>28</sup> que para el periodo 2012-2015 contó con 51 edilesas y para el 2016-2019 se sumó una más, llegando a 52. Sin embargo, entre un total de 137 dignatarios, solo el 38 % corresponde a las mujeres, lo que indica que aún las mujeres tienen desventaja respecto a la representación de los hombres (62%).<sup>29</sup> También han hecho parte de instancias y escenarios<sup>30</sup> del desarrollo local y más recientemente los que ofrecen la Planeación Local y el Presupuesto Participativo.

Aunque en las elecciones locales de octubre de 2015 no hubo candidatas para la Alcaldía de Medellín, sí se alcanza la cifra histórica de 5 mujeres en el Concejo Municipal (24% del total) y solo en esta oportunidad lograron ser tenidas en cuenta en la conformación de las listas de los partidos, alcanzándose por primera vez la cuota de género. Sin embargo, persisten obstáculos relacionados con la concentración de poderes patriarcales, verticales y masculinizados al interior de los partidos, lo que hace que “las mujeres no lleguen a lo que se ha denominado las ‘ligas fuertes de los partidos políticos’, y siguen estando sin oportunidades reales de visibilización y potenciación de sus campañas políticas” (Corporación para

28 — Al respecto es preciso decir que la medición del porcentaje de participación de hombres y mujeres en las JAL se rige por el artículo 1 del Acuerdo 25 de 1991.

29 — Los datos referenciados sobre las JAC y JAL, fueron aportados por la Secretaría de Participación Ciudadana de Medellín, Unidad de Investigación y Extensión.

30 — Consejos consultivos, veedurías y contralorías, observatorios, mesas, alianzas, asociaciones y ligas, comisiones, comités, clubes, juntas, asambleas, entre otros.

la Vida Mujeres que Crean, 2015, p. 8). También hay obstáculos relacionados con la posibilidad de desarrollar sus capacidades si se tiene en cuenta que las probabilidades<sup>31</sup> para su participación activa disminuyen en un 0,7%, solo con aumentar una hora diaria en sus actividades domésticas no remuneradas. Sin embargo, podría aumentar significativamente en un 14,8%, si alcanzan mayores niveles de educación técnica o tecnológica; en un 23,8%, si tienen nivel educativo profesional; y en 15%, si tienen educación de especialización, maestría o doctorado.

Las visiones que invalidan, discriminan y excluyen a las mujeres en los niveles decisarios limitan sus oportunidades de formación y experiencia política, el manejo de recursos para participar y ‘naturalizan’ que se les ubique en las últimas casillas de las listas de elegibles. El potencial político de las mujeres del municipio no alcanza a consolidarse todavía. De hecho, en el sector público,<sup>32</sup> Medellín reporta solo un 35% de participación de mujeres en los cargos de mayor nivel decisario, y un 62% en los cargos de otros niveles decisarios (Departamento de la Función Pública, 2017).

El mecanismo de cuota, también llamada el *novum* de la teoría feminista de los 80<sup>33</sup> para alcanzar la representación proporcional femenina, ha sido favorable al incremento de la participación política de la mujer en América Latina (Aquino, 2017). Sin embargo, en Medellín sigue siendo deficitaria, sobre todo en cargos de mayor poder de decisión, razón por la

31 — Medición econométrica realizada por la Universidad EAFIT, mediante la metodología Probit.

32 — Compuesto por el conjunto de los organismos administrativos del Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

33 — Se trata de un mecanismo de discriminación positiva, pasando de argumentos cualitativos, a argumentos cuantitativos “(utilizando el principio de discriminación positiva o principios en último término derivados de la filosofía política de Rawls) [y] hay que asegurar una cuota mínima de participación para que la igualdad se produzca en el momento de salida” (Valcárcel, 2004, p. 126).

cual, las agendas ciudadanas de las mujeres plantean un salto hacia una forma superior de representatividad social y política a fin de garantizar la paridad.<sup>34</sup> Según ONU Mujeres (2004), solo con la participación política de las mujeres se podrá hablar de verdadera democracia representativa, al demostrar que toda la población se encuentra representada en los órganos de decisión y de poder. De allí que la participación social y política de las mujeres ha sido considerada como la máxima expresión de su ciudadanía.

En cuanto al sector privado,<sup>35</sup> el Ranking PAR (2017)<sup>36</sup> destaca que “[...] las mujeres ocupan tan solo el 38% de las posiciones de liderazgo” y que “solo el 32% de las empresas privadas y el 18% de las entidades públicas cuentan con una política de equidad de género y diversidad (El Espectador, 27 de julio de 2017). También advierte que “solo el 26% de empresas privadas y el 13% de organizaciones públicas cuentan con un comité de equidad de género que se encargue de diseñar e implementar prácticas para retener y promover el mejor talento femenino” (El Espectador, 27 de julio de 2017). Las cuotas de género en el sector privado no

34 — La paridad ha sido un enfoque incorporado a la agenda de las mujeres, desde la Declaración de Atenas en 1992. Es la forma de organización social y política en la que existe igualdad de número y derechos de los distintos colectivos que componen la sociedad y que deben formar parte de los órganos decisores y de gobierno.

35 — Está representado por las empresas privadas y puede también integrar al sector público, a través de la concesión y subcontratación de servicios al sector privado. A este sector no le aplica normatividad concreta respecto a cuotas para las mujeres en cargos directivos o participación en las juntas directivas, pero sí la convención de los derechos políticos de las mujeres ratificada por Colombia en 1966, a través de la cual se insta a respetar y garantizar los derechos a participar, a ser elegido/a y a elegir en procesos democráticos, y la Convención de Beijín relacionada con los derechos de las mujeres en materia de participación en el poder y en los espacios de adopción de decisiones.

36 — Este Ranking proviene de una alianza entre la Secretaría Distrital de la Mujer [Bogotá], Aequales y el Colegio de Estudios Superiores en Administración (CESA).

son una preocupación, porque las empresas han focalizado su atención en la competencia y experiencia profesional (eficacia y *expertisse*) como un sistema de cooptación que hace que las mujeres escalen hasta cierto nivel, pero con dificultad para ocupar las cimas, lo que produce que “la relación numérica entre las mujeres que ocupan los peldaños gerenciales y aquellas que saltan por encima de ellos, presenta diferencias abrumadoras” (Valcárcel, 2004, p. 102). Su valoración en cargos directivos y en las juntas se sostiene sobre la base de que aportan a la diversidad, la innovación y la rentabilidad, siendo impensable su participación en los asuntos que atañen al poder y la toma de decisiones.

Vivian Carolina Garcés Beltrán, directora de Talento y Cultura de Argos S.A., identifica, como obstáculo para la vinculación y acceso de mujeres al mundo empresarial, “el modelo educativo basado en estereotipos de género, que hace que los hombres se encuentren mejor capacitados, que su estilo de liderazgo sea adaptado al mundo empresarial y que las mujeres fácilmente sean relegadas a un segundo plano” (citada en Universidad EAFIT, 2018, p. 20). Piedad Patricia Restrepo, directora del programa Medellín Cómo Vamos, corrobora su apreciación al considerar como impedimento para el desarrollo político de las mujeres, la autoexclusión, asunto que, según ella, es un estereotipo muy arraigado entre las mujeres. Igualmente, el de la autolimitación porque consideran que su responsabilidad está en el cuidado ya sea del hogar o de los hijos (Universidad EAFIT, 2018, p. 16).

A todo lo anterior se suma la permanencia de imaginarios y prácticas discriminatorias que marginan a las mujeres a la esfera doméstica y la disuaden de intentar su paso por la participación social y política. En una encuesta de percepción realizada a mujeres de Medellín,<sup>37</sup> el 98% de

37 — La Universidad EAFIT realizó en el 2016 una encuesta Invamer de percepción a 1800 mujeres de Medellín.

mujeres encuestadas dice no haber ocupado un cargo público o de liderazgo comunitario, el 81% no está interesada en ocupar un cargo público o de liderazgo comunitario, el 98% no ejerce liderazgo en su comuna o corregimiento, el 73% ha votado alguna vez y el 99% no pertenece a organizaciones políticas (Universidad EAFIT, 2017, p. 49). Como posibles motivos para no ocupar cargos públicos, aducen poco interés o pereza (54%), no tener la suficiente formación (22%), la corrupción y la mentira que rodean el mundo de lo público (17%) y el hecho de que es una labor de mucha responsabilidad (10%). Esta radiografía inicial que ofrece la ciudad indica que es necesario un mayor ejercicio de empoderamiento social y político de las mujeres y el ensamblaje de nuevas estrategias dirigidas al desarrollo de capacidades, garantías y oportunidades para el ejercicio de su participación social y política.

### Lectura diferencial

En la ciudad, las mujeres afrodescendientes, indígenas, víctimas del conflicto armado y cuidadoras, son las que presentan mayores obstáculos para su participación. Las indígenas, por su diversidad cultural y su condición minoritaria, son poco convocadas a los espacios de representación y participación en la ciudad. Dicen desconocer la importancia de la participación política y cuentan con muy bajo nivel de educación en este sentido. Las afrodescendientes se han visto discriminadas en los procesos comunitarios por su condición racial, lo que invisibiliza sus necesidades específicas. También afecta su participación condiciones culturales de alta dependencia afectiva y económica en sus relaciones de pareja, que le brinda estatus social como mujeres y que se conjugan con vínculos de

poder, machistas y violentos. Esta situación en sí ya configura un obstáculo cultural profundo para su autonomía en la toma de decisiones, y en sus posibilidades de participación social y política.

Las mujeres en condición de discapacidad expresaron conocer la existencia de proyectos en los cuales son tenidas en cuenta, pero tienen poca información al respecto y poco tiempo para acceder a espacios de construcción colectiva, participación e incidencia social. Para las mujeres cuidadoras, la situación es más compleja, pues ellas dejan de lado sus proyectos personales, sus planes y proyectos de vida, por su dedicación exclusiva al cuidado.

Finalmente, las mujeres víctimas del conflicto armado han manifestado la necesidad de la formación política para dejar de ser usadas por la política, para dignificar su lugar como mujeres. Sin embargo, aquellas lideresas que hacen parte de procesos organizativos expresan el temor y miedo al enfrentarse a los espacios de debate, participación y representación política, lo que se traduce en inseguridad, poca participación y baja incidencia.

### Seguridad y vida libre de violencias

#### Estructuración del problema

Las violencias que impactan negativamente la seguridad aquejan tanto a hombres como mujeres. No obstante, les afectan de manera diferenciada desde sus causas, manifestaciones, consecuencias e impactos. El temor de las mujeres a las violencias limitan su movilidad y su acceso a recursos y actividades básicas. Estas se constituyen en un mecanismo social por el

cual son obligadas a adoptar una posición subordinada frente al hombre y evidencian desigualdades de género. Según Falú (2009), las condiciones de seguridad no son iguales para hombres y mujeres, porque tanto lo real como lo ficticio sobre las razones de las violencias y las condiciones de seguridad en las ciudades se relaciona con las construcciones culturales y el campo de lo subjetivo, que se constituyen como limitantes para el ejercicio ciudadano de las mismas. Ante esta situación, se considera necesario atender las percepciones y los miedos y “empoderar a las mujeres consolidando un trabajo sobre sus derechos, sus identidades ciudadanas, y apostando a construir consenso sobre el ‘derecho a una vida sin violencias’ en el espacio privado y en el público” (p. 33).

Para enfrentar tanto las violencias que afectan la seguridad real de las mujeres, así como su percepción de inseguridad, es imperativo ampliar la mirada sobre el problema, teniendo en cuenta que las políticas e iniciativas de seguridad, que tradicionalmente se han centrado en la estabilidad estatal, requieren ampliar su visión y “su foco de atención hacia el bienestar de las personas y los derechos humanos, reposicionando a la ciudadanía como el principal objeto de la protección estatal (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2008, p. 10). En tal sentido, un enfoque de seguridad con perspectiva de género puede permitir, “[...] la comprensión integral de la experiencia cotidiana de hombres y mujeres, en las diferentes fases de su ciclo vital, con relación a su ejercicio del derecho a la seguridad, tanto en los espacios públicos y privados, en la calle y en la casa” (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 18).

Muchos de los riesgos y amenazas a la seguridad de las mujeres tienen su origen en las inequidades históricas de tipo sociocultural que asignan a lo femenino un lugar de discriminación, subordinación, explotación, marginación y menor estatus social en relación con los hombres y lo

masculino.<sup>38</sup> Del mismo modo, se han configurado relaciones desiguales entre hombres y mujeres, donde lo masculino ocupa un rango superior a lo femenino y produce normas culturales que, entre otras, naturalizan y toleran estos comportamientos sobre las mujeres como forma de afianzar su autoridad y como instrumento de dominación y control, lo que las hace más propensas a la victimización.

Un enfoque basado en la perspectiva de género reconoce que estos comportamientos sobre las mujeres se reproducen a través de patrones de conducta que son aprendidos y transmitidos por generaciones en todos los entornos de la vida familiar y social, que a su vez minimizan y justifican la actuación violenta contra las mujeres y le niegan la asistencia adecuada de las víctimas. Aunque actualmente existe una menor tolerancia social hacia la violencia contra las mujeres, uno de los principales riesgos en su contra es, precisamente, el hecho de ser mujer.

Si bien son muchas las vulneraciones que se producen contra la seguridad de las mujeres y su derecho a tener una vida libre de violencias, entre ellas las que se originan por el solo hecho de ser mujer o VBG,<sup>39</sup> solo

38 — Independientemente de su raza o condición étnica, sus niveles de ingreso, cultura, educación, clase, religión, identidad u orientación sexual, entre otros.

39 — En Colombia se ha avanzado en el reconocimiento de las violencias que se producen contra las mujeres, por el solo hecho de ser mujeres, como las VBG, como una forma de violación de los derechos humanos, que se expresa en una normativa adecuada y reglamentada (CONPES 162, 2013, p. 33), entre las que se destacan la Ley 51 de 1981, la Ley 248 de 1995 y la Ley 1257 de 2008. Esta última dictamina las normas de sensibilización, prevención y sanción de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres. El artículo 2, conceptualiza y tipifica la violencia contra la mujer, como “cualquier acción u omisión que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de ser mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público como en el privado”. Otras leyes son: la 1639 de 2013, que fortalece medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido; la 1719 de 2014, que establece medidas para garantizar el acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual en el marco

algunas son percibidas en la comunidad y menos aún son registradas institucionalmente vía denuncias. Es por ello que es preciso hacer una valoración tanto objetiva como subjetiva de dichas vulneraciones.

En el nivel objetivo se consideran tanto los índices reales de inseguridad como las amenazas existentes para las mujeres. Se trata de “[...] la información oficial producto de la denuncia ciudadana y el seguimiento a los casos en el sistema judicial” (Alcaldía de Medellín y Secretaría de las Mujeres, 2008, p. 8). Así, la seguridad es valorada a través de los derechos que deben ser tutelados según diferentes condiciones de vulnerabilidad, amenazas, riesgos y daños que afectan a las mujeres.

Para el nivel objetivo, la información oficial<sup>40</sup> reportada para finales del 2017 en la ciudad de Medellín da cuenta de delitos de alto impacto en contra de las mujeres,<sup>41</sup> como la violencia sexual, violencia intrafamiliar,

---

del conflicto armado, y la 1761 de 2015 (Ley Rosa Elvira Cely), que crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se establecen medidas para su investigación, sanción y prevención.

40 — Datos procesados por el Sistema de Información de Seguridad y Convivencia de la Secretaría de Seguridad y Convivencia (SISC) del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017.

41 — Al respecto, es preciso decir que los datos aquí expresados son los oficiales y han sido citados desde la fuente directa. Si bien el SISC reporta los casos denunciados por las y los ciudadanos, es importante mencionar que las cifras oficiales no recogen, tratándose de todos los delitos, el universo de hechos presentados en la realidad. Esto ocurre así por cuanto para unos delitos, como la violencia intrafamiliar y la violencia sexual, la información que reposa en las instituciones oficiales es la denuncia o los hechos conocidos por parte de las autoridades competentes, y no los hechos punibles que realmente acaecieron en un territorio en específico, muchos de los cuales nunca son reportados a las instituciones responsables por parte de las víctimas o la comunidad. Tal vez el delito con una cifra más cercana a la realidad sea el homicidio, que por sus características aporta los elementos materiales probatorios para definir que se trata inicialmente de una muerte violenta y que ello se podrá tipificar como homicidio o feminicidio. En otros delitos, el margen de error de la cifra oficial es mayor, porque su aproximación se da por denuncias realizadas por las víctimas o sus familiares o por un conocimiento por parte de las autoridades competentes, pero ello no necesariamente recoge o se aproxima al número de hechos que efectivamente se presentaron en un territorio. Esto es así, por ejemplo, en hechos punibles como violencia intrafamiliar y los

homicidios y feminicidios. Es preciso evidenciar esta situación como lo demuestran los siguientes datos: sobre delitos de violencia sexual, se reportaron<sup>42</sup> 1.997 casos, de los cuales 1.741 tenían como víctima una mujer (87%) y 247 como víctimas a hombres (12%). Entre los grupos prevalentes de las mujeres víctimas se encuentran niñas entre los 0-17 años (77,4%) y jóvenes entre los 18-28 años (12%). Solo en 563 de los casos (32,3%) se identificó como posible agresor al padre (9,3%), al padrastro (8%), familiares (7,5%) o la pareja (0.7%). Dicha realidad se agrava ante la altísima impunidad que existe sobre este delito, toda vez que de 1178 (68%) casos no fue posible individualizar al agresor, máxime si se tiene en cuenta que las víctimas, en su mayoría niñas y adolescentes, se encuentran en situación de desventaja frente al victimario, quien puede tomar ventaja de su posición de superioridad en la jerarquía familiar.

Con respecto a la violencia intrafamiliar,<sup>43</sup> de 2.841 denuncias, 2.374 correspondieron a casos de mujeres (84%) y 467 a hombres (16%). Dentro de la tipología, la violencia física es una de las que más afecta a las mujeres

---

delitos que pueden ser catalogados como violencia sexual que ocurren diariamente en Medellín, en donde se tiene un dato sobre denuncias y hechos conocidos por la institucionalidad, pero muchos casos quedan en el subregistro, es decir, nunca se incorporan a las cifras oficiales. Sin embargo, la información que se tiene sobre denuncias permite construir hipótesis explicativas y políticas para prevenir la ocurrencia de los delitos, para atender a las víctimas, para saber en qué se tiene que hacer hincapié. Al hacer los comparativos, podrá decirse que las denuncias han aumentado o disminuido, pero es importante complementar con información de orden cualitativo y explicar si realmente se equipara a la comisión del delito como tal.

42 — De acuerdo con datos suministrados por el Centro de Atención e Investigación a las Víctimas de Delitos Sexuales Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF), y reportados por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC).

43 — De acuerdo con datos suministrados por el CAVIF y procesados por el SISC.

(50,7%), seguida de la psicológica (34%) y la sexual (0,5%), siendo sus presuntos agresores el cónyuge o compañero (39,3%) y excónyuge o excompañero (26,2%). El número de denuncias de violencia contra las mujeres al interior de la familia supera más de cuatro veces las presentadas contra los hombres, lo cual puede ser considerado como un hecho de género, al presentar características de relacionamiento dominante y opresivo de los hombres hacia las mujeres, en las que ellas son claramente subordinadas.

Por último,<sup>44</sup> de 582 homicidios reportados, 521 son hombres (89,5%) y 61 mujeres (10,5%), de los cuales 32 fueron considerados como presuntos feminicidios (52%),<sup>45</sup> en cuyo caso, la mayoría fueron víctimas de la pareja (38%) y la expareja (13%). Estos datos indican la necesidad de aunar esfuerzos para que las medidas de protección hacia las mujeres sean efectivas, máxime si se tiene en cuenta que Colombia es uno de los países que, en términos de números absolutos, encabezan la lista en América Latina y el Caribe con más cantidad de casos de muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima (CEPAL, 2018). Al respecto, el XV Informe sobre la situación de violación de los derechos humanos de las mujeres en Medellín y Antioquia afirma que:

Las mujeres en Colombia experimentan violencia íntima, como un continuum en sus vidas permitiendo develar, cómo la violencia contra las mujeres lejos de ser un hecho aislado o de pérdida de control de los varones, es una práctica social, sistemática y

44 — De acuerdo con cifras concertadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Seccional de Investigación Criminal (SIJIN) de la Policía Nacional, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría de Seguridad y Convivencia como observador técnico, procesadas por el SISC.

45 — La Comisión I del Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres de Medellín es la instancia encargada de dictaminar el delito de feminicidio.

generalizada en [tanto] su finalidad es mantener y reproducir una relación de poder desigual entre hombres y mujeres (Corporación Vamos Mujer y Corporación para la Vida Mujeres que Crean, 2016, p. 123).

Sobre este último delito, la impunidad también es alta. La Personería de Medellín<sup>46</sup> informa que a finales del 2015 solo se habían proferido dos sentencias condenatorias al respecto, lo cual evidencia que el abordaje de la seguridad y justicia por parte del Estado tiene sesgo de género, lo cual dificulta la plena garantía de sus derechos (Personería de Medellín, 2015, p. 268). Otros hechos delincuenciales contra las mujeres son el atraco, el secuestro extorsivo, el paseo millonario, el hurto, que aumentan su percepción de indefensión e inseguridad y restringen su derecho a la movilidad. Muchos de ellos, determinados por las prácticas de estructuras criminales en la ciudad, se convierten en potenciadores de la inseguridad. Estos hechos requieren de un análisis de género, para medir cuáles de ellos producen afectaciones específicas sobre las mujeres.

Por otro lado, en el nivel subjetivo, se valora “[...] la sensación de seguridad o inseguridad que construyen las personas, en especial las mujeres, en escenarios en los cuales desarrollan su vida cotidiana (espacio público – espacio privado)” (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 8). En una encuesta de percepción realizada a mujeres de Medellín,<sup>47</sup> el 13% reconoce haber sido víctima de algún tipo de violencia, siendo la física la de mayor impacto. El 94% identificó a los hombres como el maltratador y el 59% a la pareja, el 17% a desconocidos y un 12% a miembros de bandas o actores armados.

46 — Con base en la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación hasta el día 31 de diciembre del 2015

47 — La Universidad EAFIT realizó en el 2016 una encuesta Invamer de percepción a 1800 mujeres de Medellín, en la que se preguntó por la violencia en su contra.

Por último, el 73% afirma sentirse más insegura en la vía pública y en el sistema de transporte público (Universidad EAFIT, 2016b, p. 54). La percepción pone de manifiesto el rol y la posición de subvaloración e indefensión que tienen las mujeres frente a otros miembros en el hogar, cuyas probabilidades<sup>48</sup> aumentan, según sea su condición de madre cabeza de hogar (7,7%), tener un nuevo hijo nacido vivo (4,3%) e incrementar una hora diaria de trabajo doméstico no remunerado (1,2%). Ante esta realidad, solo el 53% que dice haber sido víctimas accede a denunciar. Quienes no lo hacen, aducen miedo a las retaliaciones (30%), falta de confianza en el sistema de justicia (29%), protección a menores de edad y amenazas contra la familia (21%), vergüenza y miedo a actores armados y grupos delincuenciales que dificultan el acceso a la oferta garante de su seguridad.

Otras afectaciones<sup>49</sup> son aquellas que vulneran su derecho a vivir una vida libre de violencia económica, patrimonial, laboral, cultural, institucional y sociopolítica; además de las violencias “sutiles” producto de relaciones abusivas y de poder que se producen en las relaciones de pareja; se menciona la lesbofobia<sup>50</sup> y transfobia;<sup>51</sup> las violencias simbólicas y las sexuales contra la población LBT (no aplica), el acoso laboral,

la explotación sexual, la prostitución, el *sexting*,<sup>52</sup> *grooming*,<sup>53</sup> la venta de virginidades y el acoso sexual y callejero, entre otras violencias. Más recientemente, se ha comenzado a estudiar la violencia obstétrica y las representaciones sexistas en los medios de comunicación (Universidad EAFIT, 2016a y Universidad EAFIT, 2016c).

Si bien se han realizado importantes esfuerzos por disminuir y atender estas vulneraciones,<sup>54</sup> mujeres indagadas perciben incapacidad institucional para observar la especificidad de las violencias en su contra y defender sus derechos, “lo que termina siendo el caldo de cultivo para mayores y más extremos tipos de violencias” (Universidad EAFIT, 2016c, p. 21).

Esta situación puede originarse debido a respuestas fragmentadas, insuficientes y deficientes por parte de la institucionalidad frente a la prevención, atención y protección, así como a la promoción de nuevas formas de relacionamiento. También por falta de claridad sobre las características de las violencias a las que se ven expuestas las mujeres, desconocimiento de las herramientas jurídicas y las rutas para su atención por parte de funcionarios/as, imaginarios, estereotipos, actitudes y prácticas

52 — Se trata del envío de contenidos eróticos o pornográficos por medio de teléfonos móviles, que representa una conducta gravosa que, al poder difundirse, afecta la honra y el buen nombre de la persona, la determinación sexual y los datos personales.

53 — Se refiere a un problema relativo a la seguridad de los menores en internet, que consiste en acciones deliberadas por parte de un adulto, quien, con la excusa de establecer lazos de amistad, busca obtener su propia satisfacción sexual a través de imágenes eróticas o pornográficas de ese menor.

54 — La Comisión II del Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres es el escenario a través del cual se coordinan y articulan las estrategias para el mejoramiento de la calidad de la atención institucional y el restablecimiento de derechos de las mujeres víctimas de violencias, especialmente las VBG. Igualmente, la Comisión III de dicho Consejo, encargada de implementar estrategias de movilización e información en torno a los derechos de las mujeres, mediante espacios, piezas comunicativas y pedagógicas e informes y comunicados.

48 — Medición econométrica realizada por la Universidad EAFIT, mediante la metodología Probit.

49 — Esta información ha sido obtenida a través de los grupos focales y entrevistas realizadas a mujeres y expertas, por la Universidad EAFIT y la Secretaría de las Mujeres, durante el año 2016.

50 — Término acuñado para describir el odio y rechazo a los gays/lesbianas, ya hacia la homosexualidad y el lesbianismo.

51 — Hace referencia a la discriminación, al miedo o a las conductas y actitudes negativas hacia las personas transgénero o transexuales.

que legitiman su tolerancia social e institucional, especialmente sobre las VBG. Sobre este último, la medición del Índice de Tolerancia Institucional de las VBG<sup>55</sup> indica que Medellín<sup>56</sup> presenta tolerancia baja en la dimensión de imaginario<sup>57</sup> y tolerancia media en actitud<sup>58</sup> para todos los sectores (organismos de control, justicia y protección, salud y educación). Sin embargo, aún prevalece una alta tolerancia a las violencias contra las mujeres en los sectores de justicia, protección, educación y salud (Equidad de la Mujer, 2015, p. 48).

Ante los hechos victimizantes identificados, es necesario emprender acciones en diversos frentes como la prevención, atención, medidas de protección, acceso a la justicia y sistemas de información que permitan enfrentar los obstáculos de tipo subjetivo y objetivo mencionados anteriormente, frente a la discriminación y violencia contra las mujeres. También, es un imperativo adelantar acciones y estrategias que permitan empoderar a las mujeres a fin de motivar la denuncia, activar la conciencia sobre su integridad, promover el uso de mecanismos existentes para salvaguardar sus derechos, garantizar el acceso de las mujeres a la justicia

55 — La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer ha realizado dos mediciones del Índice de Tolerancia Institucional de las VBG. La primera medición o línea de base se realizó en el año 2009 y la segunda en el año 2014 en diez ciudades del país.

56 — En esta medición se destaca a Medellín como una de las ciudades que tiene más experiencia en el diseño e implementación de políticas públicas para las mujeres y una importante consolidación institucional.

57 — “Mecanismo a través de los cuales se construyen mensajes reiterados que circulan con facilidad y que se transmiten intergeneracionalmente, creando una imagen de verdades absolutas, saberes populares y nociones sociales aprobadas que legitiman las violencias contra las mujeres” (Equidad de la Mujer, 2015, p. 25).

58 — Lineamientos que determinan lo que los colectivos y los sujetos realizan en su vida cotidiana (Equidad de la Mujer, 2015, p. 25).

y ganar voluntad de las autoridades para erradicar estas vulneraciones. Todo esto con el fin de evitar situaciones que revictimicen a las mujeres.

### Lectura diferencial

La vulneración a la seguridad y al derecho a tener una vida libre de violencias afecta a todas las mujeres. De manera particular, repercute negativamente en las niñas y adolescentes, sobre quienes existe una forma de dominio y subordinación por parte de los familiares y personas cercanas y sobre quienes se precisan medidas inmediatas de prevención en los entornos privados y públicos.

Por su parte, al revisar las situaciones específicas de las mujeres por etnias, las mujeres indígenas relatan afectaciones en sus derechos patrimoniales y económicos, violencia sexual, intrafamiliar, política y física. Las mujeres afrodescendientes se han visto expuestas a situaciones de expropiación de sus territorios y desplazadas a las ciudades, lo que las ha conducido a vivir en precarias condiciones afectando su calidad de vida, sus derechos humanos e integridad personal. También han vivido violencia laboral representada en más trabajo, más horas laborales y menos ingreso, tratos denigrantes, aislamiento de sus familias y de su cultura. Además, han sido víctimas de acoso sexual callejero, de violencias en contra de su expresión cultural, de racismo y estigmatización.

Las vendedoras ambulantes perciben de manera cotidiana la violencia sexual y el maltrato físico presente en su entorno laboral, al ser testigos de cadenas de la prostitución, distribución y consumo de drogas, hurtos, extorsiones. Por otro lado, las que viven en situación de prostitución, describen que han sido sometidas a violencia física, verbal, maltrato, golpes

e insultos. Todo esto sumado a la violencia institucional, que se refleja en la calidad del servicio de las entidades prestadoras de salud en donde se discrimina a las mujeres en diagnósticos con sesgo de género. Debido a sus dinámicas laborales, las mujeres en situación de prostitución son particularmente vulnerables al homicidio.

En el ámbito educativo, algunas docentes han expresado acoso laboral y persecución en roles de poder en las instituciones educativas, con exigencias de sobreesfuerzo y poniendo en entredicho su capacidad para asumir sus cargos. Por último, las mujeres LBT (no aplica) también se han visto afectadas por la violencia en ámbitos como la educación, el trabajo y la salud al querer ‘normalizar’ su orientación sexual. Las mujeres trans en particular se sienten sometidas al escrutinio público, al ridículo y a la invisibilización social. Finalmente, las mujeres vinculadas al deporte mencionaron el asedio de hombres en la práctica deportiva en las que ellos aprovechan su lugar de entrenadores u otros roles y naturalizando el acoso sexual. En ocasiones, han experimentado violencia psicológica, cuando las hacen ver y sentir incapaces, como “el sexo débil” (Universidad EAFIT, 2016a).

## Paz

### Estructuración del problema

La construcción de paz no es solo un asunto de las mujeres, pero sí han sido estas quienes han hecho grandes esfuerzos por consolidar una cultura de paz que permita el goce igualitario de derechos y promueva la reconciliación. Su exclusión generalizada de los procesos e instancias de

negociación del conflicto armado colombiano ha tenido un alto costo para la sociedad en general y en especial para ellas, quienes, aun siendo la mayor parte de víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual, han persistido en propuestas que buscan la reivindicación de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición. Así, cuando la violencia se agudizaba en el país, el liderazgo de las mujeres se impuso, siendo muestra de ello la creación de redes en defensa de la paz en medio de la guerra como lo fue la Ruta Pacífica de las Mujeres en 1996, o en el 2002 la Agenda de las Mujeres por la Paz. Recientemente, en los Acuerdos de Paz, instalados entre el gobierno nacional y el grupo guerrillero FARC-EP, las mujeres “logran que por primera vez en un proceso de paz se estableciera una Subcomisión de Género, un mecanismo que incorporó transversalmente los asuntos relativos al género en todos los puntos de la agenda” (Corporación Humanas Colombia, Red Nacional de Mujeres y Sisma Mujer, 2017, p. 3). Esta instancia procuró que el Acuerdo Final contara con medidas específicas para mejorar la vida de las mujeres, además de destacar y reivindicar su inagotable trabajo por la prevención y solución del conflicto, y que su liderazgo y participación en condiciones de igualdad fueran considerados necesarios y esenciales. Este hito también concede un reconocimiento a las maneras diferenciadas de la guerra sobre las mujeres y la necesidad de vincular medidas concretas para su atención.<sup>59</sup>

En el plano local existe una diversidad de experiencias lideradas por mujeres que desde sus territorios promueven una cultura de paz y reconciliación. Estas experiencias van más allá de las apuestas políticas y

59 — Es importante anotar que la presente dimensión es una apuesta decidida por reconocer las experiencias de paz adelantadas por las mujeres en el municipio de Medellín y, por lo tanto, no pretende sustituir la normatividad vigente tanto en el plano local como nacional en atención víctimas del conflicto armado colombiano.

corresponden a iniciativas de mujeres organizadas, quienes a partir de sus vivencias cotidianas trabajan por la defensa y transformación social del territorio; el desarrollo de procesos pedagógicos para la reconciliación; movilizaciones a favor de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; actividades lúdico-formativas; cartografías barriales para la recuperación, construcción y divulgación de la memoria histórica de sus comunidades; el fomento de una cultura de convivencia pacífica y la construcción de memoria histórica. Son diversas las organizaciones barriales de mujeres que de manera decidida han apostado por iniciativas comunitarias con perspectiva de construcción de paz y a favor del desarrollo local. Sin embargo, se trata de procesos que han carecido del debido acompañamiento y reconocimiento, tanto de la administración municipal como de la misma sociedad. En otros términos, la gran apuesta de las mujeres por consolidar la transformación en sus territorios desde la concepción de una paz que se construye desde abajo, con limitados recursos, devela su fuerza viva dentro de una determinada comunidad.

Contar con una dimensión de paz dentro del proceso de actualización de la Política pública de igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín es apostarle al reconocimiento de experiencias de paz territorial, que son muestra viva de la trayectoria acumulada y la vocación de participación y movilización que han adelantado por años las mujeres en sus territorios, con el único interés de lograr la consolidación de su idea de paz a partir de sus experiencias, iniciativas sociales, políticas y comunitarias. Es mostrar un interés decidido de la administración municipal por acompañar y fortalecer la vocería de las mujeres en la transformación de las condiciones específicas de su territorio y en la búsqueda constante no solo de reivindicar sus derechos, sino también por apostarle a la transformación de las relaciones de poder entre hombres y

mujeres. En suma, se busca reconocer los proyectos e iniciativas que ya se advierten en la ciudad, entendiendo que la paz se vuelve sostenible en los territorios y es en estos donde han jugado un papel fundamental diversos procesos e iniciativas lideradas por mujeres, quienes con sus propios recursos, tiempo y conocimiento han trabajado de forma incansable por la consolidación de la paz. En este sentido, atendiendo a las reclamaciones y propuestas del movimiento social de mujeres de Medellín se apuesta por reivindicar este trabajo.

Frente a este complejo panorama de construir paz en el territorio, diversas mujeres comienzan a organizarse y manifestar su rechazo a la guerra, en la cual ellas son mayoritariamente las víctimas de vejámenes atroces como lo es la violencia sexual como instrumento de sometimiento de sus vidas que, de acuerdo con la Red Nacional de Información, desde el año 1985 hasta el 2018 se registraron 340 hechos contra la libertad y la integridad sexual a mujeres. Siguiendo la experiencia de otros movimientos y procesos organizados a nivel nacional y regional, las mujeres formalizan e institucionalizan su quehacer con la creación de ONG, dedicadas a la defensa de los derechos de las mujeres, es decir, promueven el surgimiento de una serie de redes que vienen a reforzar y fortalecer la agenda temática de igualdad de género del nivel local.

Cuando se miran las violencias, esencialmente por la posición y condición de la mujer en el ámbito de los hogares y familias, la exposición a estas es radicalmente diferente, por ejemplo, con respecto a los datos a nivel nacional en relación al número de víctimas del conflicto armado, en el municipio de Medellín la situación de las mujeres es aún más compleja, pues según cifras del equipo de Atención a Víctimas de la Secretaría de Inclusión y Familia, los desplazamientos forzados en la modalidad de

intraurbanos<sup>60</sup> continúa constituyéndose en uno de los flagelos con mayor impacto en Medellín, generado por actores que se han constituido en poderes de facto en los territorios (Observatorio de Seguridad Humana en Medellín, 2012), que vienen con unos aprendizajes adquiridos otrora en épocas en donde el conflicto armado nacional tuvo epicentro en el municipio de Medellín y que en la actualidad tienen vínculos con bandas criminales y grupos ilegales transnacionales. Este fenómeno no solo afecta significativamente a las mujeres, sino que en ocasiones se encuentra relacionado con delitos contra la libertad y la integridad sexual, en donde las mujeres son las principales víctimas. Tal como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 4. Desplazamiento forzado/delitos contra la libertad y la integridad sexual

Año	Núcleo familiares Desplazamiento forzado	Porcentaje de mujeres por núcleo familiar Desplazamiento forzado	Delitos contra la libertad y la integridad sexual a muje- res, asociados al despla- zamiento forzado
2015	4.530	48,91%	10
2016	2.980	52,91%	10
2017	3.538	53,53%	11
2018*	1.817	53,93%	5

Fuente: Equipo de atención a víctimas y Secretaría de Inclusión y Familia.

60 — La modalidad de desplazamiento forzado intraurbano consiste en la huida de las familias de sus lugares de residencia o trabajo sin abandonar la zona urbana del municipio expulsor, es decir, el desplazamiento ocurre en el área urbana de los límites político-administrativos del municipio. La Corte Constitucional a través de la sentencia T 268 de 2003 reconoció esta modalidad e instó a las instituciones estatales a atender los afectados por este fenómeno.

\* Los datos de 2018 llegan hasta el mes de junio, por lo cual no se tiene en cuenta para hacer el análisis por aún no estar consolidados.

De acuerdo con Duque (2013), proyectos e iniciativas como la Red Nacional de Mujeres (1991), la Red Colombiana por los Derechos Sexuales y Reproductivos (1992), la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín (1995), la Ruta Pacífica de las Mujeres (1996)<sup>61</sup> que, frente a la violación sistemática de las mujeres en Pueblo Nuevo, Urabá, se suma a la voces de las víctimas y manifiesta su rechazo a la guerra; las Madres de La Candelaria (1999), que surge como apuesta por la verdad, la reparación y la garantía de no repetición de cara a hechos victimizantes como las numerosas desapariciones forzadas, secuestros y homicidios en el marco del conflicto armado; o la Operación Sirirí (1970), adelantada por Fabiola Lalinde para esclarecer la desaparición y asesinato de su hijo, propuesta retomada por Rocío Pineda en 2003 como mecanismo para insistir en una salida negociada del conflicto.

Igualmente, la consecución del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, y el naciente proceso de conversaciones iniciado en el primer trimestre de 2017 entre el gobierno nacional y la guerrilla del ELN, se deben, entre otros, a las expresiones de los movimientos sociales y de mujeres que respaldaron tal acuerdo y exigieron en todo momento a las partes no detener los diálogos. El papel de respaldo de la comunidad internacional y países garantes fue muy importante, especialmente el aporte decidido de ONU Mujeres en el tema de mujeres y enfoque de género. Todo este esfuerzo logra que en el Acuerdo se reconozca que:

61 — Es importante anotar que la Ruta Pacífica de las Mujeres agrupa 77 organizaciones, dentro de estas cabe mencionar que, en el Cauca, en la Ruta están comprometidas las mujeres que hacen parte de las organizaciones indígenas de este departamento. Tales organizaciones han sido calificadas por algunos analistas como las más fuertes de América Latina (Programa de Paz y Seguridad en América Latina [UNIFEM], s.f., p. 37).

El conflicto armado tiene múltiples causas que han ocasionado un sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia, especialmente en aquellos grupos poblacionales más vulnerables que incluyen a mujeres y niñas, así como a la población LGBTI, contra quienes se presentaron impactos desproporcionados, así como otras “formas menos visibles pero no menos dolorosas de victimización, como la violencia sexual, las afectaciones psicológicas, o la [...] convivencia con el miedo (Centro de Investigación y Educación Popular, 2018, p. 25).

Para el año 2013, la Ruta Pacífica de las Mujeres presenta su agenda *Si ahora no, ¿cuándo?*, siendo esta una iniciativa para la negociación política del conflicto entre el gobierno nacional y el grupo guerrillero FARC-EP, y dentro de la cual se evidencia la gran riqueza del aporte que las mujeres hacen y pueden hacer al proceso de construcción de acuerdos nacionales, regionales y locales para la consolidación de la paz. Esta agenda “recoge asimismo los objetivos, planteamientos, exigencias y en general la voz de centenares de organizaciones de mujeres –indígenas, campesinas, afrodescendientes, urbanas– hondamente afectadas por el conflicto armado en el país” (Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013, p. 9). Es de anotar que la agenda presentada, dentro de la cual participan más de 300 organizaciones en 9 departamentos, contó con la participación de 540 mujeres lideresas de las organizaciones que la conforman con el ánimo de establecer una agenda para la construcción de paz desde la perspectiva de las mujeres. Por tanto, construir paz hace referencia a una amplia gama de esfuerzos para prevenir, reducir, transformar y consolidar una cultura de paz y reconciliación, en otras palabras:

Presentamos este documento ya que consideramos pertinente, en el momento actual, construir una agenda pública de paz desde las mujeres que contribuya a transformar

la cultura patriarcal. Aspiramos a construir un nuevo pacto social entre hombres y mujeres y que haya un cambio en las relaciones de poder. Queremos que se ponga fin a las desigualdades históricas para con las mujeres y hacer audible su voz (Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013, p. 12).

La elaboración de esta agenda nacional fue colectiva y propone generar transformaciones que incluyan las apuestas de las mujeres y su aspiración a una paz estable y duradera que permita un goce efectivo de sus derechos. Es decir, las mujeres en Colombia han resistido y se han organizado para enfrentar pacíficamente las dinámicas de violencia impuesta por los actores de la confrontación, y muestra de ello son las iniciativas recopiladas en el texto de ONU Mujeres, *Gestando la paz, haciendo la memoria. Iniciativas locales para la construcción de paz en Colombia desde la perspectiva de las mujeres*, documento que recoge 42 iniciativas locales de variadas organizaciones de mujeres provenientes de diversas regiones de Colombia. En este sentido, resulta imposible la puesta en marcha de la paz sin vincular a las mujeres; incluso este es uno de los puntos más reiterativos dentro de las recomendaciones internacionales para la construcción de paz; por ejemplo, en la Agenda de las Mujeres por la Paz desde los gobiernos de Medellín y de Antioquia, realizada durante el 2014, se da cuenta de los procesos participativos y organizativos realizados por distintas y diversas mujeres “en torno a una meta común: promover el reconocimiento de las problemáticas particulares que viven las mujeres en sus territorios y los aportes que cotidianamente hacen a la construcción de la paz en Colombia” (Alcaldía de Medellín y Gobernación de Antioquia, 2015, p. 11 ).

### Lectura diferencial

El enfoque diferencial permite reconocer las diferencias entre los grupos poblacionales con el ánimo de direccionar el accionar institucional. La Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, en su artículo 13 vincula el enfoque diferencial con el ánimo de resaltar la necesidad de ofrecer especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado. El CONPES 161 vincula este mismo enfoque prestando especial atención a la discriminación que sufren las mujeres por el hecho de ser mujeres, y considera también la intersección de otras discriminaciones que afectan a grupos particulares de mujeres, de organizaciones sindicales, defensoras de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

De acuerdo con lo anterior, resulta de vital importancia vincular el enfoque diferencial en la medida en que devela los efectos diferenciales del conflicto en las mujeres y la especificidad de sus vulnerabilidades, necesidades de protección y atención, y sus potencialidades tanto para la reconstrucción de sus proyectos de vida como para las iniciativas de paz que adelantan en sus territorios. Durante el proceso de actualización de la Política Pública de Igualdad de Género para las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín, la Universidad EAFIT y la Secretaría de las Mujeres en el año 2016 realizaron 20 grupos focales, las mujeres LBT, las indígenas, las afrodescendientes, las víctimas del conflicto armado,

las defensoras de derechos humanos y de las mujeres, las lideresas de los colectivos de mujeres, son a su vez las más vulnerables a la violencia del conflicto armado por sus condiciones específicas, y las más necesitadas de apoyo en cuanto a sus iniciativas de paz. De otro lado, resulta de vital importancia el reconocimiento de las mujeres excombatientes en escenarios de conflicto y posconflicto, pero sobre todo en el tema de construcción de paz, pues reta a la sociedad y a la misma institucionalidad a “brindar apoyo y a atender sus múltiples necesidades e iniciativas, así como sus proyectos de vida, una vez han dejado las armas. Ello implica proponer un enfoque diferencial que reconozca la diversidad dentro de la diferencia” (Universidad Nacional, 2015, p. 7).

Las mujeres víctimas del conflicto armado expresan: “el lugar de las mujeres en la construcción de memoria y paz es necesaria, fundamental, porque cuenta con la versión de los hechos en los cuales muchas veces no existen testigos. Además, las mujeres son las sobrevivientes, cuentan la memoria de los hechos y la han narrado con sangre, con lágrimas, y no es la misma verdad del Estado. Por ello, es necesario una estrategia integral de construcción de memoria que sea integrada al proceso de reparación y justicia” (Mujer participante del grupo focal). Así como este, son muchos los relatos que plantean la necesidad de diseñar y coordinar acciones afirmativas, transversales e intersectoriales, que permitan a las mujeres no solo recuperar lo arrebatado por la violencia, sino también exaltar sus aportes a la construcción de memoria, la defensa de los derechos humanos y la consolidación de la paz en sus territorios. En otros términos, el acompañamiento y realimentación a estas agendas demanda, por parte del conglomerado una visión holística de la paz, pues “las conceptualizaciones en los territorios se da de cara a sus realidades, por lo tanto es una construcción desde ‘abajo’, desde las comunidades y en la cotidianidad,

teniendo en cuenta que la paz depende de muchos factores, entre ellos: reconocer los territorios desde sus problemáticas y posibilidades, los sujetos que los habitan y sus interrelaciones” (Alcaldía de Medellín y Gobernación de Antioquia, 2015, p. 16).

## Conclusiones

El presente capítulo abordó las diferentes problemáticas que afectan de manera directa la situación y condición de las mujeres del municipio de Medellín. Para ello, se abordaron seis dimensiones que dieron cuenta de una serie de asuntos de género que demanda la atención tanto del gobierno como de la misma sociedad en un ejercicio de gobernanza. Cada una de las dimensiones problematizadas dio cuenta de asuntos específicos que develan la situación de las mujeres de cara a los retos que debe asumir la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio. Es importante anotar que los asuntos y problemáticas relacionadas con las desigualdades de género contenidos en cada dimensión no son mundos aislados y, por el contrario, guardan una estrecha interdependencia entre ellos.

En este sentido, apalancar la igualdad de género demanda de una compresión global de los asuntos que la generan por la magnitud de su complejidad. En el caso particular, las seis dimensiones abordadas más que problematizar un tema particular, evidencian los retrasos en el goce efectivo de los derechos de las mujeres, por ejemplo, en el caso de autonomía económica, las labores domésticas y de cuidado no remunerado (TDYCNR) asumidas por ellas son uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de otras actividades relacionadas con su formación o empleo,

lo cual disminuye la participación, la ocupación y la calidad laboral de las mujeres en el mercado del trabajo.

En esta misma lógica, las mujeres tienen una posición de desventaja en cuanto a la participación social y política, pues si bien han participado en la vida social para el desarrollo municipal, deciden poco en los espacios donde se toman las decisiones. Esto sucede porque se encuentran sobre-presentadas y con limitadas oportunidades de incidencia en escenarios de decisión públicos y privados, dado que sus recursos económicos, formativos y comunicativos son limitados y se enfrentan a obstáculos de tipo cultural derivados de lógicas que privilegian a los hombres en los lugares de poder del espacio público y asignan a las mujeres a los espacios privados.

Muchas de estas situaciones son desencadenadas por el modelo educativo sexista, pues si bien se evidenció que en Medellín la inversión en educación ha ocupado el primer lugar en los últimos años, lo que refleja la decidida apuesta por llevar este asunto a prioridad municipal y eliminar las brechas de género en la enseñanza primaria y secundaria, estas persisten en contra de las mujeres en el nivel posgrupal (maestrías y doctorados). De hecho, todavía existen “barreras invisibles” en el ámbito educativo, las cuales se trasladan a construcciones sociales que incentivan o reprimen ciertas habilidades en hombres y mujeres.

En consonancia con lo anterior, la salud de las mujeres está fuertemente influenciada por el sexo y por el género. En otros términos, no solo el sexo tiene una fuerte influencia en la salud, ya que se ha hecho cada vez más evidente que los comportamientos socioculturales atribuidos a mujeres y hombres, así como las relaciones de poder entre los sexos que de allí se derivan (el género) tienen un impacto directo en el estado físico, mental y social de las personas y hace que necesidades específicas de las mujeres en razón del sexo no sean reconocidas, prevenidas y atendidas con

la integralidad, la celeridad o la calidad requerida. Esto último incluso, en casos en los que estas necesidades son reconocidas como derechos por el Estado colombiano, como la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE).

Ahora bien, uno de los asuntos más problemáticos de la situación y posición de las mujeres a la luz de los estereotipos de género agudizados en la sociedad, están relacionados con su seguridad y su derecho a tener una vida libre de violencias, entre ellas, las que se originan por el solo hecho de ser mujer o Violencias Basadas en Género (VBG). Estas tienen origen en inequidades socioculturales históricas que asignan a lo femenino un lugar de discriminación y subordinación, que han naturalizado y tolerado comportamientos individuales e institucionales sobre las mujeres como una forma de dominio y control, haciéndolas más propensas a todo tipo de riesgo y victimización tanto en el entorno público como el privado.

Por último, la dimensión de paz dio cuenta no solo de la gran apuesta de las mujeres por consolidar la paz en sus territorios, sino también de la ausencia de reconocimiento y acompañamiento a su trabajo por parte de la institucionalidad. En otros términos, la problematización construida demuestra la gran apuesta de las mujeres por consolidar la transformación en sus territorios desde la concepción de una paz que se construye desde abajo, con limitados recursos, pero a su vez devela su fuerza viva dentro de una determinada comunidad.

Finalmente, es importante reconocer que el análisis presentado a lo largo de este capítulo no logra dar cuenta a cabalidad de toda la magnitud del problema histórico de la desigualdad de género, pues el tema abordado alude a construcciones sociales y culturales profundamente arraigadas en las prácticas, costumbres, comportamientos tanto de hombres como de mujeres. Es decir, el diagnóstico no se agota solamente en estas problematizaciones.

## Referencias y bibliografía

- Abadía, L. K., y Bernal, G. (2016). Brechas de género en el rendimiento escolar a lo largo de la distribución de puntajes: evidencia Pruebas Saber 11°. Recuperado de [http://cea.javeriana.edu.co/documents/153049/2786252/Vol.16\\_N9\\_SEP\\_2016.pdf/4898df5a-0e0a-47d8-ae10-f98627740d5b](http://cea.javeriana.edu.co/documents/153049/2786252/Vol.16_N9_SEP_2016.pdf/4898df5a-0e0a-47d8-ae10-f98627740d5b)
- Alcaldía de Medellín y Secretaría de Educación. (2017). Plan Educativo Municipal de Medellín 2016-2017. Recuperado de <http://medellin.edu.co/maestros/plan-educativo-municipal-pem>
- Alcaldía de Medellín y Secretaría de las Mujeres. (2008). Medellín, Ciudad segura para las mujeres y mujeres seguras para la ciudad. Estrategia de Seguridad Pública para las Mujeres. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Informes/Documentos/2010/Estrategia%20Seguridad%20definitiva.pdf>
- Alcaldía de Medellín y Secretaría de Salud. (2016). Plan Municipal de Salud 2016-2019. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_19/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Plan%20de%20Salud%202016/2016-2019/Plan%20Territorial%20de%20Salud%202016%20-%202019.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_19/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Plan%20de%20Salud%202016/2016-2019/Plan%20Territorial%20de%20Salud%202016%20-%202019.pdf)
- Alcaldía de Medellín y Secretaría de Educación. (2015). Indicadores de la educación. Medellín 2004-2014. Recuperado de <http://medellin.edu.co/escuelaentornoprotector/documentos-eep/46-libro-de-indicadores-2015/file>
- Alcaldía de Medellín. (2015). *Resultados: Encuesta calidad de vida*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2017). Nuevas metodologías para la participación ciudadana de Medellín (Documento inédito). Medellín: Secretaría de Participación Ciudadana.
- Alcaldía de Medellín y Gobernación de Antioquia. (2015). *Agenda de las mujeres por la paz desde los gobiernos de Medellín y de Antioquia. Agenda Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín y Gobernación de Antioquia.
- Aquino, J. A. (25 de julio de 2017). De la cuota femenina a la paridad en Centroamérica, México, y República Dominicana. IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 29. Recuperado de <http://www.congresosalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2-q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUIFVSVZPIjtzOjQ6ljI2NjAiO30iO3M6MTobiaCI7czozMjoiZThmNGYzNjNjNmExMjQ0MWM0Z-GQxMWQ1MjViOWZmODgiO30%3D>

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya!, Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: CNMH y Departamento Nacional para la prosperidad social.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*. Resumen. Bogotá: CNMH.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/indicadores/muerte-mujeres-ocasionada-su-pareja-o-ex-pareja-intima>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). Autonomía Física. Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-fisica>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Unidad Mujer y Desarrollo (2006). *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31960/1/S2006362\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31960/1/S2006362_es.pdf)
- CONPES 161. (2013). Documento CONPES social 161. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/161.pdf>
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal. (2017). Metodología del ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo. Recuperado de <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/239-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2016-metodologia>
- Corporación Humanas Colombia y Secretaría de las Mujeres. (2015). Evaluación de resultados de la implementación de la Política Pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín. Medellín: Corporación Humanas Colombia y Secretaría de las Mujeres.
- Corporación para la Vida Mujeres que Crean. (2015). Participación política electoral de las mujeres en Medellín. Contienda electoral 2015 (Documento inédito). Medellín: Corporación para la Vida Mujeres que Crean.
- Corporación Región. (s.f.). *Agendas ciudadanas para la paz. Propuestas desde los territorios para la construcción de paz*. Medellín: Corporación Región.
- Corporación Vamos Mujer y Corporación para la Vida Mujeres que Crean. (2017). Entre silencios, culpas y desatención: reflexiones y cifras sobre las violencias contra las mujeres y las rutas de atención. XV informe sobre la situación de violación de

- derechos humanos de las mujeres en Medellín y territorios de Antioquia 2016. Deloitte. (2015). Mujeres en las juntas directivas: una perspectiva global. Recuperado de <https://www2.deloitte.com/ni/es/pages/about-deloitte/articles/mujeres-en-las-juntas-directivas-una-perspectiva-global-2015-comunicado-prensa.html>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2013). Boletín de prensa: Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT): Año 2012-2013. Datos definitivos. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Bol\\_ENUT\\_2012\\_2013.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Bol_ENUT_2012_2013.pdf)
- Departamento de la Función Pública. (2017). Informe sobre la participación de la mujer en los cargos de los niveles decisarios del Estado colombiano. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Informe+sobre+la+participacion+de+la+mujer+en+los+cargos+de+los+niveles+decisarios+del+Estado+colombiano.pdf>
- Dunn, W. N. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Pearson.
- Duque, D. (2012). *Historia oral del movimiento feminista en Medellín 1970-2011*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- El Jack, A. (2003). *Género y conflictos armados*. Reino Unido: Bridge Institute of Development Studies. Recuperado de <http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/reports/Conflictos%20Armados-Overview%20Report.pdf>
- Equidad de la Mujer (2015). Segunda medición de estudio sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres. Informe final. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Segunda-medicion-estudio-tolerancia-violencias-contra-mujeres.pdf>
- Escobar, L. (2018). Entrevista sobre temas económicos relevantes a la mujer. Comunicación personal sostenida con los autores.
- Falú, A. (2009). *Violencias y discriminaciones en las ciudades*. En Falú, A. (Eds.), *Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos*. Santiago de Chile: Sur Mujeres en la ciudad.
- Investigación y asesoría de mercadeo (2016). Encuesta de posición y situación de las mujeres en Medellín y sus corregimientos.
- Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Medellín Cómo Vamos. (2016). Informe de calidad de vida de Medellín.

- Medellín Cómo Vamos. (2017). Informe de calidad de vida de Medellín. Recuperado de <https://i1.wp.com/www.medellincomovamos.org/wp-content/uploads/2018/12/documento.png?w=750&ssl=1>
- Mesa de Trabajo Mujer de Medellín. (2000). Agenda Ciudadana de las Mujeres para Medellín.
- Mesa de Trabajo Mujer de Medellín. (2003). Mujeres de Medellín ejerciendo la ciudadanía. Agenda Ciudadana.
- Mesa de Trabajo Mujer de Medellín. (2007). Agenda Ciudadana de las Mujeres para Medellín.
- Mesa de Trabajo Mujer de Medellín. (2011). Agenda Ciudadana de las Mujeres de Medellín, 2011-2015, “Entretejiendo los sueños de ciudad de las Mujeres”. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Publicaciones/Documents/2011/Agenda%20Ciudadana%20de%20las%20Mujeres%20Medellin%202011-2015.pdf>
- Mesa de Trabajo Mujer de Medellín. (2015). Agenda Ciudadana de las Mujeres para Medellín, 2015-2019, “20 años construyendo ciudadanía desde la diversidad de las mujeres”. Recuperado de [https://issuu.com/mujeresquecrean/docs/agenda\\_ciudadana\\_de\\_las\\_mujeres\\_com](https://issuu.com/mujeresquecrean/docs/agenda_ciudadana_de_las_mujeres_com)
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). Colombia en PISA 2015. Informe de resultados Medellín. Recuperado de <http://www2.icfes.gov.co/en/docman/instituciones-educativas-y-secretarías/evaluaciones-internacionales-investigadores/pisa/pisa-2015/3011-informe-de-resultados-pisa-medellin-2015/file?force-download=1>
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/snies/>
- Mujeres en Red. (2018). ¿Qué es la democracia paritaria? Recuperado de <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1305>
- Observatorio de Construcción de Paz (2011). Género y construcción de paz. En *Cuadernos paz a la carta*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Observatorio Laboral. (2009). Brechas salariales. Recuperado de <http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/Observatorio/index.htm>
- ONU Mujeres. (2004). Guía estratégica: empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica (2004-2007). Recuperado de [http://www.observatoriomujeresnl.mx/docs/empoderamiento\\_politico\\_de\\_las\\_mujeres-new2-cn.pdf](http://www.observatoriomujeresnl.mx/docs/empoderamiento_politico_de_las_mujeres-new2-cn.pdf).

- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Recuperado de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/gender.shtml>
- Organización Mundial de la Salud. (s.f.). Organización Mundial de la Salud. Recuperado de <http://www.who.int/suggestions/faq/es/>
- Organización de las Naciones Unidas. (1995). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing+5. Recuperado de [http://beijing20.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf#page=68](http://beijing20.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf#page=68) <http://www.region.org.co/images/plan-paz/Agenda.pdf>
- Organización Mundial de la Salud. (2007). ¿En qué consiste el enfoque de salud pública basado en el género? Recuperado de <http://www.who.int/features/qa/56/es/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1974). Recomendaciones sobre la educación. Actas de la Conferencia General. Vol. 1. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001385/138579s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2017). El derecho a la educación. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/advancement/networks/larno/right-to-education/>
- Organización Internacional del Trabajo. (2016). *Las Mujeres en el Trabajo, Tendencias 2016*. Ginebra: OIT.
- Organización Mundial de la Salud. (2010). Women and Primary Health Care Renewal. A Discussion Paper. A discussion paper. Recuperado de [http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44430/9789241564038\\_eng.pdf;jsessionid=8EBE22E8B23FE3607DA3193991CBED66?sequence=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44430/9789241564038_eng.pdf;jsessionid=8EBE22E8B23FE3607DA3193991CBED66?sequence=1)
- Osorno, D. H. (2014). Procesos, normas y aprendizajes de la participación ciudadana. Medellín (Documento inédito).
- Parra, P. F., Buitrago, N., Carvajal, R., Wagner, K., Viáfara, J., Calle, A., Anaya, A., Cárdenas, V. Y Campiño, T. (2017). Diferencias angiográficas y epidemiológicas entre hombres y mujeres que desarrollan síndrome coronario agudo. *Revista Colombiana de Cardiología*, 24(5), 436-441.
- Pereira, G. (2007). Preferencias adaptativas: un desafío para el diseño de las políticas sociales. *ISEGORÍA*, (36), 143-165.
- Personería de Medellín. (2015). Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín 2015. Medellín. Recuperado de <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/informacion-al-ciudadano/documentos/informes-derechos-humanos-ddhh>

- Personería de Medellín. (2016). Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín. Vigencia 2016. Recuperado de <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/informacion-al-ciudadano/documentos/informes-derechos-humanos-ddhh>
- Ramírez, A. (2018). Entrevista sobre índice de participación ciudadana. Comunicación personal sostenida con los autores.
- Ramos, M. (2006). La salud sexual y la salud reproductiva desde la perspectiva de género. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 23(3), 201-220. Recuperado de [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1726-46342006000300010](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342006000300010)
- Red Nacional de Mujeres, Humanas Colombia, Sisma Mujer (2017). Equidad de género y derechos de las mujeres en el acuerdo final. Recuperado en [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/ar\\_7354\\_q\\_Equidad-Genero-Mujeres-Acuerdo-final-1-1.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/ar_7354_q_Equidad-Genero-Mujeres-Acuerdo-final-1-1.pdf)
- Romero, M. (2005). Género y salud reproductiva. Recuperado de <http://docplayer.es/31346032-Genero-y-salud-reproductiva.html>
- Ruta Pacifica de la Mujeres. (2013). Agenda de las mujeres de la Ruta Pacífica para la negociación política del conflicto armado. Si ahora no, ¿cuándo? Recuperado de <http://www.rutapacifica.org.co/descargas/publicaciones/SiAhoraNoCuando.pdf>
- Sanz, R., y Serrano, Á. (2016). El desarrollo de capacidades en la educación. Una cuestión de justicia social. Sinéctica, (46). Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-109X2016000100004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2016000100004)
- Situación de las mujeres del Departamento de Antioquia (2015). Medellín. Recuperado de [http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Situacion\\_de\\_las\\_mujeres\\_en\\_Antioquia.pdf](http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Situacion_de_las_mujeres_en_Antioquia.pdf)
- Subirats i Martori, M. (2011). Género y educación: claves para promover la igualdad en las políticas educativas. En Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha (Ed.), *Las políticas de igualdad de género: Nuevos desafíos y estrategias* (10-18). Unión Europea: Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha.
- Tronto, J. (2005). Cuando la ciudadanía se cuida: una paradoja neoliberal del bienestar y la desigualdad. En Vitoria, E. (Ed.), *Congreso Internacional Sare 2004. ¿Hacia qué modelo de ciudadanía?* (231-253). Instituto Vasco de la Mujer.

- Universidad de Antioquia. (2017). Enfoque territorial de la participación ciudadana. Medellín (Documento inédito). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Universidad EAFIT. (2016a). Relatorías y conclusiones grupos focales. Medellín: Centro de Análisis Político.
- Universidad EAFIT. (2016b). Informe levantamiento de línea base, acompañamiento en la actualización de la Política Pública de las Mujeres para Medellín. Medellín: Centro de Análisis Político.
- Universidad EAFIT. (2016c). Relatorías y conclusiones de entrevistas a 15 expertas temáticas. Medellín: Centro de Análisis Político.
- Universidad EAFIT. (2017). Documento de análisis econométrico. Medellín: Centro de Análisis Político.
- Universidad EAFIT. (2018). Alternativas de solución por dimensión. Medellín: Centro de Análisis Político.
- Valcárcel, A. (2004). *La política de las mujeres*. Madrid: Cátedra.
- Viera, C y Pineda, Ch. (Eds.). (2016). *Mujeres, paz, política y poder*. Bogotá: Aurora.
- Young, I. M. (2000). *La justicia política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.

CAPÍTULO 5

## LA CONSTRUCCIÓN DE OBJETIVOS Y METAS DE POLÍTICA PÚBLICA: UN ANÁLISIS DE LA COMPLEJIDAD DEL PROCESO Y SUS ACTORES INTERVINIENTES

LAURA GALLEGOS  
CAROLINA LOPERA



### Introducción

Este capítulo tiene el propósito de describir el proceso de formulación del objetivo general de la Política pública de igualdad de género para mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín, así como los objetivos específicos y las metas de cada una de las dimensiones que se construyeron a partir de la estructuración del problema público. Esta intención descriptiva se complementa con el análisis del proceso de debate continuo entre los diferentes actores participantes en la formulación de la política pública, en donde se evidencian sus intereses, valores y creencias durante la construcción colectiva, y las tensiones existentes entre la mirada técnica y política.

La construcción de una política pública es el resultado de un arbitraje constante entre la acción pública y sus públicos, es el producto de un proceso decisional caótico caracterizado por la movilización de intereses sectoriales (Haplern, 2009, p. 147), en palabras precisas:

La formulación y la selección de una solución adaptada a un problema dado, no son actividades neutras sino que dan lugar a la movilización y al enfrentamiento de intereses particulares, a la explosión de conflictos y a tentativas de negociación

Fotografía: David Tabares, Alcaldía de Medellín.

y acuerdos a medias. La realidad despista y obliga al investigador a relativizar el discurso racional que le muestran los actores (*Ibid*) (p. 147).

Así, abordar la elaboración de los objetivos y las metas de la política pública invita a realizar una reflexión sobre los actores que participaron en su formulación, declarando los intereses que tenían en la identificación del problema y la situación deseable a alcanzar, así como los instrumentos más idóneos para llevarla a cabo. Analizar paralelamente los cambios surtidos con relación a los objetivos y metas de cada una de las dimensiones y los momentos y actores intervenientes en tales cambios permitirá nutrir la deliberación en torno a la complejidad que supone la formulación de una política pública, en especial el margen de maniobra que tienen los actores para influir en el proceso de formulación. La autonomía del decisor se ve continuamente limitada por el peso no solo de la estructura administrativa en la que esta se enmarca su acción, también por una serie de actores en principio ajenos a la centralidad decisional que determinan el carácter y el alcance de sus decisiones, lo que conlleva a que en la práctica, con frecuencia, el formulador de políticas se encargue de discutir, ratificar, o aceptar elecciones llevadas a cabo previamente por otros actores (Repetto, 2005).

En este sentido, entre los actores que interviniieron de manera decisiva en la construcción de los objetivos y metas se encuentra la Secretaría de las Mujeres como entidad gubernamental líder del proceso, el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría General y otras dependencias de la Alcaldía de Medellín, que tienen la característica de ser eventuales corresponsables en la implementación de la política pública; así como otros actores en principio ajenos a la centralidad institucional del diseño de políticas que tomaron un rol determinante en el proceso de construcción

de la misma, a saber, el Movimiento social de mujeres, colectivos y organizaciones de la ciudad con experticia en género; y el acompañamiento técnico y metodológico de la Universidad EAFIT. Además, en la formulación de la política se surten discusiones con un actor importante como el Concejo de Medellín, que a su vez se constituye en un escenario en donde pueden tener nuevamente injerencia otros actores, como lo son los mismos concejales, otros miembros del Movimiento social de mujeres y cualquier ciudadano interesado en incidir en el proceso de debate y discusión del órgano de control político de la administración municipal.

Si bien el análisis de los actores se encuentra más acorde con un proceso de análisis de política pública, que supera las expectativas de este capítulo, es difícil explicar cómo fue el proceso de construcción de objetivos y metas sin caer en un ejercicio descriptivo sin hacer referencia a los actores implícitos en cada una de las modificaciones que dan cuenta del real proceso de construcción de un ejercicio técnico y político como lo es el de esta política pública, en clave de entender la fuerte interdependencia entre los decidores públicos respecto de ciertos grupos, sus intereses y los recursos que estos mismos movilizan. En otras palabras, la primera tarea es la de identificar a los actores con algún tipo de interés o de injerencia en la construcción de objetivos, en el problema mismo y en las alternativas que consideran necesarias y efectivas para su solución.

### Primer momento: en búsqueda de la coherencia interna

Como se ha mencionado hasta el momento, la formulación de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales

del municipio de Medellín exigió un arduo trabajo de índole técnico y político que buscó la incorporación de la visión de los múltiples actores estratégicos en la construcción, definición y priorización del problema público, el alcance que se pretende y las herramientas con las que se espera lograr la implementación de la política. Los diferentes momentos de este proceso buscaron dotar de sustento técnico el acercamiento y la estructuración del problema público a través de un ejercicio de causalidad y priorización, presentados en los dos capítulos anteriores. Un proceso que da cuenta de cómo, en la formulación de políticas públicas, los problemas no existen por sí mismos, son construidos subjetiva e interesadamente por una serie de observadores (Tamayo, 1997, p. 266), de modo tal que el tomador de decisión no es objetivo ni independiente, su acción técnica está condicionada por el impulso político, los intereses y capacidades de otros actores (*Ibid*, p. 266).

Ese ejercicio es valioso por la naturaleza misma de la política pública que se encontraba en construcción, al tratarse de un instrumento de gobierno dirigido a intervenir un problema público antiquísimo que tiene efectos en todas las dimensiones del desarrollo humano, con influencia directa sobre más de la mitad de población de la ciudad: las mujeres. La desigualdad entre hombres y mujeres ha sido un problema público que tiene consecuencias en todos los planos de la vida de las mujeres y que, aunque ha sido intervenido paulatina y progresivamente por las sociedades, aún hoy no ha logrado resolverse completamente, incluso en países progresistas pioneros en la materia como Finlandia, Dinamarca o Suecia, naciones con los mejores resultados y tendencias que promueven la igualdad medidos por el Índice de Igualdad de Género, un indicador compuesto a cargo del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), que monitorea el progreso de la igualdad de género en los países miembros.

Fue por esto que la formulación de una Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín parte de un análisis minucioso sobre la situación insatisfactoria a intervenir, identificando las principales brechas de género existentes en el municipio, las posibles situaciones ideales de referencia y los instrumentos para alcanzarlas, sin falsas pretensiones de resolver la acumulación histórica de desventajas con un único instrumento de política pública. Dicho análisis está sustentado en el levantamiento de una línea base objetiva compuesta por datos cuantitativos e información cualitativa que definen y posibilitan la toma de decisiones en el proceso de construcción, diseño y posterior implementación y evaluación de las acciones estratégicas que concretan la política.

Bajo dicha perspectiva se estructuró el problema público, con el ánimo de que estuviera contextualizado y dotado de contenido para que esto se viese reflejado en la formulación de la política pública y sus respectivas alternativas de solución, entendidas como un número de acciones que buscan resolver una situación insatisfactoria determinada bajo criterios de concreción, es decir, con propósitos acotados y bien sustentados (Cejudo y Michel, 2016). Así, “la forma en que se define un asunto público condiciona las opciones de acción y las estrategias de implementación de una política” (Pérez, 2016, p. 251). En otras palabras:

La Política Pública se entiende [...] como un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia (Aguilar, 2010, p. 31).

El diseño correcto de una política pública sugiere además que tenga coherencia interna, es decir, que cuente con una teoría causal lógica:

“[...] si la forma que toma la intervención del Estado es congruente con la definición del problema público y si hay conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución deseada” (Cejudo y Michel, 2016) se tiene, entonces, un problema público inicial. Y, a partir de este, se vincula una situación deseable que se pretende obtener con la intervención y la serie de instrumentos que se utilizarán para lograr los resultados esperados.

Así las cosas, el equipo técnico de la Universidad EAFIT buscó en un primer momento dotar de coherencia interna la formulación de la política pública que comenzó con, además de la construcción de una línea base rigurosa que sustentara la toma de decisiones de información y datos objetivos, un ejercicio de causalidad y priorización que dio como resultado la definición de seis dimensiones o líneas temáticas, encargadas de incorporar los problemas públicos a intervenir por parte de la política pública: a) autonomía económica; b) educación; c) salud; d) participación social y política; e) seguridad y vida libre de violencias y f) paz. Estas dimensiones, a su vez, acordes a los seis ejes temáticos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013). Este ejercicio técnico supuso, por supuesto, la consideración de las visiones de los actores más importantes en la formulación de las políticas públicas, lo que incluso generó durante el proceso transformaciones en dimensiones como la de paz, que inicialmente estaba planteada en términos de *construcción de estado*, pero que por la coyuntura nacional y el impacto del conflicto armado en la ciudad de Medellín se modificó a raíz de la solicitud expresa del Movimiento social de mujeres y de las servidoras de la Secretaría de las Mujeres por comprometerse institucionalmente y declarar desde los propósitos estratégicos de la política la necesidad de construir paz en los territorios y otorgarle a la mujer un rol importante en la búsqueda de esa finalidad.

Ahora bien, la situación deseable a alcanzar en el diseño de esta política pública se planteó a través de su objetivo general y los objetivos específicos asociados a cada una de las dimensiones, que se encuentran a su vez integradas por varias metas de política. En términos teóricos, este momento dentro de la formulación responde al qué se quiere lograr, es decir, una vez construido el problema público y priorizados los asuntos a intervenir por la política, se sigue acordar los propósitos de la política pública.

Se buscó, entonces, que fueran el resultado del proceso de problematización, es decir, que guardaran coherencia con la estructuración del problema público y su priorización. Adicionalmente, que estuviesen sintonizados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales se constituyen en la agenda mundial que busca la adopción de medidas para erradicar la pobreza, la protección del planeta y el goce de la paz y prosperidad por parte de todas las personas al 2030, en especial el ODS 5, titulado *igualdad de género*, cuyo propósito principal es la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y que ha sido presentado en el ámbito internacional no solo como un derecho humano, sino como una condición que se encuentra directamente relacionada con el desarrollo sostenible de la humanidad en su conjunto (Organización de las Naciones Unidas [ONU], s.f.).

La importancia de la vinculación de los ODS en la agenda estratégica de la política también encuentra soporte en el interés especial que han adquirido para la administración municipal actual que en ejercicios participativos ha desarrollado indicadores y metas locales con el ánimo de incorporarlos en el Plan de Desarrollo 2016-2019, “Medellín cuenta con vos” (Medellín Cómo Vamos, 2017).

El resultado de este proceso, entonces, fue el esbozo del objetivo general de la política pública y los objetivos específicos de cada una de las

dimensiones, acompañados por metas que presentan la situación ideal a alcanzar a partir de la implementación de la política y teniendo como referente los datos que inscribe la misma en su línea base. Es, pues, un escenario de coherencia interna, consecuente con los hallazgos de la estructuración del problema público.

Una vez constituida esta fase de declaración estratégica de la política a nivel técnico y metodológico por parte de la Secretaría de las Mujeres y su apoyo en la formulación integrado por investigadores de la Universidad EAFIT, se dio paso a un nuevo momento para la discusión y el debate de las dimensiones priorizadas y sus objetivos y metas con actores estratégicos para el proceso de formulación. Inicialmente, se realizaron jornadas de trabajo con la Secretaría de las Mujeres y con la Mesa de Trabajo de Mujeres de Medellín (MTMM) como representantes del movimiento social, y posteriormente con otras dependencias de la administración municipal, clave en la comprensión de la transversalidad sectorial y la integralidad de asuntos y herramientas que son necesarios para la intervención del problema público que inscribe la política.

## Segundo momento: negociación entre Secretaría de las Mujeres, Movimiento social de mujeres y equipo técnico de la Universidad EAFIT

El acompañamiento técnico y metodológico a la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín por parte de la Universidad EAFIT se surte en el marco de un pacto jurídico entre esta y la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín, bajo

diferentes figuras jurídicas de contratación. Ello sugiere que entre estos actores puede existir desde el inicio una suerte de coalición técnica en el proceso basada en la experiencia de la Universidad en procesos similares de acompañamiento a la formulación de otros instrumentos de política pública para gobiernos locales. No obstante, esto no ocurrió necesariamente así, porque las profesionales que conforman la Secretaría de las Mujeres, expertas en el tema y conocedoras de las dificultades y los retos políticos en la formulación e implementación de políticas, así como en el diseño de acciones gubernamentales necesarias para poner en marcha un proceso de esta envergadura, se involucraron desde el inicio no solo en la dimensión técnica, sino también política del ejercicio, problematizando y debatiendo el problema, las dimensiones y su alcance, incluyendo allí su visión sobre los objetivos y las metas, a partir de sus propios conocimientos del hacer y ser de la administración municipal y de los intereses y prioridades del asunto a intervenir en la ciudad.

Resultado de ello fue el desarrollo de un espacio de deliberación y construcción permanente desde la dimensión técnica, metodológica y política entre estos dos actores, Secretaría de las Mujeres y el equipo investigador de EAFIT, a partir del cual se revisó punto a punto el trabajo realizado y sugerido por la Universidad y que después fue realimentado por el equipo de la Secretaría, dando como resultado la reformulación de las dimensiones, no solo en su alcance, también en la definición de los objetivos y las metas. En términos metodológicos, se trató de un proceso de colaboración y co-construcción sobre un documento previamente elaborado por la Universidad que presentó e integró los resultados más importantes del proceso de construcción del problema público, la situación deseada a alcanzar y los instrumentos de política pública pertinentes para lograrla desde el inicio del proyecto a mediados del 2016, y las posteriores

y permanentes discusiones, cambios y reformulaciones sostenidas hasta mediados del año 2018. Un análisis de 22 informes técnicos de aproximadamente 1.200 páginas, que fueron condensadas en un informe síntesis de 160 que recogió el grueso de la investigación en clave de un *documento único* de análisis y concertación de la política.

Esta etapa de síntesis y discusión final del proceso, en jornadas intensas concentradas en tres semanas de revisión y ajuste, fue vital dentro del diseño de la Política Pública por varias razones. En primer lugar, por ser un ejercicio democrático en el que se discutieron los alcances de lo expuesto en el *documento único*, en especial, lo relacionado a la justificación de una nueva política pública, su objetivo general, los enfoques, el marco estratégico y las dimensiones con sus respectivos objetivos y metas, para hacer posible un diálogo nutrido entre los dos actores responsables de consolidar una propuesta para la ciudad, , además de la apuesta técnica de EAFIT como aliado metodológico, especialmente las visiones de las servidoras de la Secretaría, muchas de ellas expertas y líderes en la materia. Lo anterior fue determinante en el proceso de legitimar y validar el proceso técnico con mirada política, dado que las servidoras no solo son conocedoras en los asuntos de género, sino que tienen una posición política estructurada e informada sobre el gran problema público que supone la desigualdad de género en la ciudad, las expectativas que se tienen con la política y el impacto que se espera generar con un instrumento que ponga en la agenda pública la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres.

En segundo lugar, por constituirse en una oportunidad de apropiación de la política pública por parte de las servidoras de la Secretaría de las Mujeres con relación a lo que se había diseñado hasta el momento en términos técnicos, siendo las llamadas a ser referentes en la ciudad

en el proceso de agendación de la política. No se puede perder de vista que en el proceso de políticas públicas y la intervención de un problema público “[...] debe ser integrado y adaptado a las lógicas y a las normas de funcionamiento del aparato político-administrativo. Luego, debe ser traducido por “procedimientos de etiquetaje (marcación) en el lenguaje de la acción pública que lo califica como perteneciente a la esfera de competencia de las autoridades públicas” (Thoenig, citado en Sheppard, 2009). Así, la Secretaría de las Mujeres asume el liderazgo frente a los demás actores institucionales y de ciudad, no solo con relación a la importancia del diseño de la Política sino incluso frente a los aspectos técnicos que integraron el ejercicio y que EAFIT acompaña con el único propósito final de instalar capacidades técnicas de políticas en los tomadores de decisión, en este caso las servidoras de la Secretaría. Por último, y en consonancia con las dos razones anteriores, se consolidó una coalición entre los dos actores institucionales que facilitó el desarrollo de diálogos y socializaciones del proceso en las etapas subsiguientes con otros actores importantes.

Tratándose de los objetivos y las metas de la política, esto es, de los propósitos generales y específicos de la misma, las discusiones con las servidoras de la Secretaría de las Mujeres se desarrollaron sobre asuntos que pasaron por la redacción y el contenido, hasta la problematización de la intención de la política, la estructuración del problema, sus causas y efectos, y por tanto las dimensiones. El diálogo permitió presentar y reforzar los motivos o razones en el alcance y definición de las dimensiones, sus objetivos y metas, haciendo reajustes al proceso planteado hasta el momento.

Dentro de la formulación de las políticas este es un proceso común, la política pública es el resultado de “un arbitraje constante entre la

factibilidad política y la racionalidad económica o técnica y el resultado de articulación entre *policy* y *politics*, entre la acción pública y sus públicos” (Halpern, 2009, p. 147). Así, pese a que, desde una perspectiva teórica se podría determinar que existe una secuencia, cronología o ciclo para la formulación de una política pública que inicia en la identificación de una situación insatisfactoria, la estructuración de un problema público y la construcción de alternativas para intervenirlo, la realidad de los procesos de políticas públicas dan cuenta de escenarios de construcción trazados por la complejidad, el cambio y la heterogeneidad de actores, valores e intereses que inciden en su diseño y posterior implementación. Su abordaje real, aunque en términos metodológicos tiene validez, no es lineal secuencial, las etapas suelen ser interdependientes, traslaparse y replantearse en el mismo proceso de diseño e implementación de la política (Pérez, 2016, p. 249).

Se evidenció entonces que las discusiones surtidas, una vez realizado el trabajo investigativo y académico que daba el sustento técnico a la política pública, retomaban aspectos que se habían desarrollado tiempo atrás y que debían ser ajustados en clave de validación y presentación pública del ejercicio político de la política. Las políticas no se formulan ni se diseñan en el vacío y sin contexto, la definición de un problema es ante todo una cuestión política, resultado de la concertación, la negociación y la discusión entre actores, intereses y recursos. Para el caso concreto, y cuando las negociaciones entre los actores se tornaban álgidas y no se llegaba a un acuerdo, fue necesario replantear los objetivos y las metas y retornar a una línea gruesa de acuerdos entre los participantes, aunque persistiera en el fondo un desacuerdo frente el alcance del problema, sus causas y efectos y las alternativas de solución para afrontarlo. Ello supuso que los objetivos y las metas se diseñaran en un nivel de ambigüedad

técnica mayor al deseado por el equipo de la Universidad EAFIT, cediendo coherencia interna en función de la legitimidad política del proceso.

Ejemplo de esta discusión tuvo lugar en dimensiones como la paz, que, como se explicó anteriormente, sufrió modificaciones en el proceso de estructuración del problema público transitando desde una comprensión de *construcción de estado*. Sobre esta dimensión no existía, como sí lo había para las demás, una línea de base sólida que permitiera identificar la situación insatisfactoria para el municipio de Medellín en clave de género, máxime cuando la coyuntura nacional hacía referencia a los acuerdos de paz surtidos en La Habana con el grupo armado FARC-EP, que habían generado una serie de normatividad amplia para su implementación. Así las cosas, estructurar esta dimensión y definir sus objetivos y metas fue un reto significativo. El proceso de causalidad y priorización hacía alusión a las iniciativas de paz territoriales lideradas por mujeres con perspectiva de género que en Medellín no recibían el reconocimiento adecuado por parte de la institucionalidad. Estos ejercicios eran desarrollados, pues, por uno de los grupos poblacionales más afectados por el conflicto armado colombiano y sus manifestaciones y expresiones en el municipio de Medellín y que, pese a ello, no declinaban en adelantar acciones para la construcción de la paz en los territorios. De allí que la propuesta de objetivos y metas estaba redactada en términos de promover, reconocer y fortalecer estas iniciativas.

Si bien el propósito fue aceptado por parte de las representantes de la Secretaría de las Mujeres, en los debates siempre se puso presente la necesidad de evidenciar en el problema público las diferentes afectaciones sufridas por mujeres en Medellín en el marco del conflicto armado. También se solicitó incorporar agendas de paz presentadas por colectivos de mujeres dentro de la dimensión. Lo anterior sugería de entrada

la vinculación de esta dimensión con el panorama nacional, aun cuando fuera mucho más amplio y sin sustento estadístico, resultado del nolevantamiento de información cuantitativa y cualitativa en el proceso de construcción de la línea de base de la política.

Finalmente, el trabajo de diálogo y deliberación del ejercicio de política se refleja en la modificación del *documento único*, así como en la reestructuración del proyecto de articulado y su correspondiente exposición de motivos,<sup>1</sup> para su presentación al Movimiento social de mujeres. Esta negociación fue especialmente importante porque este, como un actor colectivo conformado por un número plural de organizaciones que trabajan sobre diferentes asuntos que afectan a las mujeres de la ciudad, ha tenido una larga trayectoria en asuntos de género y ha incidido de manera determinante en la formulación de políticas públicas, iniciando por la formulación de la primera política de género en Medellín en el año 2003, *Política Pública de Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín*.

En este orden de ideas, el Movimiento social de mujeres es un actor fundamental en el proceso de formulación de la política pública, por su nivel de experticia y papel político en el reconocimiento y reivindicación de los derechos de las mujeres en el municipio de Medellín. La influencia que ha ejercido en el plano político local logró, años atrás, visibilizar un problema público e incorporarlo en la agenda institucional y decisional

1 — Muchas de las políticas públicas de Medellín se formalizan a través de la expedición de acuerdos municipales por parte del Concejo de Medellín, instancia plural que cumple unas funciones importantes en la democracia de Colombia en el orden local y tienen la potestad de reglamentar ciertos asuntos en los municipios. La Secretaría de las Mujeres desde sus inicios pretende presentar, ante el Concejo, la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín para la aprobación de un articulado que exponga lo más relevante de la política, acompañado del *documento único* como informe técnico y la exposición de motivos que sustenten su diseño y posterior implementación.

para su intervención, así como para evidenciar y estructurar problemas públicos asociados a las brechas de género, y realizar control político a las acciones implementadas por la institucionalidad, en especial la administración municipal.

Una vez superada la concertación técnico-política entre EAFIT y la administración, la Secretaría de las Mujeres asumió la vocería y el liderazgo en la negociación con el Movimiento social de mujeres, representado por la MTMM, antes de presentar el proyecto a las demás dependencias de la Alcaldía municipal, en especial al Departamento Administrativo de Planeación y a la Secretaría General. Lo anterior, para asegurar el aval sobre lo producido hasta el momento y presentarlo ante el Concejo de Medellín.

Estas discusiones con la MTMM se surtieron en cinco encuentros en los que se debatió esencialmente el proyecto de articulado y los componentes de la política pública, entre ellos, su objetivo general, así como los objetivos de las seis dimensiones y sus metas. Se retomó nuevamente el ejercicio de diálogo que se había desarrollado previamente con la Secretaría de las Mujeres, con el fin de generar un espacio de intercambio y negociación que fuese privilegiado para la concertación, partiendo del supuesto en el cual “la toma de decisión en las democracias complejas sigue siendo la negociación, el ajuste entre intereses y la aceptabilidad social, más que la estricta optimización técnico-económica” (Roth, 2007, p. 88).

Con base en estas discusiones se reconfiguró el objetivo general y se replantearon algunos objetivos y metas de las dimensiones (ver Tabla 1). Para lograr consensos entre los actores participantes nuevamente se cedió coherencia técnica. Ello demuestra que “es muy difícil, sino imposible, ponerse de acuerdo previamente sobre los valores y los objetivos de una política con todos los actores que pesan sobre el proceso de decisión” (Roth, 2007, p. 87), y que para lograr continuar adelante con su diseño se

hace necesario ceder entre las posiciones opuestas y a veces contradictorias de los actores que inciden en el proceso decisional. Como se señalaba párrafos atrás, la autonomía del decisor se encuentra limitada no solo por las instituciones, también por una serie de actores que las legitiman.

### Tercer momento: concertación al interior de la Alcaldía de Medellín

Una vez surtidos los diálogos con la Secretaría de las Mujeres, durante las conversaciones con el Movimiento social de mujeres se inició un acercamiento con otras dependencias de la Alcaldía de Medellín en clave de articulación de actores y coordinación de capacidades, en especial con aquellas que, una vez aprobada la política pública, serían las correspondientes en el desarrollo de alternativas de solución con miras a lograr su implementación.

Esta etapa final se realizó al tiempo que se cerraba el proceso de negociación y concertación con el Movimiento, debido al tiempo limitado para finalizar la propuesta y para asegurar su presentación como articulado ante el Concejo Municipal. Se trató de integrar capacidades y legitimar de manera trasversal a la administración los requerimientos y atributos administrativos y legales necesarios para validar el proceso ante actores a los que se les confieren potestades y facultades para determinar el rumbo de las decisiones públicas y el éxito de su implementación.

Así las cosas, se siguieron los lineamientos al interior de la administración local que exigen que, previo a la presentación de una política pública a través de un acuerdo municipal radicado por parte del Alcalde, se surtan procedimientos específicos dentro de la institución, a saber, contar con

una valoración positiva de las demás secretarías y entes descentralizados del nivel municipal que tienen incidencia directa en sus objetivos misionales y su eventual corresponsabilidad en el desarrollo de ella. A su vez, una revisión exhaustiva por parte del Departamento Administrativo de Planeación, responsable de asegurar la coordinación de políticas públicas, su seguimiento, monitoreo y evaluación, y que la propuesta de política tenga un fundamento técnico sólido y guarde consonancia con las demás políticas públicas existentes, además de que cuente con instrumentos que permitan realizarle el seguimiento y medir el impacto en la situación insatisfactoria identificada a ser transformada. Y finalmente, un análisis de viabilidad jurídica por parte de la Secretaría General, que verifica que se trate de un acto lícito en su contenido y que las observaciones realizadas por parte de las dependencias se acojan en el documento, para luego remitirlo a la firma del alcalde del municipio.

Bajo esta óptica, en esta última etapa, los actores intervenientes validan y aseguran la transversalidad sectorial del proceso de la política. Son actores determinantes, en tanto sus capacidades, recursos económicos o financieros y legitimidad, pueden movilizar la implementación de la política. Los recursos legales y técnicos que ostentan áreas indirectamente involucradas en el objeto de interés de la política, como lo es el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría General, por las potestades administrativas que se les ha otorgado y por el conocimiento que poseen, se constituyen en agentes determinantes del proceso de concertación, validación y aprobación final del proyecto.

En este proceso de concertación, nuevamente los objetivos específicos y las metas asociadas a las dimensiones fueron modificadas. Dichos cambios se realizaron conforme a los objetivos misionales de las dependencias y las posibilidades reales de corresponsabilidad en la implementación de la

política. Lo anterior permite avizorar cómo la intervención de los gobiernos en el diseño de la política depende y busca influir en la construcción del problema a la luz de sus posibilidades reales de intervención. No se puede olvidar que las “[...] las estrategias y visiones sobre la identificación, la delimitación y la visión de un problema pueden ser confrontadas. En otros términos, un problema público es una construcción social” que depende de una serie de actores, intereses y mecanismos para su definición (Sheppard, 2009, p. 356).

### Cuarto momento: formalización de la política ante el Concejo de Medellín

El proceso complejo de socialización y concertación técnica y política entre los diversos actores convergentes se construyó antes de los debates de aprobación en el Concejo de Medellín, que se constituye tanto en un actor político importante como en un escenario en el que participan otros actores no gubernamentales con capacidad para incidir en la redefinición de los objetivos y la metas de la política.

En efecto, una vez radicado el proyecto de acuerdo municipal, se nombró una comisión de estudio conformada por los concejales ponentes y liderada por una concejala que a su vez propuso una serie de socializaciones en diferentes territorios de la ciudad para abordar las dimensiones, con el fin de explicarlas ante la ciudadanía y realizar ajustes al articulado. Esto posibilitó que la ciudadanía tuviera un acercamiento mayor a lo que técnica y políticamente se había construido hasta el momento y fueran

partícipes del proceso y sus resultados en el marco de las discusiones de control y aprobación del Concejo.

La labor de algunos concejales, así como de colectivos y ciudadanas expertas en la agenda de género de la ciudad que participaron en las socializaciones, tuvo como resultado, a su vez, la modificación de los objetivos y las metas definitivos de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín, como el producto de un proceso previamente descrito en clave de incrementalismo, esto es, partiendo de comprender que la mayoría de las veces las políticas públicas evolucionan de manera gradual y gracias a un mecanismo de pequeños pasos: “[...] en tiempos ordinarios, y enfrentados a problemas complejos, un decisor público no tiene la capacidad de reconsiderar de manera sistemática los objetivos globales de las políticas en cuestión, los razonamientos y los valores que lo justifican o el conjunto de alternativas y consecuencias que pudieran contemplarse” (Jönsson, 2009, p. 283).

Finalmente, la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín fue formalizada y aprobada por unanimidad mediante el Acuerdo Municipal 160 de 2018, en noviembre de ese mismo año, luego de tener un proceso de socialización y dos debates en el seno del Concejo de Medellín.

Tabla 1. Objetivos y metas de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín

(A continuación, las tablas, gráficos y demás se enumeran a partir de 1)

Objetivo general de la política:		
Garantizar que las mujeres tengan las mismas oportunidades para el goce efectivo de sus derechos, que ninguna sufra discriminación en razón de su identidad de género, sexual, étnica-racial, territorial, condición política y ciclo de vida, para lograr la igualdad entre hombres y mujeres en el municipio de Medellín		
Dimensión	Objetivo específico	Metas
Autonomía económica	Promover e incrementar la garantía de los derechos económicos de las mujeres, en igualdad de condiciones para su autonomía económica y que puedan tener así sus ingresos propios, que controlen sus bienes materiales y recursos intelectuales y decidan sobre los ingresos y activos familiares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir, para las mujeres, las horas de trabajo de hogar y de cuidado no remunerado</li> <li>• Disminuir las brechas laborales entre hombres y mujeres en relación a la participación, ocupación, empleo, ingresos y trabajo decente para la autonomía económica de las mujeres</li> <li>• Promover el acceso de las mujeres a recursos productivos (tecnología, propiedad y control de la tierra y otros bienes y servicios financieros)</li> <li>• Fomentar el compromiso del sector privado empresarial para alcanzar la igualdad de género en Medellín.</li> </ul>
Salud	Avanzar en la garantía del derecho a la salud de manera integral, con énfasis en el ámbito mental, sexual y reproductivo, con enfoque diferencial y de género	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avanzar en la comprensión de la categoría género como determinante social de la salud, ofreciendo mecanismos para la promoción de la vida saludable, la prevención y atención de las enfermedades no transmisibles, la salud ambiental, la convivencia social y la salud mental</li> <li>• Prevenir y atender las violencias basadas en género</li> <li>• Promover, prevenir y atender la salud y los derechos sexuales y reproductivos</li> <li>• Prevenir, atender y disminuir las tasas de embarazo adolescente e infantil</li> </ul>

Educación	Garantizar el derecho a la educación igualitaria que promueva la educación no sexista para la transformación de estereotipos y desigualdades de género en la educación y la cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformar los contenidos y prácticas sexistas y discriminatorios como el acoso sexual que reproducen estereotipos de género en la educación y la cultura, que conllevan violencias de género</li> <li>• Eliminar la brecha de género en materia de acceso, cobertura y permanencia en la educación superior, especialmente para las mujeres rurales</li> <li>• Incrementar el acceso a las becas y programas de posgrado con criterios de género</li> </ul>
Participación social y política	Garantizar el derecho a la participación en el ámbito social, administrativo, económico, cultural, y político de las mujeres, en condiciones de equidad, oportunidad y representatividad para la incidencia y la toma de decisiones en escenarios públicos y privados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar y cualificar la participación, el empoderamiento y la incidencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones de los escenarios públicos y privados</li> <li>• Promover condiciones de formación y organización ciudadanas que sean favorables para la plena y efectiva participación social y política de las mujeres</li> <li>• Fortalecer los escenarios y espacios de participación, con enfoque de género, para potenciar la participación de las mujeres.</li> </ul>
Seguridad y vida libre de violencias	Garantizar la seguridad de las mujeres, niñas y adolescentes y su derecho a vivir una vida libre de violencias en el ámbito público y privado, implementando medidas de prevención, protección, atención, acceso a la justicia y reparación integral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la seguridad de las mujeres y prevenir la vulneración del derecho a una vida libre de violencias, especialmente de las basadas en género</li> <li>• Disminuir la tolerancia social e institucional a las violencias contra las mujeres, con énfasis en la zona rural</li> <li>• Diseñar y fortalecer los mecanismos institucionales para proteger y atender integralmente a las mujeres de la zona rural y urbana, en riesgo y víctimas de violencias, especialmente de las basadas en género.</li> <li>• Fortalecer mecanismos reales y efectivos, que garanticen el acceso a la justicia formal y no formal, para que la reparación integral de las mujeres víctimas de violencias, especialmente las basadas en género, cuente con los recursos necesarios y se impida su revictimización</li> </ul>

Paz	<p>Promover y reconocer iniciativas de paz territorial con enfoque de género, para la construcción y logro de una cultura de paz y reconciliación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover espacios de encuentro entre mujeres y hombres que permita deconstruir una cultura guerrerista y violenta en los ámbitos públicos y privados</li> <li>• Fortalecer las experiencias de paz de las mujeres con acciones de reconocimiento y protección a su liderazgo en la construcción de una cultura de paz y reconciliación.</li> <li>• Acompañar la implementación de las agendas de paz territorial de las diferentes comunas y corregimientos de Medellín</li> </ul>
-----	---

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

1. El proceso de elaboración del objetivo general de la política pública y los objetivos específicos y metas asociadas a las seis dimensiones identificadas se caracterizó por ser una construcción colectiva entre múltiples actores con diversos intereses y valoraciones al respecto, incluso contradictorios. Actores intervenientes como la Secretaría de las Mujeres y el Movimiento social de mujeres se caracterizaron por su interés en lo sustancial de la política, es decir, en el efecto esperado sobre el problema público general existente, esto es, la desigualdad entre hombres y mujeres en el municipio de Medellín. Otros participantes, como las dependencias de la administración municipal, en especial el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría General, buscaron la viabilidad de la política en términos administrativos, presupuestales y en relación la articulación y coordinación con otras políticas, así como la consonancia con los objetivos misionales de cada una de las dependencias y la estructura administrativa posible para su implementación.

2. Las discusiones desarrolladas entre los actores tuvieron lugar en medio de tensiones entre la visión técnica y política del proceso de formulación de la política, que se vieron reflejadas en algunas de las decisiones adoptadas, en especial tratándose de los objetivos específicos y las metas de cada una de las dimensiones, que no correspondieron en estricto sentido y en todos los casos a un análisis riguroso de causalidad y priorización. La alternativa adoptada para dirimir o sortear estas tensiones fue la elaboración de objetivos y metas en términos menos precisos desde una mirada técnica, que permitieran llegar a acuerdos sobre líneas gruesas en el contenido, el alcance, las causas y las consecuencias definidas. Lo anterior es el resultado de la interacción de varios actores en un escenario técnico político pluralista y complejo, propio de un proceso de diseño de una política pública entendida como un proceso social. Al respecto, es posible adicionar que:

La ambigüedad de los problemas y las tecnologías de intervención está estrechamente vinculada con la variación en cantidad y dedicación de los actores que participan en el proceso decisional. Como resultado, los límites de la arena pública no son claros, y las decisiones varían en función de los actores que encabezan las instituciones responsables del abordaje de un problema de política pública en determinado momento (Pérez, 2016, p. 264).

3. La discusión surtida entre los diferentes actores permitió, por otro lado, aumentar el grado de legitimidad y reconocimiento de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín como un proceso democrático y participativo. Incluso, los diálogos sobre muchos asuntos, en el seno del Concejo de Medellín, permitieron finalizar el proceso de presentación y

formalización de la política, pues esta última es el resultado final de la concertación y el debate entre diversos actores y en un escenario de adaptación, conocimiento y gestión de la complejidad.

## Referencias y bibliografía

- Aguilar, L. F. (2010). Introducción. L. F. Aguilar (Comp.), *Política pública*, México: Siglo XXI. Recuperado de [http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i\\_pp\\_eap.pdf](http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf)
- Cejudo, G. y Michel, C. 2016 (2016). Coherencia en políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivos. *Gestión y Política Pública*, 25(1). Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001)
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). CONPES Social 161. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Conpes-Social-161-de-2013-Equidad-de-Genero.pdf>
- Haplern, C. (2009). Decisión. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jönsson, A. (2009). Incrementalismo. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Medellín Cómo Vamos. (2017). Medellín, hacia dónde vamos. Recuperado de <https://www.medellincomovamos.org/medellin-hacia-donde-vamos/>
- Merino, M., Cejudo, G., Gault, D. A., Bracho, T., Casar, M. A., Gil-García, J. R., Maldonado, C., Mariscal, J., Santibáñez, L. y Sour, L. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Objetivos de desarrollo sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>
- Pérez E., H. A. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas: marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativos en Colombia. *Universitas Humanística*, (83), 247-273.

- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticos sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En F. Repetto (Ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* (39-98). Ciudad de Guatemala: Banco Interamericano de Desarrollo – Magna Terra.
- Roth, A. (2007). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Colombia: Aurora.
- Shepard, E., (2009). El problema público. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Diccionario de Políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carillo (Comps.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza

## TERCERA PARTE

### Análisis de los instrumentos de política y construcción de alternativas de solución

Esta tercera parte del libro presenta un análisis sobre la construcción de alternativas de solución en el diseño de políticas públicas. En este sentido, el primer capítulo estudia los instrumentos de gobierno que ha utilizado la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín desde el año 2003; su objetivo es identificar las características generales, los aciertos y los desaciertos que en materia de intervención pública ha tenido la política hasta ahora existente. El segundo capítulo se concentra en el reto que implica el diseño ordenado y coherente de políticas públicas en el marco de múltiples visiones y teorías sobre la planeación gubernamental; para dar cuenta de ello presenta la construcción del *marco estratégico* de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín, y lista los diferentes instrumentos de gobierno que serán utilizados en la reformulación de la política pública. Finalmente, el tercer capítulo de esta parte del libro retoma el *marco estratégico* y los instrumentos analizados en los capítulos anteriores para proponer diferentes alternativas de solución al problema público de la desigualdad de género en cada una de sus seis dimensiones.

CAPÍTULO 6

## ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE IGUALDAD DE GÉNERO EN EL PERÍODO 2003-2018

SANTIAGO LEYVA  
DANIELA ROLDÁN



### Introducción

Después de tres lustros de su aparición en 2003, la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín (PPMURMM) pasa hoy por un proceso de reformulación. En dicho proceso cobra relevancia el análisis de los diferentes instrumentos que se han utilizado para darle concreción, más allá de la retórica y de las intenciones consignadas en el Acuerdo 22 de 2003. El análisis de instrumentos pretende explorar en detalle los medios específicos seleccionados de entre muchos posibles para alcanzar los objetivos propuestos. En este sentido, los instrumentos de política pública son el aspecto más concreto de una política, razón por la cual suele recurrirse a la metáfora de las herramientas del carpintero para exemplificarlos.

Entendidos como artefactos para la acción del gobierno, como dispositivos técnicos para incidir sobre las causas de los problemas sociales, o como métodos para institucionalizar la acción colectiva,<sup>1</sup> lo cierto es

1 — En la literatura sobre el tema existen, sin embargo, múltiples definiciones de lo que son los instrumentos de política pública, siendo ilustrativas las siguientes:

- “Artefactos para realizar una actividad, un medio o conjunto de medios para conseguir un fin” (Fontaine, 2015, p. 86). (La traducción es de los autores).
- “Dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública, al organizar las relaciones específicas entre el Estado y la ciudadanía” (Lascombes & Le Galès, 2007, p. 4). (La traducción es de los autores).

que toda política cuenta con instrumentos para hacer realidad lo que se propone y, en consecuencia, para incidir en el comportamiento humano y orientarlo en beneficio de los objetivos de las políticas. Igualmente, el análisis de las políticas públicas a través de sus instrumentos evidencia que, en últimas, los mismos objetivos se pueden lograr de diversas maneras, recurriendo a la fuerza del mandato o haciendo caso omiso de ella; apelando discursivamente a la inteligencia o a las emociones; brindando recompensas económicas o castigos, etc. En este sentido, dado que no existen instrumentos perfectos o mejores que otros *per se*, la selección de unos u otros medios, de unos u otros instrumentos de política pública, depende de la ideología del gobierno, de la estructura política existente (fuerza de los movimientos sociales y tipo de organización del sistema político), de las preferencias culturales, de los momentos políticos (las ventanas de oportunidad), de la priorización de recursos y de la historia misma frente a cómo ha sido abordado el problema público en el pasado. Por esto, la selección de instrumentos no se debe entender solamente como un ejercicio racional o técnico, sino como una construcción social profundamente moldeada por la historia de la política y por el ejercicio político de los actores de todo tipo (individuales o colectivos, locales, nacionales o transnacionales, públicos o privados) que la hacen viable.

En este sentido, el objetivo de este capítulo es dar cuenta de la PPMURMM a través de sus instrumentos, desde el momento que existe un esfuerzo deliberado del gobierno de Medellín por cambiar la condición y posición de las mujeres de la ciudad hasta la actualidad. Entre otras cosas,

- “Método identificable a través del cual se estructura la acción colectiva para hacer frente a un problema público” (Salamon, 2002, p. 19).
- “Medios elegidos sobre cómo abordar un problema y alcanzar metas de política pública” (Pal, 2014).

se encontró que en estos quince años en la concreción de la PPMURMM se han utilizado nueve instrumentos básicos, con una frecuencia de 148 veces a lo largo del tiempo, lo cual muestra una estabilidad importante en el tipo de acciones realizadas, aunque con algunos cambios cuantitativos hacia arriba o hacia abajo, dado el nivel de priorización que los gobiernos le han dado a la equidad de género.

Para realizar el análisis que se presenta en este capítulo se hizo una revisión de los últimos cuatro planes de desarrollo de Medellín (2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019), de los informes de gestión de la Alcaldía de Medellín y de los informes de gestión de la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín. También se consultaron otros documentos como acuerdos y decretos específicos, sistematizaciones de las experiencias de la Secretaría, compilados de la normatividad favorable para las mujeres, entre otros. Igualmente, se realizaron 11 entrevistas y se tuvo acceso a las transcripciones de los grupos focales realizados en el análisis general de la política.

Toda esta información se sistematizó en una base de datos con 148 entradas que se clasificaron según tipo de instrumento, periodo de tiempo y dimensión. Del mismo modo, se realizó un análisis más profundo utilizando dos tipologías –Schneider & Ingram (1990) y Moser (1993)– con el fin de analizar los sesgos y tendencias de los nueve instrumentos utilizados en esos años en esta política pública desde el punto de vista de la equidad de género. Es necesario señalar que la mezcla de categorías como la de Schneider & Ingram (1990) es utilizada de manera genérica para el análisis de un amplio abanico de políticas en múltiples asuntos y poblaciones (p. ej.: salud, educación, infancia, etc.), y los trabajos de Moser (1993) surgieron en específico para analizar instrumentos de equidad de género, lo que es una innovación de este capítulo. Igualmente, se debe resaltar la

idea de realizar una base de datos y hacer un análisis cuantitativo de la misma información, lo cual también se puede ver como un aporte de este texto para hacer un estudio más práctico de la manera como las políticas públicas se hacen efectivas a través de sus instrumentos.

Finalmente, vale la pena anticipar que el análisis realizado da cuenta de que, pese a la preocupación por responder a los lineamientos de las conferencias, convenciones y acuerdos internacionales, los instrumentos con los que cuenta la PPMURMM reflejan tanto los avances como los límites propios de nuestra cultura política y capacidad gubernamental. En este sentido, los instrumentos que se han utilizado no poseen mucha fuerza mandatoria, ni responden a una interpretación del problema en la que las relaciones de género se cuestionen realmente, más allá de la retórica. Evidentemente, estos son problemas que se deben resolver en la nueva formulación de la política.

## Metodología

Para el análisis de la PPMURMM se partió de la identificación de sus instrumentos para el periodo comprendido desde las primeras acciones de implementación tras la oficialización de la política, es decir, desde 2004 hasta 2016, teniendo en cuenta que existen tanto antecedentes de la política desde la década de los noventa, como proyecciones para las acciones hasta 2019. Con respecto a este periodo de análisis, los datos encontrados son, en su mayoría, de programas y proyectos, dado que el lenguaje de instrumentos de política pública es extraño a la práctica de la administración pública colombiana.<sup>2</sup> Por ello, una primera tarea para

2 — En la administración pública predomina el lenguaje de la planeación, en el que el los

poder llevar a cabo el análisis de los instrumentos de la PPMURMM fue su identificación como tales de entre múltiples programas y proyectos.

Ahora bien, ya que la materia prima para el análisis de este capítulo no sale directamente de los planes de desarrollo (pues no aparecen de antemano como instrumentos), su identificación entre los programas y proyectos que los emplean es en sí misma un reto cuya superación depende de contar con suficiente información frente a qué es lo que se busca con la acción determinada (léase programa o proyecto) y, sobre todo, *cómo* se implementa. Para el caso del que trata este capítulo, esta tarea se llevó a cabo a través de la consulta de diversas fuentes primarias de información, orales y manuscritas. Las fuentes primarias orales las constituyen once entrevistas realizadas específicamente sobre el tema de los instrumentos de política pública a funcionarias de la Alcaldía de Medellín (Secretaría de las Mujeres y Planeación Municipal), pero también consultas a expertas y conversaciones a través de grupos focales con mujeres de diversos sectores, realizadas en el marco del proyecto en general.

Las fuentes primarias manuscritas fueron fundamentalmente tres, asociadas a los cuatro periodos de gobierno que han pasado desde la existencia de la PPMURMM (2004-2007, 2008-2011, 2012- 2015 y 2016-2019): los planes de desarrollo, los informes de gestión de la Alcaldía y los informes de gestión de la Secretaría de las Mujeres. También se consultaron otros documentos como acuerdos y decretos específicos, sistematizaciones de las experiencias de la Secretaría, compilados de la normatividad favorable para las mujeres, entre otros.

---

instrumentos se reducen a los propios de la fase de formulación, es decir, instrumentos programáticos como los planes, y no a las acciones concretas que sirven de medios para conseguir los objetivos de las políticas públicas (instrumentos de intervención, propios de la fase de implementación).

El criterio para identificar los instrumentos en los planes de desarrollo fue el siguiente: acciones para las que se presenta a la Secretaría de las Mujeres como responsable o corresponsable de las mismas. Bajo esta lógica es claro que muchas acciones que contribuyen a la equidad de género desde la administración quedan por fuera. Se trata, no obstante, de acciones que son “ciegas al género” (*gender blind*), como el fortalecimiento de los sistemas de justicia cercana a la ciudadanía, que opera bajo la responsabilidad de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, o como la ruta de atención integral sociosanitaria para población vulnerable, cuya responsabilidad recae en la Secretaría de Salud.

Al contrario, este texto se centra en las acciones que se han diseñado con enfoque de género para difundir el concepto de igualdad y para impactar directamente en la misma. Dado que la instancia que lidera estas acciones dentro de la Alcaldía es la Secretaría de las Mujeres, un indicador de esto lo constituye su presencia en los proyectos. Asimismo, como instrumentos que aportan a la equidad de género, se incluyeron para su análisis todos aquellos acuerdos y decretos en los que se presentara a las mujeres como población objetivo o en los que se hiciera alusión directa a problemáticas fuertemente ‘generizadas’, como la violencia sexual.

Una vez identificadas las acciones (programas y proyectos) principales empleadas para adelantar la PPMURMM, se construyó una base de datos para su análisis. Con el fin de definir la lista básica de la base de datos, con la que se crearía cada entrada en la primera columna se elaboró también una lista de instrumentos ‘típicos’. Para ello, se tuvo en cuenta que existen distintos listados de instrumentos básicos en la literatura, tal como Leyva y Tabares (2015) lo señalan en su análisis.<sup>3</sup> En atención a ello, los

3 — De hecho, de acuerdo con Salamon (2002, p. 20), puede observarse a los instrumentos atendiendo a varias de sus aristas: a) su naturaleza (tipo de bien o actividad), como por ejemplo,

instrumentos de la PPMURMM se identificaron de acuerdo a su vehículo de entrega (Salamon, 2002, p. 20), es decir, a la forma o manera de llegar a la población. Dado esto, se adoptó un listado en el que se mezclan algunos de los instrumentos básicos encontrados en la literatura sobre el tema (Howlett, 2016; Linder & Peters, 1993; Salamon, 2002; Schneider & Ingram, 1991, entre otros). El resultado se puede ver en la Tabla 1, en donde se presentan los nueve instrumentos que ha utilizado la PPMURMM.

Tabla 1. Lista de instrumentos según su vehículo de entrega  
(A continuación, las tablas, gráficos y demás se enumeran a partir de 1)

Instrumentos
1. Alianzas
2. Asesorías
3. Comunicación pública
4. Formación
5. Investigación
6. Normas
7. Provisión pública
8. Transferencias en dinero (premios en dinero, préstamos, subsidios y subvenciones)
9. Transferencias en especie

Fuente: elaboración propia.

La idea de elaborar este listado era poder entender qué tan estables son los instrumentos en el tiempo, cuáles se han utilizado más, qué

dinero, información, artículo o bien específicos, prohibición para hacer algo, etc.; b) su manera de llegar a la población (vehículo de entrega), como los subsidios, las asesorías y las normas, c) el sistema de entrega que emplean (conjunto de organización comprometidas en su provisión), como una secretaría específica en una alcaldía; y d) el conjunto de reglas en que se basan (formales o informales). Es decir, no existe solo un listado de instrumentos, sino en realidad varios, dependiendo del lente que se escoga.

características tienen los instrumentos utilizados, etc. En este sentido, para poder explicarlos descriptivamente estos se ordenaron de acuerdo con el periodo de gobierno en el que se idearon e implementaron, a la dimensión de la política a la que apuntan (teniendo en cuenta las dimensiones utilizadas para el análisis de la política en otros capítulos de este libro),<sup>4</sup> y a la población objetivo de los instrumentos. Esto último, para determinar, a grandes rasgos, cuál es el enfoque de la política, asumiendo que la población objetivo del enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED) son en exclusiva las mujeres, mientras que los enfoques más cercanos al Género en el Desarrollo (GED) problematizan las relaciones de género, y no solo ponen el centro en las mujeres.

En total, se encontraron nueve instrumentos utilizados con una frecuencia de 148 veces. De estos se hablará más adelante. Por el momento, se puede dar un ejemplo de cómo se clasificaron los datos para que la persona que lee comprenda cómo está configurada la base de datos completa. Así pues, en la Tabla 2 se ejemplifica la forma en la que ellos se clasificaron. Nótese que en la primera columna se incluye el nombre del instrumento, en la segunda el programa en el que se utilizó, y en la tercera el periodo en el que se hace uso del mismo. Vale la pena aclarar que para la identificación y clasificación se tomó la decisión de crear tantas entradas en la base de datos como instrumentos utilizará cada proyecto. Así, la tabla también ilustra cómo un mismo proyecto puede hacer uso de diversos instrumentos, como ocurre en el caso de programa Concurso

4 — Las dimensiones corresponden a asuntos de género agrupados según la problemática a la que apuntan. Estas se construyeron a lo largo del proyecto del que este texto es parte para gestionar los más de 120 asuntos de género que el equipo técnico de la Universidad EAFIT identificó como asociados con la equidad de género, de lo que resultaron seis grandes dimensiones: a) Autonomía económica; b) Educación; c) Salud; d) Participación social y política; e) Seguridad y vida libre de violencias, y f) Paz.

Mujeres Jóvenes Talento y La Escuela Busca la Mujer Adulta que hacen uso tanto de *transferencias en dinero* como del instrumento denominado *comunicación pública*.

Tabla 2. Ejemplo de la clasificación de instrumentos según categorías generales

Instrumento		Periodo	Dimensión	Población objetivo
Transferencias en dinero	Concurso Mujeres Jóvenes Talento	2004- 2007	Participación Social y Política	Mujeres
Comunicación pública	Concurso Mujeres Jóvenes Talento	2004- 2007	Participación Social y Política	Mujeres
Comunicación pública	Campaña de comunicación	2008- 2011	Seguridad y vida libre de violencias	Ciudadanía
Formación	La escuela busca la mujer adulta	2012- 2015	Educación	Mujeres
Transferencias en especie	La escuela busca la mujer adulta	2012- 2015	Educación	Mujeres
Tranferencias en dinero	Estímulo a Madres Comunitarias, FAMI y Sustitutas	2016- 2019	Autonomía económica	Mujeres

Fuente: elaboración propia.

La idea de este capítulo, además de describir los datos, es también estudiarlos mediante un análisis tipológico más avanzado. Por esto, una vez se hayan presentado de manera descriptiva los datos, se procederá a realizar un análisis tipológico de los mismos. Las tipologías son una de las formas más utilizadas para dar cuenta de los instrumentos. Su utilidad analítica reside en que parten de teorías fundamentadas para hacer las clasificaciones y, por tanto, en que permiten mejores interpretaciones respecto de aquellas que resultan de la observación de los listados de instrumentos.

## Descripción de los datos

En total, como se anunciaba arriba, en la revisión de los documentos se encontró un total de nueve instrumentos utilizados con una frecuencia de 148 veces. Es decir, un promedio de 30 usos de instrumentos por periodo de gobierno. La descripción general de los datos encontrados se puede ver en la Tabla 3 a continuación.

Tabla 3. Descripción de datos de instrumentos

Instrumento	1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019	Total - general
Total general	1	8	24	51	34	30	148

Fuente: elaboración propia.

La observación de los datos a la luz de esta clasificación permite varias lecturas. Como se ilustra con la Tabla 3, que organiza la totalidad de los datos por periodo, la promulgación de la normatividad favorable a las mujeres (con el Acuerdo 22 de 2003) y la creación de la Secretaría de las Mujeres en 2007, permitieron duplicar en ambos periodos, el número de instrumentos aplicados respecto al periodo anterior. Así, si bien se podría decir que existían elementos de política pública (entendida esta en sentido amplio) desde antes de la promulgación del Acuerdo 22 de 2003, es evidente que los instrumentos se multiplican con la formulación del Acuerdo, con lo que son un buen reflejo del interés del Estado por influir sobre lo que entonces se construye como problema público. Otros momentos importantes donde se evidencia un incremento de la acción es con la transformación institucional de 2007, que implicó el

paso de subsecretaría a secretaría. En contraste, también se evidencia como resultado de la reforma administrativa<sup>5</sup> que cambió la estructura y la misión de la Secretaría de las Mujeres en el 2012, y que produjo una disminución de los instrumentos de la política, la cual se ha sostenido en el periodo más reciente. Si bien no se puede afirmar que el cambio administrativo sea la causa de la disminución del activísimo en temas de género, estos cambios de frecuencias sí plantean preguntas interesantes que será necesario indagar más abajo con mayor profundidad.

Una vez visto el número general de instrumentos por periodo, se presenta en la Tabla 4 la discriminación específica del tipo de instrumento por periodo. Esta nueva tabla permite observar que los instrumentos más utilizados por la PPMURMM a lo largo de su existencia han sido los mismos: la normatividad, la formación y la comunicación pública. Estos dos últimos, como instrumentos en cuya aparición tiene injerencia directa la administración, aglutinan el 67% de los métodos que se han pensado como los idóneos para impactar el problema público de la desigualdad de género.

Tabla 4. Instrumentos de la PPMURMM por periodo de tiempo

Instrumento	1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019	Total-general
Alianzas			1	2	1		4
Asesoría				1	1	2	4
Comunicación pública				3	6	8	22
Formación				7	20	13	50
Investigación				2	1		4
Normatividad	1	8	6	9	3	1	28
Provisión pública				1		2	5
							8

5 — Decreto Municipal 1364 de 2012.

Transferencias en dinero		3	4	3	3	13
transferencias en especie		1	8	3	3	15
Total general	1	8	24	51	30	148

Fuente: elaboración propia.

Esta tabla también permite observar que cada instrumento ha tenido una frecuencia de uso relativamente estable, salvo en lo que se refiere al instrumento *formación*, que tuvo un pico muy importante en el gobierno de Alonso Salazar (2008-2011) y después cayó, cosa que también ocurrió con la normatividad.

Por otra parte, si se observa la adscripción de los instrumentos a unas u otras de las dimensiones que agrupan asuntos problemáticos de género (ver Tabla 5), se concluye que solo tres dimensiones concentran la gran mayoría (el 75%) de los instrumentos utilizados por la PPMURMM: seguridad y vida libre de violencias; autonomía económica; y participación social y política. En contraste, como se ve en la Tabla 5, las dimensiones de salud y educación, han sido las dimensiones menos intervenidas a través de los instrumentos de la política, lo que da cuenta del poco espacio con el que cuentan frente a la urgencia de las dimensiones con peores indicadores. A esto se refiere una de las personas entrevistadas cuando describe el accionar de la Secretaría de las Mujeres como dedicado fundamentalmente a “apagar incendios” (Comunicación personal, mayo 2017). Asimismo, aunque paz es una dimensión que cuenta con pocos instrumentos, vale la pena aclarar que su aparición como tal es más bien reciente, lo que puede interpretarse como efecto del contexto nacional de negociación del conflicto armado.

En la categoría “otra” se encuentran los instrumentos que no corresponden a ninguna de las dimensiones planteadas, pero que contribuyen al logro del objetivo de la política. Aquí se hallan sobre todo instrumentos

que permiten la transversalización del enfoque de género en la administración, de allí que se le asocien tanto *formación* y *normatividad*, como tres de las cuatro *investigaciones* que se han hecho para lograr una mayor comprensión de la condición y posición de las mujeres de Medellín para la toma de decisiones.

Tabla 5. Instrumentos de la PPMURMM por dimensión

Etiquetas de fila	Autonomía económica	Educación	Otra	Participación social y política	Paz	Salud	Seguridad y vida libre de violencias	Total
Alianzas				1			3	4
Asesoría	1	1				1	1	4
Comunicación pública	1			10	1		10	22
Formación	9	6	5	6	1	2	21	50
Investigación			3	1				4
Normatividad	8	1	6	10			3	28
Provisión Pública	1					3	4	8
Transferencias en dinero	7	3		3				13
Transferencias en especie	6	3		1		1	4	15
Total	33	14	14	32	2	7	46	148

Fuente: elaboración propia.

Todo el análisis anterior permite entender que después de un periodo de auge en los instrumentos (entre 2004 y 2012), estos decayeron un poco en su utilización. Igualmente permite entender que los más utilizados han

sido la *normatividad*, la *formación* y la *comunicación pública*, y que la orientación de la acción se ha dado hacia las tres dimensiones que concentran la gran mayoría (el 75%) de los instrumentos utilizados: seguridad y vida libre de violencias; autonomía económica; y participación social y política. Sin embargo, estos son solo datos descriptivos, de los que no se pueden sacar conclusiones muy robustas. En este sentido, para profundizar el análisis en las siguientes páginas se propondrán análisis tipológicos que permiten analizar los datos con herramientas más potentes.

### Análisis tipológico de Schneider & Ingram: ¿cómo ha pretendido la política cambiar los comportamientos?

La tipología que se utiliza en este apartado parte de la idea –ampliamente compartida en la literatura sobre el tema– de que tras la selección de un instrumento se encuentra una concepción sobre la forma en la que se comporta la gente (Schneider & Ingram, 1990). En ese sentido, las cinco categorías que las autoras proponen permiten discriminar la manera como las políticas buscan fomentar o inhibir ciertos comportamientos en las personas para que aporten a sus objetivos, bajo el entendimiento de que se requiere cambiar ciertos comportamientos para que las políticas tengan éxito.

Dado este enfoque, las autoras de esta tipología se preguntan cuáles son las razones por las que las personas no toman las acciones necesarias para aminorar los problemas económicos, políticos o sociales que afectan a la sociedad. Partiendo de esta pregunta, las autoras clasifican los instrumentos en cinco tipos, de acuerdo con lo que un gobierno puede hacer para incidir: *de autoridad*, *de incentivo*, *de capacidad*, *simbólicos* o

*exhortativos*, y *de aprendizaje*. Estos cinco tipos responden a las cinco razones de las personas para no actuar sobre los problemas y, por lo tanto, plantean escenarios de posibilidad de intervención gubernamental con el propósito de cambiar los comportamientos. En este sentido, lo que las autoras plantean es que:

Es probable que las personas piensen que las leyes no las afectan directamente. Pueden también necesitar incentivos o desarrollar capacidades para tomar acciones. Pueden no estar de acuerdo con los valores implícitos en los medios o en los fines de la política, o la situación puede envolver niveles tan altos de incertidumbre, que la naturaleza del problema a resolver sea incierta y por tanto se desconozca qué podría hacerse al respecto o cómo motivar a otras personas a que hagan algo (Schneider & Ingram, 1990, p. 510).<sup>6</sup>

Así, el tipo de instrumentos seleccionados para lograr los objetivos de una política no solo refleja el estilo de gobierno de un Estado, sino que también busca cambiar los comportamientos y crear conformidad de la ciudadanía frente a la política (Schneider & Ingram, 1990, p. 526). La premisa base de la tipología es que las políticas públicas casi siempre intentan que la gente haga cosas que de otro modo no harían o posibilitan a la gente hacer cosas que de otro modo no habrían podido hacer (Schneider & Ingram, 1990, p. 513).

La idea de esta sección es hacer uso de la tipología de Schneider & Ingram (1990) para clasificar los instrumentos que la PPMURMM ha utilizado 148 veces, de modo que se pueda entender la manera en que estos usos han pretendido actuar para cambiar los comportamientos asociados a la equidad de género. Para comprender el ejercicio realizado, en la Tabla 6

6 — La traducción es de los autores.

se presenta la clasificación, junto con algunos ejemplos representativos que proponen las autoras para cada tipo.

Tabla 6. Tipología de instrumentos de política pública,  
según Schneider & Ingram (1990)

	Autoridad	(des) Incentivo	Capacidad	Simbólico exhortativo	Aprendizaje
Objetivos	Permitir, prohibir, llamar a acción	Incentivar, desincentivar	Capacitar, habilitar	Persuadir, disuadir	Reducir incertidumbre
Ejemplos	Leyes Acuerdos Decretos Normatividad en general	Estímulos económicos o en especie Cargos monetarios Sanciones Fuerza	Formación Entrenamiento Educación Asistencia técnica Subvenciones Préstamos o garantías de préstamos Bonos Subsidios Campañas de comunicación	Pronunciamientos públicos Propaganda Uso de imágenes y simbólicos	Técnicas participativas (talleres, grupos focales, grupos de discusión) Audiencias Foros Paneles

Fuente: elaboración propia basada en Schneider & Ingram (1990).

El mérito de la tipología de los autores consiste en abrir vías para la reflexión sobre el comportamiento ciudadano como responsable del cambio social, lo que permite considerar la manera en que ciertos asuntos terminan siendo coproducidos por los actores sociales movilizados a su alrededor. En las autoras, el enfoque que se desarrolla a través de esta tipología:

Permite la búsqueda de respuestas frente a cómo la política es vista por la ciudadanía y cómo la selección de los instrumentos afecta no solo la conformidad y la

cooperación de la ciudadanía con la política, sino también las visiones de los diferentes actores frente a sus propias responsabilidades y expectativas de gobierno (Schneider & Ingram, 1990, p. 526).<sup>7</sup>

En la Tabla 7 se presentan los instrumentos de la PPMURMM según la tipología de Schneider & Ingram (1990). Con base en esta, es evidente que la mitad (el 48%) de los instrumentos utilizados por la política, durante todos los períodos de gobierno en los que esta ha existido oficialmente, son del tipo capacidad o capacitación.<sup>8</sup> En la PPMURMM, los ejemplos más notables de instrumentos de capacidad los constituyen: el apoyo financiero a los emprendimientos de mujeres; el estímulo económico a las madres comunitarias, Familia, Mujer e Infancia (FAMI) y sustitutas; el fortalecimiento a las organizaciones y colectivos de mujeres a través de su formación; las asesorías psicojurídicas en territorio para el conocimiento frente a cómo proceder ante la necesidad de demandar atención; la difusión de información sobre métodos anticonceptivos y sobre violencias basadas en el género, entre otros.

En la tabla también se ilustra que los instrumentos de autoridad (con el 19%) son los siguientes más utilizados por la política.<sup>9</sup> En estos ins-

7 — La traducción es de los autores.

8 — Este tipo de instrumentos, los de capacidad, se basan en la idea de que los sujetos a los que se dirigen tienen motivaciones suficientes para participar libremente en las actividades necesarias para el éxito de la política, pero no tienen los recursos necesarios para hacerlo (Schneider & Ingram, 1990, p. 518). Estos recursos pueden ser tanto intangibles como tangibles (en dinero o en especie), por lo que su delimitación frente a los instrumentos de incentivo es en ocasiones difusa, lo que hace pertinente aquí la pregunta que Linder y Peters (1993) dirigían a la clasificación de McDonnell & Elmore: “¿no pueden ser algunos incentivos desarrollo de capacidad?” (p. 11).

9 — Estos instrumentos, según Schneider & Ingram (1990), (p. 518) son los más antiguos utilizados por los gobiernos para alcanzar sus objetivos y suelen utilizarse al interior de los mismos, aunque a veces pueden extenderse a la población. En la PPMURMM, la totalidad de este tipo de

trumentos de autoridad se incluye toda la normatividad que permite la institucionalización de los asuntos de género en la administración (normas que hacen reformas administrativas, que reglamentan acciones de la Secretaría de las Mujeres o que inauguran la oficialización de las acciones, como la PPMURMM). También, la normatividad favorable a las mujeres y a la equidad de género, como los acuerdos y decretos que posicionan y reglamentan muchas de las acciones de la Secretaría de las Mujeres o como los acuerdos que crean políticas públicas o que dan lineamientos para acciones relacionadas con asuntos en los que las mujeres son la población más afectada, como la Política Pública para la Prevención y Atención de las Violencias Sexuales (Acuerdo 9 de 2006, modificado por el Acuerdo 20 de 2011).

Los instrumentos clasificados como simbólicos o exhortativos tienen el tercer lugar en la PPMURMM, aunque ya solo con el 11% del total.<sup>10</sup> Entre ellos se incluyen los instrumentos de *comunicación pública* como las campañas comunicativas o pedagógicas que se dirigen a la ciudadanía, así como los eventos de reconocimiento Medalla al Mérito Femenino y Medellín, las Mujeres y las Artes, alternativas que usan el instrumento de política pública para posicionar imágenes favorables de las mujeres que ataque los estereotipos sexistas que les asignan roles estrictamente reproductivos. El componente simbólico también se encuentra en otras de las acciones, como en el instrumento de *formación* del que se sirve la transversalización de la equidad de género, pues a la vez que capacita e

---

instrumentos está orientada a regular prácticas al interior de la administración y no se dirigen, por tanto, a la sociedad civil.

10 — Estos instrumentos apelan a las creencias y los valores de las personas para fomentar el cumplimiento, la utilización o el apoyo a la política y buscan generar actividades autoinducidas en el sector público o privado, sin necesidad de intervención directa (Schneider & Ingram, 1990, p. 518).

Tabla 7. Instrumentos de la PPMURMM según tipología de Schneider & Ingram (1990)

Instrumento	Aprendizaje	Autoridad	Capacidad	Capacidad/ simbólico o exhortativo	Simbólico o exhortativo/ Aprendizaje	Incentivo	Incentivo/ capacidad	Simbólico o exhortativo	Total
Alianzas		3	1					4	4
Asesoría		2	2					4	4
Comunicación pública	2	4	2	1	1			12	22
Formación	2		38	10				50	50
Investigación	4							4	4
Normatividad		28						28	28
Provisión pública		6	1					1	8
Transferencias en dinero			8					5	13
Transferencias en especie				10				3	2
Total	8		71	16	1	9	2	13	148

informa, busca sensibilizar a las personas apelando a valores intangibles como la equidad y la justicia. El Concurso Mujeres Jóvenes Talento, que se implementa a través de instrumentos de *transferencias en dinero* y de *comunicación pública*, es una alternativa con la que también se ataca el estereotipo de género según el cual el valor de las mujeres está dado por su apariencia física.<sup>11</sup>

Finalmente, los instrumentos menos utilizados son los que corresponden a la categoría de incentivo y a la de aprendizaje.<sup>12</sup> En cuanto a los primeros, su ausencia constituye una de las falencias más grandes de la política ya que a través de los incentivos se atrae a los actores que no están por sí mismos motivados a tomar acciones relevantes para los objetivos, pero que cuentan con grandes recursos (simbólicos, financieros y organizacionales). Así, al concentrarse casi que exclusivamente en las mujeres la política deja escapar aliados muy fuertes para el logro de sus objetivos, como las empresas y los medios de comunicación. En cuanto a

11 — En la PPMURMM, los instrumentos que caben en la clasificación de simbólicos o exhortativos se han utilizado sobre todo dentro de la dimensión participación social y política y en su forma ‘pura’, es decir, no asociados con otros instrumentos como la *formación* o la *transferencia de dinero*, se han dirigido exclusivamente a las mujeres. En este sentido, han trabajado más sobre la base del reconocimiento, “haciendo visible lo invisible” (Comunicación personal, mayo de 2017) sobre la base de la persuasión para fomentar cambios sistémicos en la sociedad que “transformen imaginarios y representaciones sociales, lo cual es un trabajo de largo aliento poco trabajado” (Comunicación personal, mayo de 2017).

12 — Los instrumentos de incentivo que actualmente se utilizan se reducen a las *transferencias en dinero* (subvención) que se dan a las ganadoras del Concurso Mujeres Jóvenes Talento para que saquen adelante sus proyectos. No obstante, en el periodo 2008-2011 se utilizaron otros instrumentos de incentivo útiles a la política como *transferencia en dinero* a los ganadores del Concurso Empresarial Empresas que Suman, Trabajo + Vida, del periodo 2008-2011, en el que la Cámara de Comercio y Planeación Municipal, junto con la Secretaría de las Mujeres, promovieron buenas prácticas de género en el ámbito laboral a través de un premio de entre 20 y 30 millones de pesos para el desarrollo de un proyecto en la empresa ganadora.

los segundos (los de aprendizaje), se debe notar su importancia en un tema en el que aún los problemas y las soluciones son confusos y no hay grandes consensos.<sup>13</sup> Acá se evidencian falencias importantes en la generación de información y conocimiento. Por ejemplo, desde su origen, la PPMURMM busca establecer su propio sistema de información, denominado Sistema de Información y Conocimiento sobre Género en Medellín (SICGEM), pero su consolidación ha sido lenta e intermitente y su publicación en una plataforma virtual con acceso para la ciudadanía aún está en proceso. Con todo, el instrumento tiene un gran potencial y ha permitido a la Secretaría conocer las características de su población beneficiaria, información que puede ser muy útil en el futuro para evaluar el impacto de las acciones de todas las dimensiones de género que se integran.

En síntesis, los instrumentos que la PPMURMM utiliza son mayoritariamente de capacitación de mujeres adultas con barreras de acceso a recursos de todo tipo, aunque con motivación suficiente para aportar a los objetivos de la política. Estos se utilizan para todas las dimensiones planteadas como las de la política. Los instrumentos de autoridad se relacionan sobre todo con los asuntos agrupados en la dimensión de *participación social y política*, pero también con los asuntos agrupados en la dimensión *seguridad y vida libre de violencias* y en la dimensión *autonomía económica*. Con todo, su capacidad de llamar a la acción o dar lineamientos para ella con fuerza de mandato se reduce al ámbito de la administración pública. Los instrumentos simbólicos son menos utilizados que los anteriores,

13 — Según Schneider & Ingram (1990), estos se utilizan sobre todo cuando los hechos reconocidos como problemas públicos son tan complejos o tienen tantos asuntos que no hay entendimiento o acuerdo frente a como darle solución. Por su naturaleza, las políticas de equidad de género son en extremo complejas y apuntan al mismo tiempo a muchos asuntos, por lo que estos instrumentos son aquí no solo necesarios sino fundamentales. Un instrumento imprescindible en este sentido lo constituye la *Investigación*.

pero tienen un gran potencial para transformar patrones culturales y prácticas excluyentes. Los instrumentos que caben en la categoría de incentivo han sido pocos a lo largo del tiempo, lo que da cuenta de la poca prioridad que se ha dado a los esfuerzos por atraer la atención de actores que cuentan con grandes recursos simbólicos para fortalecer la política y para generar cambios institucionales duraderos que posibiliten el compromiso de actores diversos –no solo de las mujeres– con el objetivo de lograr la igualdad de género. La falta más grande la suponen los instrumentos de aprendizaje, que podrían ser muy útiles para fortalecer la política en la medida en que aclaran los puntos sobre los que puede haber más incertidumbre frente a cómo actuar. En este sentido, el Sistema de Información y Conocimiento sobre Género en Medellín (SICGEM) es una alternativa de solución clave para conocer los avances de la política, sus vacíos y sus efectos en las poblaciones.

La clasificación que aquí se utilizó para determinar el tipo de instrumentos con los que cuenta la política hace énfasis en el aspecto comportamental que implícitamente se asume tras la selección de los instrumentos. La idea central es que para que los objetivos de las políticas sean una realidad, muchas personas o grupos de personas (u organizaciones) deben actuar para ello en todo momento, “estas acciones de los ciudadanos son formas de participación en las políticas que tienen lugar cada día, por cada individuo y que tienen un impacto profundo en la asignación de valores por parte de la sociedad” (Schneider & Ingram, 1990, p. 527).<sup>14</sup>

En consecuencia, la pregunta por los instrumentos es, en realidad, una pregunta por las técnicas que los gobiernos tienen a su disposición para lograr ciertos objetivos a través de la transformación del comportamiento humano (Pal, 2014). En este sentido, los instrumentos utilizados en la

14 — La traducción es de los autores.

política, al focalizarse mayoritariamente en las mujeres y al concentrarse principalmente en su capacitación, parten del supuesto de que basta con modificar el comportamiento de ellas para lograr la igualdad de género.

Por eso, hoy, es posible señalar que el modelo de intervención en Medellín ha estado profundamente influido por el enfoque de MED, es decir aquel que “tiende a considerar a las mujeres aisladamente, buscando soluciones parciales y señalando sus necesidades a través de intervenciones específicas” (De la Cruz, 1999, p. 1). El riesgo de abocar la mayoría de esfuerzos hacia este enfoque se encuentra en que integra a las mujeres de una manera funcional a las estrategias de desarrollo sin cuestionar, en realidad, las relaciones de género como sistema de desigualdad.

### Instrumentos de política pública y su rol incentivando un ‘papel específico’ para la mujer en la sociedad

Igualmente, es de interés de este capítulo entender la profundidad de los cambios que plantean los instrumentos en cuanto al rol de las mujeres en la sociedad. Para ello se recurrió a la segunda y última tipología que es la de Moser (1993). Su trabajo clasifica los instrumentos de acuerdo con el Sistema de Papeles Triples, el cual consiste en analizar las acciones emanadas del gobierno a partir de los roles de género que fomentan para mujeres y hombres. El supuesto básico para la aplicación de esta tipología es que las mujeres tienen un triple rol o papel: a) un papel *reproductivo*, referido al cuidado no remunerado de la casa y de personas dependientes (niños, ancianos y personas en condición de discapacidad; b) un papel *productivo*, que corresponde a la producción de bienes y servicios con valor de

cambio real o potencial; y c) un papel o rol de *gestión en la comunidad local*, asociado al trabajo no remunerado para la provisión o mantenimiento de servicios básicos locales y creación de grupos locales de presión (Equipo de Apoyo Técnico para América Latina y Caribe, [UNFPA], 2006, p. 111).

Debe también mencionarse que la tipología de Moser (1993) permite acercar la literatura sobre instrumentos de política pública a las particularidades de las políticas de equidad de género. Este enfoque se basa en el supuesto de que “los hombres y las mujeres desempeñan roles diferentes en la sociedad, tienen diferentes niveles de control sobre los recursos y, por lo tanto, tienen a menudo diferentes necesidades” (Moser, 1993, p. 8). Aunque la utilidad de este marco de análisis se hace más clara al examinar todos los instrumentos usados por el Estado en los diferentes sectores de política pública, en esta sección, como se ha hecho hasta el momento en el capítulo, se observan únicamente las acciones a cargo de la Secretaría de las Mujeres que fueron incluidas en la base de datos ya mencionada de 148 entradas.<sup>15</sup> En este sentido, se trata de examinar cómo los instrumentos de la política ya identificados priorizan unos roles para las mujeres y de qué forma lo hacen.

Ahora bien, al clasificar los instrumentos según la categoría de roles triples propuesta por Moser (1993), lo que se encuentra es que 78 de las 148 veces en las que se han utilizado los instrumentos a través del tiempo se ha hecho uso de instrumentos que promueven algún tipo de papel para la mujer en la sociedad (el papel reproductivo, el productivo o el de gestión en la comunidad local de las mujeres), tal como puede verse en

15 — Deliberada o involuntariamente, de acuerdo con los objetivos que se persiguen, los gobiernos incentivan unos u otros roles de género. Sin embargo, en este capítulo se estudian solamente los instrumentos llevados a cabo por la Secretaría de las Mujeres. Lo anterior deja abierta la pregunta frente a cómo entiende los roles la administración local.

la Tabla 8. Cabe anotar que esta categoría no aplicó para casi la mitad de los instrumentos de la base de datos, pues no era posible definir de estos un supuesto del rol asumido para las mujeres. Quizás estos problemas de clasificación se puedan superar con más información, pero con el esfuerzo realizado no fue posible identificar el rol al que le apuntaban casi la mitad de los instrumentos. Sin embargo, la tabla permite hacer un análisis basado en una muestra de 70 instrumentos, lo cual debe ser bastante representativo de la población general de instrumentos.

Tabla 8. Rol asumido para las mujeres por los instrumentos

Instrumento	Gestión en la comunidad local	Productivo	Reproductivo	Ninguno	Total
Alianzas	1			3	4
Asesoría		1		3	4
Comunicación pública	1	11		10	22
Formación	11	14		25	50
Investigación				4	4
Normatividad		9	6	13	28
Provisión pública	1			7	8
Transferencias en dinero		9	4		13
Transferencias en especie		9	1	5	15
Total general	14	53	11	70	148

Fuente: elaboración propia.

Así, en general se observó que durante todos los períodos de gobierno que han tenido lugar después de la oficialización de la PPMURMM en 2003,

el 35% ha estado dirigido a potenciar el rol productivo de las mujeres. Los instrumentos más estables e importantes asociados a este objetivo han sido la *formación para el empleo* o para la adquisición de capacidades, el apoyo/acompañamiento a través de *transferencias en especie* y la *formación para la creación de emprendimientos*,<sup>16</sup> y la *comunicación pública* para reconocer las potencialidades de las mujeres, en las que se hace énfasis en su capacidad para aportar a la sociedad en términos productivos. No obstante, potenciar el rol productivo de las mujeres, sin cambiar las relaciones sociales y especialmente la carga reproductiva de las mujeres puede dar lugar a mayores sobrecargas, como una doble o una triple jornada, por lo que no se trata necesariamente de una solución óptima si no se cambian las relaciones de género de manera más profunda.

Los instrumentos a través de los cuales se incide en el rol de gestión en la comunidad local llegan solo al 10%, y son, sobre todo, instrumentos de *formación*: fortalecimiento de colectivos de mujeres; grupos terapéuticos de mujeres en los territorios; pedagogía para la paz; fortalecimiento de las redes de organizaciones sociales de mujeres; formación de mujeres para la creación de una Red de Madres Preventoras.<sup>17</sup> Esto nos lleva a pensar que se trata de instrumentos débiles, pues no fomentan una participación política de las mujeres a gran escala.

---

16 — La mayoría de empresas sociales se estimulan, no obstante, y a criterio de las mujeres que son apoyadas en áreas tradicionalmente consideradas como femeninas por lo que, aunque pueden en efecto mejorar las condiciones económicas de las mujeres y fortalecer su rol productivo, no aportan en la transformación de los roles de género en el sector económico y los imaginarios instalados en la materia (Corporación Humanas Colombia y Secretaría de las Mujeres, 2015). Una vez más, el enfoque MED es el que predomina.

17 — A través del cual se pretende formar a mujeres madres como agentes preventoras de las problemáticas asociadas a la salud mental y las adicciones en sus barrios y corregimientos.

Finalmente, el rol al que más escasamente se dirigen los instrumentos es al reproductivo. Cuando lo hacen, se trata fundamentalmente de *transferencias en dinero* y de *transferencias en especie* amparadas en la *normatividad*. Ejemplo de estos instrumentos son los complementos alimentarios a las madres gestantes o lactantes en situaciones precarias de existencia y uno de los instrumentos más costosos de la PPMURMM, el estímulo a las Madres Comunitarias, FAMI o Sustitutas, que se ha mantenido a lo largo de todos los períodos de gobierno y que es, ante todo, un reconocimiento al rol reproductivo o del cuidado de las mujeres. También, la baja presencia de instrumentos sobre el tema “reproductivo” y su focalización en la condición de “madres” refleja una mirada conservadora. Pues la idea de una política reproductiva avanzada es darle el control de su cuerpo y de la reproducción a la mujer, de tal manera que esta pueda tomar sus propias decisiones.

Además, una política avanzada debe alivianar los costos de la reproducción, de tal manera que no recaigan solo en las mujeres, sino que se dispongan de mecanismos para socializar o estatizar el costo de la reproducción. Para eso tampoco se ven muchas acciones del Estado, más allá de un enfoque muy tradicional de madres comunitarias. En muchos casos, ellas deben dejar de estudiar o trabajar para poder cuidar a sus bebés, e incluso si continúan con su trabajo o estudio, su nivel de dedicación se puede ver afectado. Por esto, es necesario explorar instrumentos que permitan balancear el costo entre los sexos (que los hombres asuman un mayor papel en la cría de sus hijos) y entre modos de provisión (que el Estado y el mercado ofrezcan más alternativas que les ayuden a las mujeres a delegar parte del cuidado). Se trata entonces de liberar a las mujeres de parte del costo de la reproducción, para que estas puedan asumir una menor carga y así la distribución sea más pareja.

En suma, al observar los instrumentos de política pública desde la óptica del Sistema de los Papeles Triples, es evidente el esfuerzo que se ha hecho desde la oficialización de la PPMURMM para brindar soluciones a las mujeres de modo que puedan posicionarse en términos de igualdad ante los hombres. El acceso a los recursos más básicos y a condiciones de autonomía económica ha sido una prioridad vinculada, además, con la prevención de las violencias basadas en género. De allí la mayor fuerza que se imprime a los instrumentos tendientes a cerrar brechas y a mejorar la situación de las mujeres potenciando su rol productivo, en contraposición con los instrumentos más suaves (pero mayoritarios), destinados al adelanto de las necesidades estratégicas de género. No obstante, al dirigirse con celo y casi exclusivamente a las mujeres, las intervenciones se quedan cortas en lo que es su función básica: cuestionar los roles de género existentes y desafiar la posición subordinada que estos asignan a las mujeres.

Sin embargo, se puede evidenciar que los instrumentos desarrollados en estos veinte años han pretendido insertar a las mujeres en el campo laboral, sin cambiar sus responsabilidades en la reproducción asignadas por una sociedad machista, lo cual seguramente ha llevado a que las mujeres tengan más trabajo (el remunerado y el no remunerado). Igualmente, se evidencia que no se están realmente resolviendo los temas de cómo las mujeres asumen la totalidad de los costos de la reproducción, cuya nivelación entre géneros y modos de provisión que debería ser en realidad la base de cualquier propuesta de equidad de género. De esta manera, se muestra que los instrumentos estratégicos, que son en su mayoría retóricos, realmente no tocan los asuntos de fondo. Y los prácticos, que son más duros, ayudan a cambiar ciertas condiciones de las mujeres, pero no su posición en la sociedad.

## Síntesis y conclusiones

El presente capítulo se basó en el objetivo de analizar los instrumentos de intervención pública con los que cuenta la PPMURMM, en el marco del proceso de reformulación por el que pasa hoy, a más de una década de su oficialización. Para ello se consultaron tanto fuentes primarias, como los planes de desarrollo y los informes de gestión de los diferentes períodos de gobierno que han tenido lugar desde la aparición de la política (2004-2007 a 2016-2019). También se realizaron once entrevistas a diferentes funcionarias de la Secretaría de las Mujeres y los testimonios recogidos en la fase anterior del proyecto, producto de la elaboración de grupos focales, talleres con funcionarios/as y consultas a expertas en diferentes asuntos de género. Los textos de Schneider & Ingram (1990) y Moser (1993) fueron las fuentes secundarias principales, junto con otra de la literatura especializada sobre instrumentos de gobierno, intervención o política pública y sobre planificación con enfoque de género.

Para el análisis se construyó una base de datos con todos los instrumentos que se lograron identificar y se los clasificó de acuerdo con categorías básicas para la descripción (periodo de gobierno, dimensión de género, población objetivo y tipo de implementación) y conforme a categorías de análisis precisas para observar la fortaleza o debilidad de los instrumentos y la manera en que realmente cuestionan las relaciones de género (triple rol de género) y tipo de instrumento según clasificación de Schneider & Ingram (1990).

Las conclusiones generales a las que se llegó a través del análisis son:

1. Las dimensiones de género a las que se orientan la mayoría de los instrumentos de intervención son: seguridad y vida libre de violencias,

participación social y política y autonomía económica. Enfrentar las violencias que viven las mujeres, sobre todo las más visibles, son el objetivo principal. De hecho, fue recurrente en las entrevistas la referencia al empoderamiento, a la educación y a la autonomía económica como estrategias para prevenir las violencias que más sufren las mujeres.

2. La normatividad favorable para la equidad de género se utiliza para dar estabilidad a ciertos instrumentos y para organizar funciones al interior de la administración, pero no para prescribir acciones a la sociedad. Esto significa que la normatividad favorable funciona como instrumento interno a la administración. En este sentido, es necesario ampliar el enfoque de las normas para que estas sí pretendan cambiar la regulación que incidan sobre la ciudadanía.
3. Junto a la *normatividad*, la *formación* es el instrumento interno más importante. Este es, sin embargo, un instrumento suave que necesitaría para fortalecerse el respaldo de la obligatoriedad en los casos en los que se utiliza para la transversalización del enfoque de género. En otras palabras, hacer de la formación una norma dentro de la administración y fortalecer el equipo encargado de hacerla realidad.
4. La mayoría de los instrumentos trabajados en estos veinte años se han dirigido casi exclusivamente a mujeres de la ciudad y, sobre todo, a “mujeres adultas, heterosexuales, en edad fértil y urbanas” (Comunicación personal, mayo de 2017), y aunque existen algunos instrumentos que atienden otra población mixta (docentes, funcionariado, sector justicia, instituciones educativas o grupos de hombres), la característica de aplicación de estos instrumentos es su inestabilidad, es decir, la posibilidad de desaparecer de un periodo de gobierno a otro. Esto se conjuga con su poca visibilidad en los presupuestos y en los planes

de desarrollo, lo que da cuenta de su poca planeación y, por tanto, de la poca prioridad representan para enfrentar el problema.

5. Las alternativas de solución más estables, apoyadas en instrumentos específicos, son los que tienen a las mujeres como población objetivo y los que tienen un respaldo normativo (aparecen por Acuerdo y tienen un Decreto reglamentario), como es el caso del estímulo a las madres comunitarias, FAMI y sustitutas, del programa de Fomento a la Mujer Rural y de los programas de reconocimiento a las potencialidades de las mujeres como Mujeres Jóvenes Talento y Medalla al Mérito Femenino, entre otros. También son muy estables los instrumentos que operan en asociación con otras dependencias, como los Hogares de Acogida, la Línea 123 Mujer y, aunque con cambios más o menos profundos, La Escuela Busca la Mujer Adulta (actualmente, La Escuela Encuentra la Mujer Adulta) y el acompañamiento a las estrategias de emprendimientos de mujeres.
6. En su mayoría, los instrumentos de intervención con los que cuenta la política son suaves, buscan cerrar brechas de acceso para las mujeres y se basan en la información interpersonal (educación, formación, capacitación, asesoría). Los medios económicos, como instrumento, se reducen a *transferencias de dinero, en especie o a provisión pública* de bienes y servicios a mujeres, pero no a la generación de desincentivos para acciones en contravía de los objetivos de la política o a la generación de incentivos para los actores que, aun teniendo muchos recursos disponibles para actuar en favor de la política, solo lo harían a cambio de algo. Esto constituye un gran vacío en la PPMURMM, en la medida en que no capitaliza aliados importantes con recursos importantes de todo tipo (simbólicos, financieros, organizacionales) que provengan de organismos no estatales como las empresas y los medios de comunicación.

7. Junto a la falta de incentivos para atraer hacia los objetivos de la política a actores con recursos, el poco uso que se ha dado a los instrumentos de investigación es quizá la falta más notable, teniendo en cuenta que se trata de una política bastante compleja (intersectorial), con un objetivo bastante ambicioso (la igualdad de género), que busca transformar un problema público universal (histórica y geográficamente hablando), en un contexto en el que hay poca cultura del dato, poca producción de conocimiento científico sobre cómo tratar el problema y, sobre todo, bastante resistencia cultural.
8. Finalmente, el análisis realizado permitió evidenciar que potenciar el rol productivo de las mujeres, sin cambiar las relaciones sociales y especialmente la carga reproductiva de las mujeres, puede haber dado lugar a mayores sobrecargas, como una doble o una triple jornada para las mujeres de la ciudad. También, la baja presencia de instrumentos sobre el tema “reproductivo” y su focalización en la condición de “madrés” refleja una mirada conservadora. Se debe recordar que la idea de una política reproductiva avanzada es darle el control a la mujer de su cuerpo y de la reproducción, de tal manera que esta pueda tomar sus propias decisiones de acuerdo a las prioridades de su propio plan de vida. Tampoco se ha trabajado suficientemente en alivianar los costos de la reproducción para las mujeres, de modo que no recaigan solo en las mujeres, sino que se dispongan de mecanismos para socializar o estatizar el costo de la reproducción. De esta manera, se muestra que los instrumentos estratégicos, que son en su mayoría retóricos, realmente no tocan los asuntos de fondo. Y los prácticos, que son más duros, ayudan a cambiar ciertas condiciones de las mujeres, pero no su posición en la sociedad.

En suma, los instrumentos con los que cuenta la PPMURMM, pese a ser relativamente estables, son en su mayoría débiles o con poca “fuerza mandatoria” y no se basan en el cuestionamiento a las relaciones de género, sino en un enfoque MED. Por definición, según Moser (1993) este es un enfoque que, al ser menos “amenazante”, es mucho más popular pero que es complementario y no integrador de la cuestión (Moser, 1993).

Sin embargo, en contextos de gran desigualdad como la ciudad de Medellín, abandonarlo para asumir un enfoque más integrador, más “confrontacional”, como el GED, sería un error. Es importante entender que para obtener el impacto esperado es necesario asumir que con lo que se ha hecho, hasta ahora, no basta. Es necesario empezar a actuar sobre asuntos más profundos, especialmente si se busca que con la actualización de la política se alcancen nuevos objetivos, no cubiertos en la definición de 2002.

## Referencias y bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (15-76). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alcaldía de Medellín. (2002). Decreto 151/2002. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_0\\_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/DECRETO%20No151.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/DECRETO%20No151.pdf)
- Alcaldía de Medellín. (2004). Plan de Desarrollo, 2004-2007, “Medellín compromiso de toda la ciudadanía”. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_0\\_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf)
- Alcaldía de Medellín. (2007). Informe final de gestión, 2004-2007. Medellín: Alcaldía de Medellín.

- Alcaldía de Medellín. (2011). Informe final de gestión 2008-2011. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2012a). Plan de Desarrollo, 2012-2015, “Medellín un hogar para la vida”. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/Plan%20de%20Desarrollo\\_baja.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/Plan%20de%20Desarrollo_baja.pdf)
- Alcaldía de Medellín. (2012b). Decreto 1364/2012. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/2012/decreto-1364.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2014). *Normatividad y políticas relacionadas con las mujeres y sus derechos*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2016). Plan de Desarrollo, 2016-2019, “Medellín cuenta con vos”. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/GACETA%204383.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/GACETA%204383.pdf)
- Alfama, E. y Cruells, M. (2011). Evaluación y políticas transversales: el caso de las políticas de género. Recuperado de [https://www.academia.edu/2096222/Evaluaci%C3%B3n\\_y\\_pol%C3%A1ticas\\_transversales\\_el\\_caso\\_de\\_las\\_pol%C3%A1ticas\\_de\\_g%C3%A9nero](https://www.academia.edu/2096222/Evaluaci%C3%B3n_y_pol%C3%A1ticas_transversales_el_caso_de_las_pol%C3%A1ticas_de_g%C3%A9nero)
- Bengoetxea, E. (s.f.). Necesidades prácticas de género e intereses estratégicos. Recuperado de <http://glosario.pikaramagazine.com/glosario.php?lg=es&let=n&ter=necesidades-practicas-de-genero-e-intereses-estrategicos-de-genero>
- Caracol Radio. (08 de Marzo de 2017). Gobierno de Medellín admite que en la ciudad no cesa la violencia contra las mujeres. Recuperado de [http://caracol.com.co/emisora/2017/03/08/medellin/1488993670\\_693643.html](http://caracol.com.co/emisora/2017/03/08/medellin/1488993670_693643.html)
- Concejo de Medellín. (1998). Acuerdo 14/1998. Plan de Desarrollo de Medellín, 1998-2000, “Por una ciudad más humana”. Recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20medell%C3%ADn%20-%20antioquia%20-%201998-2000%20-%20\(139%20p%C3%A1g%20-%2020605%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20medell%C3%ADn%20-%20antioquia%20-%201998-2000%20-%20(139%20p%C3%A1g%20-%2020605%20kb).pdf)
- Concejo de Medellín. (2001). Plan de Desarrollo, 2001-2003, “Medellín Competitiva”. Recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-\(170%20p%C3%A1g%20-%2020892%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-(170%20p%C3%A1g%20-%2020892%20kb).pdf)
- Concejo de Medellín. (2003). Acuerdo Municipal 22/2003. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Urb%20y%20Rurales.pdf>

- Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Normas/Documentos/2011/Acuerdo%2022de%202003Pol%C3%A1tica%20Pca%20%20Mujeres%20Urb%20y%20Rurales.pdf
- Concejo de Medellín. (2007). Acuerdo Municipal 01/2007. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Normas/Documentos/2011/Acuerd.Mcpal%2001\\_2007Modif%20Dec.Mcpal%20151\\_2002%20FIRMAS.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Normas/Documentos/2011/Acuerd.Mcpal%2001_2007Modif%20Dec.Mcpal%20151_2002%20FIRMAS.pdf)
- Concejo de Medellín. (2008). Acuerdo Municipal 16/2008.
- Corporación Humanas Colombia y Secretaría de las Mujeres. (2015). *Evaluación de resultados de la implementación de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín*. Medellín: Corporación Humanas Colombia- Centro Regional de Derechos Humano.
- De la Cruz, C. (1999). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. Recuperado de [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18616/1/12de\\_la\\_cruz\\_carmen.\\_med\\_a\\_ged.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18616/1/12de_la_cruz_carmen._med_a_ged.pdf)
- Equipo de Apoyo Técnico para América Latina y Caribe. (2006). Igualdad y Equidad de Género: aproximación teórico-conceptual. Herramientas de Trabajo en Género para Oficinas y Contrapartes del UNFPA. Vol. I. Recuperado de <https://www.entremundos.org/databases/Herramientas%20de%20trabajo%20en%20genero%20UNFPA.pdf>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona, Quito: Anthropos, FLACSO.
- Guzmán, V. (2001). La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- Htun, M. & Weldon, L. (2010). When do Governments Promote Women’s Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy. *Perspectives on Politics*, 8(1), 207-216.
- Jaquot, S. (2010). The Paradox of Gender Mainstreaming: Unanticipated Effects of New Modes of Governance in the Gender Equality Domain. *West European Politics*, 1(33), 118-135.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1-21.

- Linder, S., y Peters, G. (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*, 2(1), 5-34.
- Lozoya Gómez, J. Á. (3 de Marzo de 2017). La desigualdad es violencia: el sentido crítico ante el machismo. Recuperado de [http://www.eldiario.es/andalucia/enaberto/desigualdad-violencia\\_6\\_620547955.html](http://www.eldiario.es/andalucia/enaberto/desigualdad-violencia_6_620547955.html)
- Medellín Cómo Vamos. (2017). Informe de calidad de vida de Medellín 2016. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Moser, C. (1993). *Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training*. London y New York: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Murguialday, C. (2005). Enfoques de políticas hacia las mujeres. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/146>
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Temas mundiales. Mujer. Historia. Recuperado de <http://www.un.org/es/globalissues/women/historia.shtml>
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). Recomendación general 25: relativa al párrafo 1 del Artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, sobre medidas especiales de carácter temporal. UN Doc. A/59/38.
- Pal, L. (2014). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. Toronto: Nelson Higher Education.
- Roth, A. N. (2017). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Salamon, L. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Secretaría de las Mujeres. (2015). Promoción de la equidad de género en el territorio. Sistematización de la experiencia. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/EquidadGenero/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Sistematizaci%C3%B3n%20Promoci%C3%B3n%20de%20la%20Equidad.pdf>
- Schneider, A. & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529. Recuperado de <http://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.2307/2131904>
- Sidney, M. S. (2007). Policy Formulation: Design and Tools. En F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods* (79-88). Estados Unidos: CRC Press, Taylor y Francis Group.

- Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist & E. Vedung (Eds.), *Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation* (21-58). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Weis, J. A. (2002). Chapter Seven. Public Information. En L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government* (217-254). New York: Oxford University Press.

## Entrevistas

- Becerra, C. Y. (31 de mayo de 2017). Entrevista sobre el área de Educación de la Secretaría de las Mujeres. (Daniela Roldán, entrevistadora)
- Caicedo, A. (23 de mayo de 2017). Entrevista sobre el área Autonomía económica de la Secretaría de las Mujeres. (Daniela Roldán, entrevistadora).
- Corcho, P. (22 de mayo de 2017). Entrevista sobre el área de Seguridad de la Secretaría de las Mujeres. (Daniela Roldán, entrevistadora).
- Duque, M. L. (1 de junio de 2017). Entrevista sobre el enfoque de género en el Departamento Administrativo de Planeación. (Daniela Roldán, entrevistadora).
- González, S. (24 de mayo de 2017). Entrevista sobre el área de Transversalización en el territorio de la Secretaría de las Mujeres. (Daniela Roldán, entrevistadora).
- Jiménez, C. (29 de mayo de 2017). Entrevista sobre el área de Participación Social y Política de la Secretaría de las Mujeres. (Daniela Roldán, entrevistadora).
- Mesa, L. E. (25 de mayo de 2017). Entrevista sobre el área de Participación Social y Política de la Secretaría de las Mujeres. (Daniela Roldán, entrevistadora).
- Sepúlveda, A. (19 de mayo de 2017). Entrevista sobre el área de Reconocimiento de la Secretaría de las Mujeres. (Daniela Roldán, entrevistadora).
- Serna, C. M. y Montoya, G. (30 de mayo de 2017). Entrevista sobre el área de Transversalización al interior de la Secretaría de las Mujeres. (Daniela Roldán, entrevistadora).
- Vargas, F. M. y Londoño, L. C. (24 de mayo de 2017). Entrevista sobre el área de Autonomía económica de la Secretaría de las Mujeres. (Daniela Roldán, entrevistadora).
- Villegas, Y. y Vélez, L. J. (18 de mayo de 2017). Entrevista sobre el Sistema de Información y Conocimiento sobre Género en Medellín. (Daniela Roldán, entrevistadora)

CAPÍTULO 7

## EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MARCO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE IGUALDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES URBANAS Y RURALES

LUIS AGUDELO  
ISABEL BARRENECHE  
DANIELA ROLDÁN



### Introducción

El proceso de problematización que significa el diseño de políticas públicas en un marco democrático proviene de la expresión de preferencias de una red de actores sociales interdependientes que construyen coaliciones de poder. Estas coaliciones permiten que se delineen visiones compartidas y conflictividades, que se acumulan y tramitan en torno a los mecanismos de implementación de la propia política, que se crea como problemática social, y se recrea de forma permanente como potencialidad de lograr un resultado esperado.

El ambiente esencialmente conflictivo en medio del que se construyen los límites de los problemas públicos de las políticas genera unas dinámicas complejas de redes de actores (Klijn & Koppenjan, 2017) que moldean –sobre la base de la fricción entre ellos– los acuerdos en torno a los problemas y sus orígenes. Así también frente a los medios para dar respuesta a los problemas, es decir, frente a los instrumentos de política pública aplicables.

Las fricciones entre los actores en el proceso de toma de decisiones responden al poder y a los medios con los que estos cuentan, pero también a las estructuras sociales que determinan los intercambios en medio de las redes de gobernanza. Desde la construcción de la hegemonía que

Fotografía: Carlos Vidal, Alcaldía de Medellín.

limita el pluralismo de la acción colectiva (Roelofs, 2003), pasando por la concentración de poder económico y político de las corporaciones y las élites que las conducen (Hacker & Pierson, 2010), hasta las dinámicas de poder de las ciudades que luchan por construir una respuesta a las desigualdades del sistema económico (Harvey, 2012). Todo ello influye el proceso de formulación de políticas públicas.

Este proceso, visto desde la realidad de Colombia y Medellín, se surte por los límites del poder de los actores sociales, por el peso de las relaciones de las mujeres con el poder económico (McDonough, Reich & Kotz, 2010) y, en ese contexto, de las dinámicas de la gobernanza local. También tiene las cicatrices de las lógicas de poder patriarcales y el racismo. Tanto desde la visión de los problemas, como en los instrumentos y los resultados que se obtienen, las políticas se han centrado en y para los hombres blancos, heterosexuales y de clase media (Outshoorn & Rubin, 2014, p. 209).

Entendida como estructura de gobernanza local particular, Medellín tiene unos rasgos específicos, originados en su ideario familiar y católico, en el que se separan las esferas de lo público y lo privado para los hombres y las mujeres, respectivamente, en medio del éxito económico como premisa y la familia extendida como bandera. En ese sentido, la pérdida de referencia del ideario católico, la profunda crisis del modelo económico de industria liviana que se produjo en la década de los setenta del siglo XX y la emergencia de las rentas ilegales como alternativa material a las habilidades relacionadas con el comercio, derivó en la utilización de la violencia física como elemento de regulación social y generó una fractura social profunda que determina, también, las relaciones de género.

Si bien la política pública es determinada por las estructuras de poder en medio de las que se relacionan los actores estratégicos –como la estructura de gobernanza de Medellín, es necesario pensar también la política

como argumento y factor de cambio (Braun, 1999, p. 21), especialmente cuando de políticas públicas de género se trata. Es decir, la política pública de igualdad de género debe estar centrada en la actuación estratégica de los actores y los tomadores de decisiones en los argumentos de la problematización, la suficiente fortaleza y sentido de la urgencia que origine la mayor cantidad de cambios posibles (Outshoorn & Rubin, 2014), sobre todo cuando el objetivo es modificar la situación y posición de las mujeres y, por tanto, de la sociedad.

Se trata de trasladar la atención de la discusión solo por las estructuras hacia los puntos focales a ideas concretas que permitan movilizar el cambio de las redes de actores y, por esa vía, lograr la modificación de las relaciones de poder (Braun, 1999, p. 30). Esto significa poner el acento en la política de las políticas públicas, es decir, en el proceso de movilización estratégico de las redes de actores, ya no en la gran problemática de la equidad o la igualdad, sino en los puntos focales, en los asuntos que la determinan, de tal manera que se entiendan las redes de actores y escenarios de discusión particulares de cada uno de ellos.

En otras palabras, actuar desde la comprensión de la historia de la ciudad, la estructura económica nacional y los poderes fácticos en lo político, pero comprender que ese proceso de transformación social se dará desde la lógica de gestión, modificando las condiciones de poder y los resultados de las mujeres en realidades concretas. Si bien el telón de fondo es grande y complejo, debe trabajarse en la manera como las mujeres pueden participar y modificar la realidad cotidiana con suficientes herramientas. Los actores sociales y especialmente el gobierno municipal deben concentrarse en moldear los comportamientos y los resultados obtenidos.

De lo que se trata es de comprender las políticas públicas como argumentación, y la concreción de los conceptos como actuación estratégica.

Para ello se hace necesario comprender los retos de la actuación de los actores y, especialmente, del gobierno municipal, desde tres lógicas distintas pero complementarias. Un primer nivel de los conceptos esenciales de la planificación estratégica general, un segundo nivel de definición de estrategias partiendo de la planificación de género, y un tercer nivel de instrumentos de política pública como realización de la actuación estratégica.

La definición de las estrategias se refiere al escenario que permite identificar la articulación entre la orientación estratégica y las actuaciones concretas de los actores sociales, en especial del gobierno. En este sentido, la planificación surge como un mecanismo de conducción del Estado en los países socialistas de mediados del siglo XX, como un mecanismo de limitación de las inequidades en los países industrializados y como un mecanismo de equilibrio en los países en vías de desarrollo (Matus, 1998, p. 8). Esta visión se transforma en la utilización de la planificación pública como un instrumento de priorización, programación y presupuestación en la lógica de la nueva gerencia pública y en clave de las reformas del Estado realizadas al compás del consenso de Washington.

En ese sentido, la planificación en el mundo en desarrollo tuvo la doble tarea de competir y disciplinar al mercado y sus estructuras de poder subyacentes (Matus, 1998, p. 8), como el patriarcado, el clasismo o el racismo. La planificación del desarrollo en América Latina se origina por la necesidad de poner riendas a un capitalismo extractivista y elitista, con el fin de eliminar los obstáculos que impiden una distribución del ingreso y las oportunidades más equitativa (Prebisch, 1973, p. 69-70). Estos rasgos quedaron incorporados en la lógica de aplicación de modelos más inductivos, realizados en la década de los noventa, y que derivan en la actual visión ecléctica de planes que regulan mercados y prestan servicios

focalizados, a la vez que intentan modificar comportamientos y eliminar brechas estructurales.

De allí que la técnica de la planeación del desarrollo y de la planeación estratégica situacional, en la lógica que se ha dado en América Latina, tiene una epistemología propia en la que el Estado es el sujeto planificador y la realidad es el objeto planificado (Matus, 2008, p. 66). Para poder planificar esa realidad, que es estructuralmente desigual, se requiere la definición de estrategias que permitan convertir la visión de la planificación en acciones para eliminar los obstáculos generadores de las desigualdades.

Es por ello que, de la visión estratégica definida por la postura frente a las desigualdades, en este caso de género, se desprende una definición de estrategias que permiten delimitar la acción del gobierno para que se ocupe de los problemas específicos que los actores valoran (Matus, 2008, p. 34), establecer los mecanismos de coordinación (Prebisch, 1973, p. 69-70) y las posibilidades de instrumentos y medios para la acción.

Debe entenderse que esta manera de intervenir a través de planes de corto y mediano plazo se basa en el lenguaje de la planificación del desarrollo que se impuso en el siglo XXI, que es un lenguaje centrado en la focalización y la fragmentación de la acción gubernamental. Se plantea un reto entre la necesidad de modificar estructuras y la forma de actuar acotada por la casuística de múltiples y pequeños programas; es allí donde las políticas públicas tienen su capacidad de superar la fragmentación a la vez que identifican instrumentos de actuación.

Ello sin olvidar que buena parte de las políticas públicas en América Latina se constituyen en el reino de la imprecisión, de las buenas intenciones y las expresiones de deseo. De hecho, se han escrito como una suerte de horóscopos donde cualquiera que las lea se vea identificado. El reto de la definición de las estrategias de las políticas públicas de igualdad de

género fue lograr que las políticas públicas cumplieran su cometido de llevar visiones de problemas socialmente construidas a capacidades de actuación concretas.

Es aquí donde los instrumentos que se priorizaron deben articularse por medio de estrategias específicas para priorizar las problemáticas de las desigualdades de género. No se trata de hacer una tipología de herramientas, como una suerte de libro de cocina genérico, sino que se trata de establecer instrumentos específicos para problemas específicos en el marco de estrategias específicas.

El esfuerzo es pasar de la discusión por las estructuras de desigualdad, como elemento aglutinador, a la discusión por las estrategias concretas con sus correspondientes instrumentos de política pública. Se trata de revitalizar la capacidad de instrumentalización de la política pública que construye sus opciones en medio de la conflictividad de los actores estratégicos sin caer en la ahistoricidad y determinismo de las lógicas liberales de la planificación.

En este punto surge la descoordinación epistemológica y metodológica de la planificación del desarrollo, la planificación estratégica y la planeación de género con las políticas públicas. Las políticas públicas discurren como un proceso de estructuración de visiones e instrumentos refinados al compás de la conflictividad de las relaciones entre los actores y las redes de poder que estos conforman, mientras que la planificación se concentra en la definición de unos medios técnicos de intervención orientados a movilizar recursos en escenarios temporales y espaciales muy específicos, destinados a superar obstáculos en el marco de problemas con relaciones causales previsiblemente unívocas.

Existe un reto adicional y es el de la planificación de género, que se incorporó a este ejercicio del plan estratégico de la Política pública de

igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín, como la priorización de las brechas de género y la utilización de instrumentos de implementación de reconocida potencia práctica a la hora de gestionar mejores resultados de igualdad. En ese sentido, este no es un ejercicio tradicional y patriarcal de planificación del desarrollo, si no un ejercicio de articulación de instrumentos de política pública por medio de estrategias (transversalización del enfoque de género y gestión del conocimiento, acciones afirmativas, empoderamiento, transformación cultural, gobernanza) concentradas en la forma de entender la planificación de género.

La pregunta esencial de este capítulo es entonces: ¿cómo articular la problematización y definición de alternativas de solución de las políticas públicas de género con la planificación del desarrollo? Para responder, el capítulo pasa por tres partes esenciales, la primera, la definición de los enfoques como el lineamiento que determina las estrategias, una segunda parte centrada en los instrumentos asociados a las problemáticas y por último las conclusiones.

## Enfoques, marco estratégico e instrumentos de política pública

### Enfoques: la orientación conceptual de la acción estratégica

Los enfoques en las políticas públicas sirven como mecanismo de priorización de acciones, y de delimitación de las posibilidades de diseño e implementación, de forma que se establezcan las poblaciones, derechos, diferencias o mecanismos de implementación. A continuación, se

presentan los enfoques de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín.

Gráfico 1. Sistema de enfoques de la actualización de la política pública  
(A continuación, las tablas, gráficos y demás se enumeran a partir de 1)



Fuente: Secretaría de las Mujeres y Universidad EAFIT.

El triángulo que grafica los enfoques pretende evidenciar la preeminencia del enfoque de derechos humanos como orientador principal en la formulación de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín, que en un sentido muy amplio podría recoger los demás enfoques que lo acompañan. Debido a

la importancia de considerar otros como guías esenciales dentro de esta construcción para las transformaciones de las desigualdades e injusticias subyacentes los enfoques de género y de desarrollo humano en el pilar del triángulo, así como los enfoques diferencial y territorial en su interior, los cuales a su vez retoman elementos que les permite establecer su alcance. A continuación, se describe cada uno de ellos.

Tabla 1. Enfoques de la actualización Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín (2018)

Enfoque	Descripción
Enfoque de Derechos Humanos	Se entenderá como la titularidad de derechos humanos de las mujeres, con el fin de reconocerlas como sujetos de derechos y garantizar el acceso, ejercicio y efectividad de sus derechos humanos, con el fin del goce pleno de sus libertades individuales y colectivas
Enfoque de Género	Es una categoría de análisis con base en las variables de sexo y género para que las acciones que se desarrollen en el marco de la política pública se planifiquen, implementen y evalúen de forma tal que se tengan en cuenta las desigualdades y discriminaciones que afecta a las mujeres
Enfoque de Género en el Desarrollo	Cuestiona el modelo de desarrollo dominante, reclamando un desarrollo humano, sustentable y equitativo y considera que tanto mujeres como hombres deben participar en la construcción de una visión de desarrollo alternativa y en la superación de los problemas en torno a la desigualdad de género
Enfoque Diferencial	Reivindica el ejercicio de la ciudadanía desde la diferencia para aquellas mujeres que son excluidas en razón a su sexo, etnia, identidad de género, ciclo vital, discapacidad, buscando garantizarles la libre escogencia del tipo de vida de acuerdo a sus preferencias y capacidades
Enfoque territorial	Centra su mirada en las redes de relaciones y en las prácticas sociales, culturales, políticas y económicas que se producen en un determinado territorio, el carácter de la identidad y el sentido de pertenencia de sus habitantes, de lo cual deriva la importancia de diferenciar lo rural y lo urbano
Enfoque interseccional	Permite analizar, comprender y responder a las formas cómo convergen distintos tipos de discriminación y opresión en una misma persona y cómo esto genera experiencias únicas que pueden ser de opresión o privilegio y que incluso pueden ser simultáneas

Fuente: Secretaría de las Mujeres y Universidad EAFIT.

Existe una cuestión a superar en el caso de las políticas de género en relación al diseño organizacional, en la medida que tienen un carácter interseccional e intersectorial del género. Llevar a cabo una política de este tipo implica intervenir múltiples sectores (salud, educación, empleo, seguridad, paz, participación o empoderamiento) y múltiples poblaciones (mujeres indígenas, mujeres rurales, mujeres afro, mujeres urbanas, mujeres con capacidades especiales, mujeres lesbianas, bisexuales y transexuales (LBT), niñas y adolescentes, mujeres jóvenes, mujeres adultas, mujeres de la tercera edad, mujeres en calle y en situación de calle, población carcelaria femenina, entre otras).

La interseccionalidad permite el cruce del análisis de género con las diferencias o diversidad de las mujeres. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 161 es explícito en afirmar la importancia de la introducción de este cruce de variables para visibilizar las condiciones diversas de las mujeres. En este sentido, las políticas de género no tienen por objeto desarrollar intervenciones universales para todos los asuntos que atañen a más del 50% de la población (las mujeres), pues para ello existe la política social, económica o de seguridad del Estado, se trata entonces de:

1. Encontrar y corregir los sesgos de las políticas universales, que tienden a desenfocar las diferencias y tienen el peligro de unificar la prestación de bienes y servicios y empeorar las desigualdades, en el entendido de no modificar las estructuras de relaciones de poder instituidas (o subordinación de las mujeres).
2. Realizar intervenciones específicas, efectivas y eficientes sobre aspectos cruciales de la exclusión de las mujeres, desde todos los sectores (público y privado) y desde todas las dependencias del Estado; se trata también de evitar el crecimiento de las desigualdades de género o su mantenimiento, desde el propio desempeño institucional.

3. Construir alianzas estratégicas con el sector privado y solidario para impulsar la equidad de género, de forma que se involucren en la implementación de la política, para lograr la equidad de género en todos los sectores.

La intersectorialidad posibilita asegurar la incorporación de las problemáticas de las mujeres en las políticas sociales de amplio espectro, de forma que la incidencia en el proceso de construcción del discurso no sexista, los procesos de participación de las mujeres y su empoderamiento tengan corresponsabilidad efectiva en todas las instituciones y muestre resultados e impacto para todo el municipio.

### La construcción del marco estratégico

El marco estratégico de la política pública, en consonancia con los enfoques previamente descritos, organiza y facilita la acción pública para el proceso de la toma decisiones. En esa medida, las estrategias se constituyen como el marco de actuación general de la política pública y están compuestas de instrumentos de política y líneas de acción macro.

Retomando el proceso de la formulación de la política pública, como se ha explicado anteriormente, se hizo un proceso de identificar los problemas asociados a las desigualdades que sufren las mujeres en razón del sistema de género, y de allí se establecieron las causas que generan esos problemas. Partiendo de esto, se llevó a cabo un proceso de identificación de las soluciones que apuntaban a esos problemas y sus causas.

De hecho, las estrategias significan el punto de articulación entre los objetivos de la política y sus enfoques, con los instrumentos de política

pública que servirán de herramientas de acción por parte del gobierno municipal y de los actores de la red de gobernanza. El proceso que significa esta articulación requirió la determinación de las relaciones causales con sus respectivas alternativas de solución agrupadas por dimensiones.<sup>1</sup> Este se grafica a continuación:

Gráfico 2. Proceso para la elaboración del marco estratégico de la formulación de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín



Fuente: Elaboración propia.

El marco estratégico contiene cinco estrategias: a) Transversalización del enfoque de género y gestión del conocimiento, b) Acciones afirmativas, c) Empoderamiento, d) trasformación cultural y e) Gobernanza.

Las estrategias de acciones afirmativas, empoderamiento y Transversalización del enfoque de género corresponden a la literatura feminista; a un proceso de autocrítica que el feminismo se ha hecho cuando se ha

1 — Este proceso completo con el detalle de las relaciones de causalidad se aborda en el tercer capítulo de este libro, como un esfuerzo por llegar hasta el nivel de la actuación por parte del gobierno y los actores de la red de gobernanza relacionada con la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín.

preguntado cómo alcanzar la igualdad de género y se enmarcan en la discusión entre Mujeres en el Desarrollo (MED) y Género en el Desarrollo (GED). A estas estrategias se le suman la apuesta por la Gobernanza, debido a los cambios institucionales de la década de los noventa, y la estrategia de Transformación cultural, dado que el objetivo de alcanzar la equidad de género es tan grande que implica cambios profundos tanto a nivel personal como a nivel colectivo, tanto de las condiciones materiales de existencia de las mujeres como de su conciencia individual y como grupo, y tanto de las formas de hacer de las entidades públicas y privadas como de las normas o instituciones informales que comparte, en un espacio y tiempo determinado, una sociedad.

Las grandes estrategias clasifican los instrumentos de política pública y las alternativas de solución priorizadas a partir de dos criterios básicos: a) en qué consiste la acción a realizar y b) ‘quién recibe la acción’. Esto implica que las estrategias de Acciones afirmativas, Empoderamiento y Transformación cultural están enfocadas de manera concreta en las mujeres y la ciudadanía en general, para lograr resultados tanto en las mujeres como en la sociedad en su conjunto. La estrategia de Transversalización del enfoque de género se enfoca en actores institucionales del Conglomerado Público, y la estrategia de Gobernanza en la sociedad civil organizada.

Estos criterios excluyen de manera deliberada el “quién hace qué”, teniendo en cuenta que la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín corresponde a la totalidad del municipio de Medellín, por lo que existen múltiples actores que llevan a cabo acciones enfocadas a este propósito y que tendrán incidencia en la política, tanto desde los ámbitos institucionales como desde las redes de actores sociales y políticos.

Gráfico 3. Definición del marco estratégico de la formulación de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín

Transversalización del enfoque de género y gestión del conocimiento	• Acciones que buscan incorporar el enfoque de género en las diferentes instancias y procesos de la Administración municipal
Acciones afirmativas	• Acciones de carácter especial y temporal dirigidas a las mujeres para acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres en aspectos críticos de la exclusión
Empoderamiento	• Acciones dirigidas a las mujeres, con el propósito de fortalecer su posición social, económica y política y generar conciencia individual y organizativa en torno a sus necesidades e intereses
Transformación cultural	• Acciones dirigidas a toda la ciudadanía con el fin de modificar las diversas formas de discriminación que están arraigadas en la cultura y que por su carácter transformador deben permanecer en el tiempo
Gobernanza	• Acciones enfocadas en la sociedad civil organizada con el fin de construir alianzas para impulsar la equidad de género

Fuente: Secretaría de las Mujeres y Universidad EAFIT.

### Acciones afirmativas

Las acciones afirmativas se plantearon después de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer (1975) realizada en México; del periodo 1976-1985 conocido como “El Decenio de la Naciones Unidas para la Mujer” y de la adopción en 1979 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Según Astelarra (2005), “la acción afirmativa consiste en un mecanismo para corregir la desventaja inicial de las mujeres, lo que implica, en igualdad de condiciones, primar a una mujer que es sujeto de desigualdad por un hombre” (p. 78). Por otro lado, también han sido consideradas como medidas dirigidas a las mujeres que deben considerarse de carácter especial

y temporal, “orientadas a acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres a corto plazo” (ONU Mujeres, 2018), o como “medidas correctivas para eliminar la discriminación existente [contra las mujeres], remediar la pasada y prevenir la futura” (Comisión interamericana de Mujeres, 2018), las cuales deben ser entendidas como instrumentos de política,<sup>2</sup> que por su carácter especial y temporal aluden al logro de fines específicos (CEDAW) que deben descontinuarse una vez hayan logrado los resultados esperados y se hayan mantenido durante un tiempo definido.

### Empoderamiento

En la década de 1980, con el cuestionamiento del enfoque MED, surge el concepto de *empoderamiento* por parte del Movimiento de mujeres y se afianza en la III Conferencia Mundial de la Mujer de Nairobi (1985).

Esta reflexión se da en el marco de la discusión de que históricamente la igualdad de oportunidades ha sido una de las principales estrategias surgidas como efecto de la exigibilidad hacia los Estados, de tal forma que se avance en la eliminación de la discriminación contra las mujeres, especialmente mediante su acceso al mundo público y la eliminación de las barreras legales, económicas, sociales, culturales y de poder para acceder a estos espacios, el acceso a la educación y formación para el mercado de trabajo (Astelarra, 2005, p. 75).

2 — “El término ‘medidas’ abarca una gran cantidad de políticas y prácticas legislativas, ejecutivas, administrativas y otros instrumentos regulatorios tales como programas de extensión o apoyo; asignación o reasignación de recursos; tratamiento preferencial; reclutamiento, contratación y promoción selectivos; metas numéricas vinculadas a plazos de tiempo; y sistemas de cuotas” (ONU Mujeres, 2018).

Sin embargo, dicha igualdad ha sido cuestionada por el feminismo al encontrar que uno de los principales roles que sustentan la discriminación ha sido su rol en la familia, es decir, una desigualdad que debe ser abordada de manera estructural: “Si las mujeres no son iguales en el punto de partida y tienen más dificultad para acceder al mundo público, hay que corregir el punto de partida y al mismo tiempo hay que garantizar que dentro del ámbito público también puedan llegar a los mismos puestos que los hombres” (Astelarra, 2005, p. 77). De allí que las políticas públicas de igualdad de oportunidades se han transformado para corregir estos problemas hacia estrategias de acción positiva y el empoderamiento de las mujeres. Por lo tanto, las acciones afirmativas han venido acompañadas de acciones para conseguir el empoderamiento de las mujeres, en el entendido de que:

Para revertir la discriminación, no basta con darles oportunidades a las mujeres, porque las relaciones entre hombres y mujeres están mediadas por relaciones de poder, que las mujeres deben enfrentar [por lo tanto] es necesario, por un lado, que tengan una mayor autoestima y confianza en sus capacidades y por otro, que asuman más cuotas de poder en su vida personal y pública (Astelarra, 2005, p. 79).

Aunque el concepto *empoderamiento* es esquivo,<sup>3</sup> en términos generales puede definirse como el “desarrollo de confianza, autoestima

3 — En el libro *Poder y empoderamiento de las mujeres*, compilado por Magdalena León, se hace un esfuerzo por recoger y traducir al español los trabajos más destacados sobre el tema y, sobre todo, por hacer frente al hecho de que “en la profusa producción de los estudios sobre mujer y género en el desarrollo, el término empoderamiento se utiliza de manera difusa, sin contenido conceptual claro, sin referentes metodológicos operacionales y, aún más, con tintes folclóricos y demagógicos” (León, 2003, p. 2).

y sentido de la capacidad individual o grupal para realizar acciones de cambio y dignidad” (Rowlands, 1997, p. 230). Este desarrollo se ha buscado fundamentalmente a través de procesos formativos o escuelas de política y liderazgo para mujeres, difusión de información en derechos, promoción de actividades para la apropiación del espacio público y la participación social y política, apoyo a emprendimientos, financiación de grupos, organizaciones o colectivos de mujeres, entre otros instrumentos en los que lo fundamental es “vincular estrechamente el nivel individual con la acción colectiva, para alterar los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres como género” (León, 2013, p. 2).

Lo anterior indica que es necesario fortalecer la posición social, económica y política de las mujeres y generar conciencia individual y organizativa en torno a sus necesidades e intereses, lo que implica:

Ampliar sus opciones, más acceso y control de los recursos, y acciones para transformar las estructuras e instituciones que refuerzan y perpetúan la discriminación y la desigualdad de género. Para estar empoderadas no solo deben tener las mismas capacidades (tales como educación y salud) e igual acceso a los recursos y oportunidades (tales como tierra y empleo), sino que también deben poder usar esos derechos, capacidades, recursos y oportunidades para optar y tomar decisiones estratégicas (ONU Mujeres, 2018, s/p).

## Transformación cultural

Dado que se identificó en la causalidad las desigualdades de género y los estereotipos de género, se le dio una importancia al tema cultural, a

través de la estrategia de Transformación cultural, que implica la apuesta de transformar la cultura, entendida –en una de sus acepciones más sencillas– como el conjunto de valores, normas y prácticas adquiridas y compartidas por una pluralidad de personas (Bourdieu, 2001).<sup>4</sup>

La Transformación cultural se entiende como el conjunto de estrategias dirigidas a toda la ciudadanía con un fin transformador de género, es decir, que “intente redefinir los roles y relaciones de género entre hombres y mujeres [...] para promover el poder, el control de los recursos y la toma de decisiones compartidos, y apoyar el empoderamiento de las mujeres” (ONU Mujeres, 2018). En este sentido, “la transformación cultural se entiende como las acciones de sensibilización, investigación, movilización social, educación y comunicaciones dirigidas a deconstruir diversas formas de discriminación que están arraigadas en la cultura” (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012) y que, por su carácter transformador, deben permanecer en el tiempo. Por lo tanto, el gran aporte de la estrategia de Transformación cultural radica en el público al que se dirige: la sociedad en general y en que permite crear un ambiente propicio para la implementación de estas acciones al subsanar el desconocimiento, el descrédito o la poca sensibilidad que aún se tiene en la sociedad frente a la discriminación en razón del sexo y frente a la subvaloración de lo femenino.

Por lo tanto, esta apuesta explícita por la Transformación cultural da cuenta de la importancia del ámbito cultural en la política pública, el cual no queda relegado a una dimensión, sino que a través de esta estrategia

4 — Otra definición de cultura que vale la pena retomar es la que se plantea en la Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura la cual la define como el “conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias” (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], s.f., citado en Ministerio de Cultura, s.f., p. 615).

se evidencia como transversal a las demás dimensiones de la política pública, y desde todas dimensiones concretas se apunta a la estrategia.

### Transversalización del enfoque de género y gestión del conocimiento

En la década de 1990 surge el concepto de transversalización del enfoque de género, relacionado con el impacto de la globalización y los modelos neoliberales que tuvieron efectos diferenciados en mujeres y hombres. Esta estrategia se afianza en la Conferencia de Beijing (1995).

La implementación del *gender mainstreaming* implica que “la dimensión de la igualdad y la dimensión del género deben tenerse en cuenta en todas las acciones y actividades desde la fase de planificación, estudiando sus efectos en las situaciones respectivas de unas y otros cuando apliquen, supervisen y evalúen” (Astelarra, 2005, p. 85). Y, por lo tanto, implica hacer intervenciones activas y reactivas para integrar la perspectiva de género de manera anticipada en el primer caso y realizar acciones destinadas a mejorar la situación en el segundo. Así, este tipo de intervención “no solo es transversal en el sentido de incorporar a toda la institución, sino en el planteamiento de cruzar las relaciones de género con la definición de cualquier situación que requiera de una intervención pública” (Astelarra, 2005, p. 85).

Para este fin, la gestión del conocimiento es fundamental, en la medida en que permite evidenciar problemas de género y ofrece una radiografía actualizada de la situación para la toma acertada de decisiones, por lo que se relaciona de manera directa con la planeación, así como el seguimiento y monitoreo de las intervenciones. En otras palabras:

[Un] aspecto íntimamente relacionado con el establecimiento de metas y objetivos concierne a la disponibilidad de información. Precisamente, la Plataforma de Acción de Beijing establece como una tarea primordial del Estado la generación y disseminación de datos desagregados por género y la información para la planificación y evaluación. Beveridge *et al.* (2000) afirman que la compilación de información sobre la situación de las mujeres es uno de los factores que posibilita la transversalización. A pesar de su relevancia, existen en América Latina importantes fallas en la disponibilidad de información válida, actualizada y comprehensiva aún en aspectos clave de la gestión pública (Rodríguez, 2008).

Así que este elemento es fundamental para todo el ciclo de la planeación y de las políticas públicas, y brinda elementos que permiten el desarrollo de las demás estrategias: las acciones positivas no contaría con la información necesaria para generar impacto, las dependencias responsables no tendrían enfoque de género, no se tendría información para construir metodologías más efectivas, ni para evaluar luego las intervenciones, entre otros.

## Gobernanza

Finalmente, la estrategia de Gobernanza surge también en la década de los 90, relacionada con la crisis de los Estados sociales durante los 80 y 90, cuando la globalización provocó que “las actividades de sectores económicos nacionales clave [...] se hayan independizado bastante de los sistemas de regulación de las instituciones estatales, las cuales hasta la fecha son instituciones territoriales y de alcance territorial” (Aguilar,

2007, p. 3), entre otros factores, hizo que ocurriera un cambio en la lógica del Estado. En este punto, se puede ampliar que:

La democratización del régimen político, que distribuyó entre varios actores el poder concentrado en la presidencia y en su coalición política de soporte, junto con la liberalización de la economía, que de acuerdo a la política de ajuste estructural incluyó la privatización de empresas públicas y desregulaciones económicas de vario tipo, hicieron perder al gobierno poderes, capacidades, facultades y alcances, particularmente en el campo decisivo de la política económica y, sobre todo, generaron demandas hacia el gobierno por un nuevo tipo de capacidades directivas que no existían en el antiguo régimen o no se habían desarrollado en grado suficiente y que en el gobierno democrático reciente, a pesar de sus reformas, no se han podido aún construir en el grado requerido (Aguilar, 2007, p. 3).

Las problemáticas que se intentan resolver desde esta perspectiva giran en torno a cómo lograr la coordinación en escenarios de corresponsabilidad, y cuáles son los mecanismos más efectivos y eficientes para desarrollar estrategias e iniciativas articuladas desde la sociedad civil organizada en diferentes contextos. Dicho de otra manera, se concentra en construir consensos y llegar a acuerdos con los actores públicos y privados que participan (Sorensen, 2014).

## Instrumentos de la política pública

En términos generales, un instrumento de política pública es “un método identificable a través del cual se estructura la acción colectiva para hacer frente a un problema público” (Salamon, 2002, p. 19). En este

sentido, es mucho más preciso que un plan, un programa e, incluso, que un proyecto. Así, si las metas y objetivos reflejan el qué de las políticas públicas, sus instrumentos representan el cómo. Por ello, en la literatura sobre instrumentos de política pública suele recurrirse a la metáfora de las herramientas del carpintero para exemplificarlos.

Sin embargo, a diferencia de la elección casi mecánica que hace el carpintero de sus herramientas, los instrumentos de política pública requieren bastantes preguntas para ser seleccionados, sobre todo si se está frente a problemas públicos tan complejos como los relacionados con la igualdad de género para las mujeres. Por eso no existen instrumentos mejores *per se* ni consenso frente a un número básico de instrumentos en la literatura especializada sobre el tema. Teniendo esto claro y después de haber definido un marco estratégico que orienta la acción, a continuación se presentan los instrumentos a través de los cuales se pretende hacer operativa la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín:

1. Alianza: se trata de un instrumento procedural, es decir, permite la interacción y la creación de redes sociales para la coordinación de la acción colectiva.
2. Asesoría: consiste en la aclaración respecto a cómo realizar una actividad por parte de personal cualificado en la materia. Más que un proceso, corresponde a una acción precisa de corta duración y de gran concreción.
3. Auditoría de género: es una herramienta que permite a las organizaciones alcanzar sus objetivos de equidad de género a través del cuestionamiento guiado –con enfoque de género– de cómo es su estructura organizativa, la planificación de sus actividades, la distribución de las

responsabilidades y de cuáles son los procedimientos y los recursos necesarios para desarrollar, implementar (en caso de no se tengan) o de revisar y mantener al día sus metas de equidad de género.

4. Comunicación pública:<sup>5</sup> instrumento dirigido a la difusión masiva de información, mensajes o contenido favorable a la equidad de género, bien a través de la comunicación interpersonal (foros, encuentros académicos, obras de teatro, etc.) o mediada (folletos, boletines, prensa, radio, televisión, redes sociales virtuales, etc.).
5. Estadísticas de género: consiste en la recopilación y sistematización de información y la construcción y seguimiento de indicadores a través de los cuales puedan hacerse evidentes las brechas de género y la posición y condición de las mujeres en las diferentes dimensiones de la vida.
6. Formación: orientación mediada o interpersonal para la adquisición de conocimientos que dotan, a los individuos o grupos, herramientas para hacer frente a problemas prácticos (asesorías y capacitación) o que permiten el cambio de actitudes, emociones o racionalizaciones (sensibilización).
7. Informes organizacionales: instrumento encaminado a generar información específica dentro de una organización para la visibilidad de su accionar frente a diferentes audiencias. Para el caso, la información específica que se genera responde a lo que la organización o dependencia realiza en materia de equidad de género.

---

5 — Aunque se sugirió que el nombre del instrumento sea comunicación pública para el cambio social, vale la pena señalar que esta es en realidad un modelo comunicacional de entre muchos otros como el mercadeo social, el modelo de *edutainment* o *enter-education*, la comunicación para el desarrollo o la comunicación alternativa. Así, si bien la *comunicación pública para el cambio social* es el modelo comunicacional más reciente entre los mencionados, su utilización dependerá de la forma en que se concerten las alternativas de solución que hacen uso del instrumento comunicación pública.

8. Investigación: gestión y generación de conocimiento a través de metodologías cualitativas y cuantitativas, insumo básico para la toma informada de decisiones.
9. Normativa: instrumento de carácter mandatorio a través del cual se regula, se proscribe o se demandan acciones o procedimientos.
10. Presupuestos sensibles al género: se refieren tanto al análisis de los presupuestos existentes por medio de una nueva perspectiva como a la elaboración de mecanismos y procesos para introducir el enfoque de género en las políticas y programas gubernamentales (Hofbauer, Sánchez & Zebadúa, 2002, p. 33).
11. Provisión pública: provisión estatal –a través de sus contratistas, burocracias o infraestructuras– de bienes y servicios.
12. Transferencia en dinero: consiste en la transferencia de dinero mediante préstamos, subvenciones, bonos o subsidios.
13. Transferencias en especie: transferencia de bienes, artículos y servicios específicos a una población o individuo.

Cabe recordar que el proceso que se llevó a cabo partió de entender de forma coordinada los marcos conceptuales de las políticas públicas, la planificación del desarrollo y la planificación de género. Se trató de dar sentido a la articulación entre los métodos para hacer frente a los problemas públicos y el marco estratégico en el que se priorizan los focos de diagnóstico y actuación. Ya que las estrategias son las que *intencionan* y dan consistencia a los instrumentos de política pública. En la siguiente tabla se presenta la forma en la que estos son empleados para concretar las Acciones afirmativas, el Empoderamiento, la Gobernanza, la Transformación cultural, y la Transversalización del enfoque de género y gestión del conocimiento.

Tabla 2. Uso de instrumentos de política pública según estrategia

Instrumento	Estrategia				
	Acciones afirmativas	Empoderamiento	Gobernanza	Transformación cultural	Transversalización y gestión del conocimiento
Alianzas			X		X
Asesorías	X	X	X		X
Auditorías de género					X
Comunicación pública	X	X		X	X
Estadísticas de género					X
Formación	X	X	X	X	X
Informes organizacionales			X		X
Investigación					X
Normativa	X			X	
Presupuestos sensibles al género					X
Provisión pública	X			X	
Transferencias en dinero	X	X		X	
Transferencias en especie	X	X		X	

Fuente: Elaboración propia.

Esta matriz que se presenta significó un arduo trabajo de conceptualización y priorización, y permitió urdir en una trama metodológicamente sólida, las visiones de los actores estratégicos en relación a los problemas de desigualdad de las mujeres. Los hilos de esta construcción están relacionados con la necesidad de desarrollar una propuesta de política pública que vaya desde poner límites al problema, pasando por los ámbitos estratégicos, y llegando a los instrumentos para coordinar la acción colectiva de la sociedad civil con la acción del gobierno.

Se trató pues de poder mostrar a los actores las maneras prácticas de convertir enfoques y objetivos en transformación de las realidades cotidianas de las mujeres, de poder tender puentes creíbles entre los objetivos de largo aliento de las políticas y las necesidades de concreción de los programas; se trata de transitar de las redes a las estrategias, de forma que todos los involucrados tengan claro su rol y las formas de modificar los resultados desiguales de las mujeres en el ámbito de cada una de las dimensiones.

## Conclusiones

Pasar de las redes a las estrategias y a la acción es una deuda pendiente de las políticas públicas en Colombia y especialmente en Medellín. La tradición oral, la gran capacidad de descripción y la vitalidad del lenguaje han producido políticas públicas en la ciudad que son ricas en grandes objetivos y profundos diagnósticos. La interface en la que se tienen mayores déficits es en la de pasar de los objetivos a la acción. La Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín de Medellín debe tener como propósito metodológico

producir un marco estratégico que permitiera coser las brechas entre la problematización y la planificación de la acción.

Coordinar la planificación del desarrollo, la planificación estratégica y la planeación de género con las políticas públicas en medio de la conflictividad de las relaciones entre los actores y las redes de poder que estos conforman requería una piedra de toque, una unión sólida. Este elemento estructural lo encontramos en el marco estratégico. Estas estrategias producidas nos permitieron:

1. Dar sentido a los objetivos de la política en clave de los enfoques de política, especialmente en lo relacionado al enfoque de derechos humanos.
2. Articular los objetivos con las alternativas de solución de cada una de las dimensiones.
3. Y en especial, articular estrategias e instrumentos, como el paso previo a que cada uno de los gobiernos que desarrollen la política puedan alinear alternativas de solución e instrumentos con programas y proyectos del plan de desarrollo.

Este último punto significa el mayor aporte de este proceso, y es la posibilidad de evitar que, en próximos planes de desarrollo, las administraciones municipales y actores de la sociedad civil simplemente se limiten a alinear sus propios programas (desarticulados de los problemas de desigualdad de las mujeres) con principios genéricos escritos de forma etérea. Se trata de poder dar herramientas para que las administraciones ajusten sus programas y proyectos de igualdad de género, del marco estratégico y los instrumentos identificados, para viabilizar alternativas de solución que reflejen la problemática de las mujeres de la ciudad.

El objetivo, en últimas, es dar rigor técnico a la elección de formas de cambiar la realidad, de manera que los diagnósticos de los planes de desarrollo y planes de acción venideros se orienten desde las prioridades estratégicas e instrumentos aquí definidos, en la confluencia de las políticas públicas, la planificación del desarrollo y la planificación de género, todo ello para el logro de la transformación de la situación y posición de las mujeres de Medellín.

## Referencias y bibliografía

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, (39). Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>
- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>
- Astelarra, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Braun, D. (1999). Interest or Ideas?: An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research. En: D. Braun & A. Busch (Eds.), *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bourdieu, P. (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Palimpsesto.
- Hacker, J. & Pierson, P. (2010). Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States". *Politics and Society*, 38(2), 152-204.
- Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. New York: Verso.
- Hofbauer, H., Sánchez, D., y Zebadúa, V. (2002). *Presupuestos sensibles al género: elementos y conceptos básicos*. México D. F.: Secretaría de Salud.
- Klijn, E. H. & Koppenjan, J. F. M. (2014). Complexity in Governance Network Theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 61-70.

- León, M. (2003). El empoderamiento en la teoría y práctica del feminismo. En M. León (Comp.), *Poder y empoderamiento de las mujeres* (1-28). Bogotá: Tercer Mundo. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/53100/1/9586017354.pdf>
- León, M. (2013). *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Recuperado de <https://mujeresreforzadorasdedesarrollo.files.wordpress.com/2013/11/m-lec3b3n-versic3b3n-final-nov-10-2013.pdf>
- Matus, C. (1998). *Adiós señor presidente*. Lanús: UNL.
- Matus, C. (2008). *Estrategia y plan*. México: Siglo XXI.
- McDonough, T., Reich, M. & Kotz, D. M. (2010). *Contemporary Capitalism and Its Crisis: Social Structure of Accumulation Theory for the 21st Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ONU Mujeres. (2018). Glosario de igualdad de género. Recuperado de <https://trainin-gcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150>
- Outshoorn, J. & Rubin, J. (2014). Gendering Policy: Praxis. En R. Campbell & S. Childs. (Eds.), *Gendering Politics after Joni Lovenduski*. London: ECPR Press.
- Prebisch, R. (1973). *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Rodríguez, A. (2008). Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 14, 53-70.
- Roelofs, J. (2003). Fundations and Public Policy: The Mask of Pluralism. Alnaby: State University of New York Press.
- Rowlands, J. (1997). Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras: un modelo para el desarrollo. En M. León (Comp.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Bogotá. TM.
- Salamon, L. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Sørensen, E. (16 de septiembre de 2014). The Metagovernance of Public Innovation in Governance Networks. Conferencia Policy & Politics, Bristol, Inglaterra.

## CAPÍTULO 8

# ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

LUZ MERY ARIAS  
ALEJANDRO BRAND  
ANDRÉS OLAYA  
DANIELA ROLDÁN



### Introducción

Este capítulo presenta un listado descriptivo de las alternativas de solución que debe proponer la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín, con el propósito de alcanzar los objetivos y las metas planteadas en cada una de sus seis dimensiones: autonomía económica, educación, salud, participación social y política, seguridad y vida libre de violencias y paz. Además de este objetivo descriptivo, el capítulo también provee pistas importantes para los tomadores de decisiones públicas en materia de igualdad de género que pueden ser de gran utilidad para su trabajo. Si bien los análisis de este capítulo no son transferibles automáticamente a cualquier contexto local, nacional o internacional, sí ofrecen un punto de partida que permite comparar los pros y contras de cada alternativa de solución en tales contextos.

Aun así, como es bien sabido en la literatura académica de las políticas públicas, la construcción de alternativas de solución es un ejercicio profesional que requiere una amplia participación ciudadana y una gran capacidad de imaginación y pragmatismo. Para Weimer & Vining (2016), “la especificación de las alternativas de solución es un componente del análisis de las políticas públicas en donde casi todo el mundo estaría de

Fotografía: Olegario Martínez Carvajal, Alcaldía de Medellín.

acuerdo con que uno puede, y debe, ser creativo” (p. 363). Adicionalmente, requiere la disposición para llegar a soluciones de compromiso entre visiones, valores e intereses contrapuestos.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que este capítulo es especial porque retoma buena parte de los hallazgos y antecedentes, es importante para su adecuada lectura tener presente los cuatro capítulos anteriores (4, 5, 6 y 7). Bajo este orden de ideas, el presente capítulo organiza el listado descriptivo de las alternativas de solución dividido en las seis dimensiones de la política pública. Y, al final de cada dimensión, presenta una tabla resumen que cruza cada alternativa con el marco estratégico y los instrumentos de gobierno presentados en los capítulos 6 y 7. Finalmente, se concluye que estas obedecen a propuestas que permitirán a la institucionalidad transformar la condición y posición de las mujeres teniendo presente aliados clave de la sociedad.

## Autonomía económica

### Alternativa 1. Estímulo Madres Comunitarias, FAMI y Sustitutas<sup>1</sup>

Esta alternativa de solución fue ordenada por el Acuerdo Municipal 76 en el año 2001, el cual estipula un estímulo a los hogares comunitarios

<sup>1</sup> — Aunque en la literatura académica sobre el análisis de los instrumentos de política pública esta alternativa podría ser denominada técnicamente como “subsidio monetario”, el equipo de la Secretaría de las Mujeres aportó la claridad conceptual para el caso de Medellín. En el municipio no se puede denominar “subsidio” porque constituiría un gasto público social que, por definición constitucional, es inflexible en el largo plazo.

(para el cuidado de la primera infancia) que funcionan en viviendas de los estratos socioeconómicos 1 a 4, en el que

El Municipio de Medellín asume el 70% para el estrato 1; el 60% para el estrato 2; el 50% para el estrato 3; el 40% para el estrato 4 del valor del consumo de los servicios de energía, acueducto, aguas residuales y teléfono facturado a las viviendas por parte de las Empresas Públicas de Medellín (Art. 2).

Actualmente, este estímulo se define como una “acción afirmativa consistente en un aporte mensual del 10% del SMLMV [salario mínimo legal vigente] como un reconocimiento a su trabajo con la infancia” (Alcaldía de Medellín, 2018, párr. 1). Presupuestalmente, el estímulo estuvo a cargo de la antigua Secretaría de Bienestar Social entre 2001 y 2008. Luego de ese año, el Acuerdo 33 lo modifica estableciendo un cupo de hasta 3.000 hogares comunitarios, una entrega mensual del 10% del SMLMV a cada madre comunitaria para el pago de los servicios públicos y, presupuestalmente, se pone a cargo de la Secretaría de las Mujeres. Por último, el Acuerdo 18 del 2010 amplía el número de cupos hasta 3.700, y deja todo lo demás igual.

Este estímulo en sí mismo, que complementa desde el nivel local una estrategia nacional, tiene efectos positivos en aliviar los costos de operación de los Hogares Comunitarios que prestan el servicio de atención a la primera infancia. Como se sabe, esta atención es lo que más descarga a las mujeres del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado (TDYCNR), además de crear, sostener y reconocer los empleos (no siempre de calidad) en el sector de los cuidados para las madres comunitarias, Familia, Mujer e Infancia (FAMI) y sustitutas. No obstante, vale la pena señalar que la denominación de “madres comunitarias” de esta alternativa de solución puede reforzar los estereotipos de género que vinculan directamente a

las mujeres con el trabajo reproductivo y su función de madres al servicio del cuidado. En el ámbito político y debido a la trayectoria histórica del estímulo, a su consagración jurídica a través de acuerdos municipales y a la existencia de beneficiarias explícitamente definidas, resulta bastante probable que cualquier alteración de este estímulo despierte y movilice intereses políticos y sociales a favor o en contra de los posibles cambios.

#### Alternativa 2.

#### Provisión pública de jardines infantiles en horarios no tradicionales

Esta alternativa de solución consiste en la creación, ampliación de la cobertura y extensión de horarios de los centros de atención y educación para la primera infancia (0-6 años) en la etapa preprimaria. Como señala la Organización Internacional del Trabajo (2016),

El aumento de los fondos públicos para la educación de la primera infancia, y en particular, los servicios profesionales para los niños de corta edad una vez concluidos los períodos de licencia debidamente remunerados, es crucial para promover el empleo de las madres y empoderar a las mujeres. Se ha estimado que las tasas de participación en la fuerza de trabajo de las madres jóvenes aumentarían entre un 6,5 y un 10 por ciento si el costo de los cuidados infantiles disminuyera en un 50 por ciento. El cuidado infantil también cumple una función de apoyo al acceso de las mujeres a los empleos en el sector formal (p. 97).

La cobertura estatal de los cuidados en la primera infancia depende de la concepción sobre la economía política que tenga un país. Es decir, la distribución de cargas y beneficios sociales y económicos entre el Estado,

el mercado, las comunidades y las familias. Donde el contrato social entre las mujeres y el Estado es efectivo, es probable que el cuidado de la primera infancia sea entendido como un bien público y, por lo tanto, asumido por el Estado con tendencia hacia la prestación universal. Por el contrario, donde el contrato mujeres-Estado es precario, lo más probable es que esa carga recaiga mayoritariamente sobre las mujeres al interior de las familias o que sea prestado por el Estado con baja cobertura y poca calidad. Allí se privilegia entonces un enfoque familiarista de la política social (Esping-Andersen, 2001).

Con todo y esta discusión política, se trata de la alternativa de solución más potente para cerrar las brechas laborales de género. Como sostiene Esping-Andersen (2001):

Si un país –como Alemania, Países Bajos, Italia o España– incrementara la oferta de servicios de guardería de los niveles actuales a una cobertura del 20 % (como ocurre en Francia), la ganancia de empleo femenino estaría en torno a los 10 puntos porcentuales. Del mismo modo, si un país como Bélgica o Francia duplican la cobertura de sus servicios de guardería, alcanzando los niveles de Dinamarca, también pueden esperar un crecimiento de 10 puntos en el empleo femenino (p. 84-85).

Generalmente, cuando no existe provisión pública de jardines infantiles, las familias solamente tienen dos opciones: comprar cuidado en el mercado o el autoservicio familiar de cuidado. Debido a que en la mayoría de los países del mundo los servicios del cuidado son más costosos que el ingreso promedio familiar, la opción de comprar cuidado en el mercado queda restringida para los hogares ricos y muy ricos de la ciudad, generando fuertes inequidades sociales. Esto sin contar con que, por lo general, el trabajo doméstico y del cuidado remunerado se encuentra

en la informalidad y es mal pagado (OIT, 2016). La segunda opción de autoservicio familiar implica que uno de los cónyuges y familiares deba abandonar el mercado laboral, trabajar en la informalidad (por la flexibilidad que permite) o a tiempo parcial para poder asumir las tareas del cuidado. Debido a que es más probable que el hombre encuentre trabajo, es la mayoría de las mujeres quienes deben renunciar a su vida laboral, por lo tanto, quedan por fuera de las redes de la seguridad social (especialmente cotización a pensiones) que dependen de un trabajo continuo a tiempo completo.

En Colombia, a partir de 1989, y en Medellín, a partir del 2006, existe alguna forma de provisión pública de atención a la primera infancia con los hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Programa Buen Comienzo. No obstante, más allá de su coordinación financiera, logística y administrativa en el municipio, ambos están lejos de alcanzar coberturas universales y de tener un enfoque de género en su razón de ser. Por lo tanto, es probable que estos centros de atención a la primera infancia se mantengan en el tiempo e incluso amplíen un poco su cobertura siempre y cuando se mantengan dentro del enfoque familiarista (ayuda subsidiaria a las familias pobres de la ciudad) y no adopten una visión del cuidado como bien público.

### Alternativa 3. Acciones para reconocer y contribuir en la redistribución del trabajo doméstico entre quienes integran el hogar

Acciones para reconocer y contribuir en la redistribución del trabajo doméstico entre quienes integran el hogar es, quizás, la alternativa de solución más común e intuitiva cuando se busca redistribuir la carga del

TDYCNR. Básicamente, esta alternativa busca que los hombres (y en general las personas del hogar) valoren y dediquen más horas al TDYCNR con el objetivo de liberar esas horas para las mujeres. Para el caso de Medellín, el análisis demostró que la carga del TDYCNR afecta a todas las mujeres de la ciudad por igual, independientemente de sus ingresos, estudios y clase social. Por esta razón, son fundamentales las acciones coeducativas en los ámbitos familiares, formativos, laborales y comunitarios que pueden ser acompañadas con campañas masivas de comunicación pública a través de los canales regionales o locales del municipio y el departamento.<sup>2</sup>

### Alternativa 4.

#### Acciones afirmativas para disminuir las horas de trabajo doméstico no remunerado

Esta alternativa de solución consiste en la realización de acciones afirmativas para disminuir las horas de TDYCNR de las mujeres. Entre muchas otras, una de estas acciones afirmativas concretas y utilizadas en

2 — Sin embargo, existe una aclaración importante sobre esta alternativa de solución. Como señala Esping-Andersen (2001), “es cierto que, a media que las horas domésticas de las esposas trabajadoras se han reducido con los años, las horas domésticas de los hombres también se han incrementado algo, pero difícilmente lo bastante como para compensar a las primeras [...]. La falta de un efecto sustitución inmediato aún resulta más drástica en las comparaciones entre los diversos países. Tomemos, por ejemplo, los dos extremos del trabajo femenino no remunerado: en un extremo, España e Italia, donde el promedio de horas de trabajo no remunerado de las mujeres se aproxima a las 45 semanales; en el otro, Estados Unidos y Dinamarca, donde el número de horas no remuneradas de trabajo femenino es, respectivamente, de 32 y 25. A pesar de ello, las horas de trabajo no remunerado de los hombres son casi las mismas en los cuatro países: 9-10 en Italia, 12 en Dinamarca y 14 en Estados Unidos. Por lamentable que pueda parecer, esto resulta totalmente coherente con el modelo de decisión compartida estándar neoclásico del comportamiento familiar. Dado que la capacidad de obtener ingresos de los varones es típicamente superior, la familia en su conjunto perdería más si hubiera de reducir las horas de trabajo remunerado del varón en beneficio del trabajo doméstico” (p. 83-84).

el contexto nacional e internacional consiste en la entrega de lavadoras, como forma de estímulo en especie condicionado a los hogares más pobres, para aumentar la productividad general del TDYCNR. Como señaló la investigadora de la Universidad de los Andes, Ximena Peña con el Proyecto Clip Colombia, el “44% de los hogares colombianos no poseen una lavadora. Para ellos, el lavado de ropa de toda la familia toma en promedio 5.5 horas de trabajo manual a la semana. En general, esta tarea recae sobre las mujeres [...] La mayoría de las familias más vulnerables del país no pueden acceder a este electrodoméstico” (citada en Proyecto Clip, s.f.).

Con esta alternativa se calcula hoy que, aparte del ahorro de agua, las lavadoras aumentan la productividad del TDYCNR y lo reducen en tres horas semanales en promedio. Sin embargo, el reto puntual con este tipo de alternativas de acciones afirmativas está en lograr una focalización técnica que responda a criterios objetivos (ingresos del hogar, número y edad de los hijos, localización, etc.) para evitar los altos riesgos de clientelismo que conlleva la distribución selectiva de bienes y servicios por parte de cualquier gobierno.<sup>3</sup>

De otro lado, es muy probable que esta alternativa de solución encuentre apoyo y entusiasmo entre los posibles beneficiarios del subsidio en especie y la clase política encargada de entregarlos. No obstante, existirían

3 — En tanto se trata de una alternativa que busca distribuir bienes de consumo durables a unos hogares pobres específicos, podría encontrar oposición entre quienes defienden las creencias de un gobierno neutral, en el cual cada ciudadano/a competitivo/a y autosuficiente debería valérselas por sí misma a través de un mercado del trabajo que se presume meritocrático. Asimismo, podría encontrar oposición al interior del Movimiento social de mujeres si no se presenta de manera adecuada, es decir, que lo que se busca es transformar los roles de género y no reforzarlos. Finalmente, podría encontrar resistencia al interior del mercado de alquiler de lavadoras, pues supliría directamente la necesidad de la cual este se vale, amenazando parcialmente su existencia (teniendo en cuenta, incluso, que en algunos barrios es posible que grupos armados ilegales controlen este mercado).

dos grandes condiciones. Por una parte, que los hogares pobres candidatos al subsidio tengan cobertura básica de energía, agua y alcantarillado. Por otra, que existan restricciones explícitas para que las familias no vendan las lavadoras. Frente a la primera condición, las mujeres y los hombres que participaron en los encuentros territoriales con la ciudadanía para la formulación participativa de la política pública manifestaron que una buena alternativa podría ser el establecimiento de centros comunitarios de lavado. Con estos centros sería posible llevar el servicio incluso a los hogares de menores ingresos que no cuentan con coberturas básicas de los servicios públicos domiciliares.

### Alternativa 5. Promoción de los derechos asociados al trabajo doméstico remunerado

Esta alternativa de solución consiste en promover los derechos de las personas que realizan trabajo doméstico de manera remunerada, especialmente los de las mujeres de bajos ingresos, pues son quienes más se encuentran en el sector del trabajo doméstico. Según Ana Teresa Vélez de la Escuela Nacional Sindical (ENS), “el 72,8% del servicio doméstico del país pertenece a estratos socioeconómicos bajos. En relación con el contrato laboral, el 90,2% (677.218) tiene contrato verbal y solo el 9,8% (223) posee contrato de forma escrita. Se resalta que el 95% del trabajo doméstico en Colombia es realizado por mujeres” (El Espectador, 2018, párr. 6).

A través de campañas publicitarias, talleres de sensibilización y demás formas de comunicación pública, esta alternativa de solución estaría dirigida tanto a los y las empleadoras como a los y las empleadas. Su objetivo final es el empoderamiento de las mujeres trabajadoras domésticas y la

garantía de sus derechos sociales y laborales por parte de los contratantes. Uno de los primeros pasos importantes en esta dirección es la divulgación masiva de la Ley 1788 del 2016 que “garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derecho prestacional de pago de prima de servicios para los trabajadores y trabajadoras domésticos” (párr. 1). Por último, es importante apoyar la formación de cooperativas de trabajo doméstico encargadas de la negociación con empleadores y de la garantía de las condiciones de formalidad de los empleos.

#### Alternativa 6. Entrenamiento para la empleabilidad, emprendimiento y formación para el trabajo

Esta alternativa de solución implica procesos de formación y entrenamiento para que las mujeres mejoren sus capacidades a la hora de buscar empleo y generar sus propios emprendimientos. En esencia, se trata de un conjunto de instrumentos gubernamentales de tipo formativo, dirigidos a fortalecer el capital humano de las mujeres y también algunas de sus iniciativas empresariales. Su objetivo es la cualificación para el trabajo, la autogeneración del empleo y la creación de empresa.

Para el caso de los emprendimientos, el mantenimiento económico hasta que estos encuentren su punto de equilibrio es difícil, ya que es posible que nunca lo encuentren debido a que la tasa de mortalidad empresarial en la ciudad es del 35,28%. Es decir, que de cada 100 empresas nuevas que se crean en la ciudad, 30 fracasan en el primer año (Saavedra, 2016). Por otra parte, y como demuestra el comportamiento de la Tasa General de Participación (TGP) y la Tasa de Ocupación (TO) de las mujeres desde el año 2007, la eficacia de estos emprendimientos es baja, teniendo

escasos impactos en el mercado del trabajo de la ciudad. Por eso, lo que se busca con esta alternativa es la formación general de las mujeres para la empleabilidad, los emprendimientos y la formación para el trabajo.

#### Alternativa 7. Asesorar en buenas prácticas de equidad de género en el mundo laboral

Esta alternativa de solución consiste en la creación y capacitación para la consecución de un conjunto de estándares, sellos, ránquines o certificaciones que les permitan a las personas conocer los beneficios de la equidad de género al interior de las entidades públicos y empresas privadas de un país. Para este fin, el gobierno utiliza el Programa de Certificación del Sistema de Gestión de Igualdad de Género (SIGIG, Equipares), que nace en el año 2012 como consecuencia del Decreto 4463/11. Equipares consiste en “un conjunto de prácticas y procedimientos de gestión organizacional cuyo fin es transformar el manejo de los recursos humanos y los procesos organizacionales con enfoque de género. Su objetivo central es reducir o eliminar las brechas de género en las empresas” (Equipares, 2016, p. 6.).<sup>4</sup>

En términos generales, esta alternativa depende de la capacidad técnica y del *enforcement* (hacer cumplir las normas) que tengan las profesionales

4 — Este sello se concentra en ocho dimensiones básicas: a) reclutamiento y selección: perfiles de cargos, convocatoria, selección y exámenes requeridos, b) desarrollo profesional: desarrollo de carrera, representación por sexo en puestos de decisión, c) capacitación: evaluación de desempeño, d) remuneración y salario: salario y complementos salariales, e) ambiente de trabajo, salud y calidad de vida: programas de prevención en salud y seguridad ocupacional, f) acoso laboral y acoso sexual en el marco del trabajo: acoso y hostigamiento sexual y acoso laboral y discriminación, g) comunicación empresarial no sexista y lenguaje incluyente: comunicación interna y externa, y h) conciliación de la vida laboral, personal y familiar con corresponsabilidad: licencias y permisos, jornadas y horarios, servicios y apoyos.

encargadas de asesorar y construir, implementar, hacer seguimiento y evaluar estas certificaciones. En ese sentido, esta alternativa exige un grupo de personas altamente cualificadas no solo en temas de género, sino también en economía, empleo, sociología organizacional y teoría de la administración.

Para el caso del sello Equipares se encuentran los siguientes inconvenientes. Por una parte, en el sector formal de la economía, que está sujeto a todas las regulaciones laborales en Colombia, el sello es efectivo debido a que sus dimensiones contemplan los aspectos más importantes de las brechas laborales de género. Pero ninguno de estos beneficios tendría efecto en el sector informal de la economía que se encuentra por fuera de las regulaciones laborales. Es más, podría tener un efecto contraproducente y servir como un desincentivo adicional para que el empleo femenino se mantenga en la informalidad. Por otra parte, dado que todo el proceso necesario para obtener el sello es dispendioso y costoso, solo lo pueden asumir empresas grandes y consolidadas. Así, las pequeñas y medianas empresas que constituyen el mayor porcentaje del tejido empresarial de la ciudad quedan por fuera de esta posibilidad. Por lo tanto, es importante enfatizar en que el objetivo más amplio de esta alternativa consiste en asesorar en buenas prácticas de equidad de género en el mundo laboral, para que todo tipo de empresas puedan participar (ver Tabla 1).

Tabla 1. Estrategias, instrumentos y alternativas de la dimensión autonomía económica

(A continuación, las tablas, gráficos y demás se enumeran a partir de 1)

Marco Estratégico	Instrumento	Alternativas de solución
Acciones afirmativas	Transferencias en dinero o en especie	Estímulo Madres Comunitarias, FAMI y Sustitutas.
	Acuerdo	

	Transferencias en dinero o en especie	Acciones afirmativas para disminuir las horas de trabajo doméstico no remunerado
	Formación	Entrenamiento para la empleabilidad, emprendimiento y formación para el trabajo
	Asesoría	Provisión pública
		Provisión pública de jardines infantiles en horarios no tradicionales
Transformación cultural	Comunicación pública	Campañas para reconocer y contribuir en la redistribución del trabajo doméstico entre quienes integran el hogar
	Comunicación pública	Promoción de los derechos asociados al trabajo doméstico remunerado (para empleadoras/es)
Empoderamiento	Formación	Promoción de los derechos asociados al trabajo doméstico remunerado (para empleadas/os)
Gobernanza	Asesoría	Asesorar en buenas prácticas de equidad de género en el mundo laboral

Fuente: elaboración propia.

## Educación

### Alternativa 1.

**Acciones afirmativas para promover la inclusión y permanencia de las mujeres en extraedad al sistema educativo**

Este es el tipo de acciones que actualmente emplea la Alcaldía de Medellín. Como una forma de promover la inclusión y permanencia de las mujeres en el sistema educativo y con el nombre de “La Escuela encuentra a la mujer adulta”, la Secretaría de las Mujeres promueve la permanencia de mujeres en extraedad en el sistema educativo a través de acciones afirmativas tales como transporte, alimentación y cuidado de niñas y niños. El proyecto ha incluido paulatinamente a mujeres entre los 18 y los 65 años de edad de las comunas 1, 6, 8, 10, 13, 60 y 70 de Medellín, y

se ha financiado con recursos ordinarios y de Presupuesto Participativo, además presta asesoría jurídica y psicológica y talleres en cátedra de género, educación sexual y sexualidad, violencias sexuales e intrafamiliar.

### Alternativa 2. Sensibilización y capacitación en coeducación a integrantes de la comunidad educativa

La coeducación es un método educativo que parte del principio de la no discriminación por razón de sexo. Coeducar “significa educar conjuntamente a niños y niñas en la idea de que hay distintas miradas y visiones del mundo, distintas experiencias y aportaciones hechas por mujeres y hombres que deben conformar la visión colectiva y sin las cuales no se puede interpretar ni conocer la realidad” (González y Lomas, 2002, p. 224). Los principales agentes de la coeducación son las instituciones educativas y quienes allí trabajan, pero también las familias, tal como lo señalaron los participantes de algunos de los encuentros territoriales realizados con la comunidad en el marco de esta formulación de política pública. Por ello, aunque inicialmente esta estrategia se pensó para el personal de las instituciones educativas únicamente y ya se ha realizado antes por parte de la Secretaría de las Mujeres (para dar cumplimiento al Acuerdo 36 de 2011, sobre la incorporación del enfoque de género en los Proyectos Educativos Institucionales [PEI]), se considera apropiado extenderla a la comunidad educativa en general, a través de la generación de espacios de diálogo y debate que permitan construir nuevas prácticas y conocimientos, para hacer efectiva y real la igualdad entre hombres y mujeres.

### Alternativa 3. Formación y sensibilización en equidad de género a estudiantes de todos los niveles

Este tipo de formaciones se han dado en períodos anteriores de la administración local a través de una cátedra de equidad de género que se dicta en diferentes instituciones educativas para el trabajo con los estudiantes en materia de derechos de las mujeres, derechos sexuales y reproductivos, legislación favorable para las mujeres, entre otros. La cátedra se ha dictado “como una clase más en los currículos y suele activar las asesorías psicológicas y jurídicas” (Yanire Becerra, comunicación personal, 31 de mayo de 2017). En términos generales, en los encuentros territoriales en que se abordó esta alternativa, las personas la consideraron pertinente y deseable e incluso señalaron la necesidad de que fuera obligatoria.

A pesar de la pertinencia de la formación y sensibilización de todas las personas en materia de equidad de género, Restrepo (2018) cuestiona, sin embargo, el éxito de la cátedra. Según esta última, más que cátedras en las que se presente magistralmente cierta información, debería pensarse en metodologías experienciales que les permitan a las personas descubrir por ellas mismas las desigualdades de género que se experimentan todos los días y que si bien afectan más a las mujeres que a los hombres, afectan a todas las personas. A su juicio, sería más pertinente hacer uso de la gamificación o ludificación (metodologías y dinámicas propias de los juegos en actividades no recreativas para potenciar la motivación, la reflexión, el mejoramiento de las conductas, etc.) ya que:

En temas como el género se debe acudir a una forma más inteligente de hacerlo, que vaya más allá de una cátedra que probablemente genere la exclusión por el mismo

concepto: ¿qué tiene la cátedra que pueda realmente ser alentadora para implementarla en las instituciones educativas? A nosotros el sexismo se nos sale así estemos en constante formación, por eso las cátedras, si se deciden implementar, tiene que ser bajo una lógica vivencial para hacer evidente los estereotipos de género tan arraigados que tenemos (Comunicación personal, mayo 16 de 2018).

Por su parte, Juan Luis Mejía, rector de la Universidad EAFIT, considera que sería más valioso darle vigor a la alternativa anterior (sensibilización y capacitación en coeducación a integrantes de la comunidad educativa) y continuar en los esfuerzos que se han venido haciendo en materia de revisión curricular:

Más que cátedra debemos apostarle a una revisión del proceso educativo que vaya desde la primera infancia hasta la educación superior; en donde los roles se empiezan a definir, lo que nos implica una revisión exhaustiva. El asunto acá es más profundo, y si bien es importante empoderar a las mujeres, esto no se resuelve con las cátedras que en muchos casos complejizan su abordaje en determinados contextos. En este punto, considero que es necesario hacer un gran esfuerzo de unión entre la Secretaría de las Mujeres y la Secretaría de Educación con el fin de hacer una revisión curricular que vaya desde incluso Buen Comienzo (Comunicación personal, mayo 18 de 2018).

En atención a lo anterior, a través de esta alternativa de solución se plantea la sensibilización de estudiantes de todos los niveles a través de metodologías como las expuestas.

#### Alternativa 4.

*Acciones de comunicación y divulgación pública permanente para la visibilización de los estereotipos de género y su posicionamiento como problema en el debate público-político de la ciudad*

A través de esta alternativa se pretende llegar a toda la población, no solo a aquella que se relaciona con el sistema escolar, teniendo en cuenta que toda la sociedad educa. Lo que se espera es visibilizar la existencia y el efecto en la vida de mujeres y hombres de las desigualdades y los estereotipos de género para provocar reflexiones que permitan su transformación. En esta medida, debe pensarse en formas efectivas de comunicar, no solo a través de piezas gráficas sugerentes como vallas y folletos, sino también a través de otros medios como la televisión, la radio, las redes sociales y la divulgación interpersonal (obras de teatro, conversatorios, foros, performances, batucadas, etc.). Mejor que de manera explícita y con formato académico o institucional que se dirigen a lo racional, se sugiere que las campañas se dirijan a lo emocional, que jueguen con los símbolos e, incluso, con los prejuicios previamente existentes.

#### Alternativa 5.

*Acciones de reconocimiento al trabajo por la equidad de género y a los aportes, talentos y potencialidades de las mujeres del municipio*

De acuerdo con Albeny Sepúlveda, hay tres maneras de trabajar el tema del reconocimiento: “una, la justicia social, a través de la implementación de acciones afirmativas; la segunda es desde el reconocimiento público, destacando y exaltando capacidades y talentos: hacer visible lo invisible;

y la tercera es la transformación de imaginarios y representaciones sociales, es un trabajo de largo aliento” (Comunicación personal, mayo 19 de 2017). Este trabajo de largo aliento se pretende hacer a través de las alternativas anteriormente expuestas. Las acciones afirmativas se proponen en la siguiente alternativa (ampliación de cobertura para educación posgradual con criterios de equidad de género [maestrías y doctorados] y becas para formación superior de las mujeres en Ciencias, Tecnología, Ingenierías y Matemáticas [CTIM]). Así, pues, a través de las acciones de reconocimiento al trabajo por la equidad de género y a los aportes, talentos y potencialidades de las mujeres y las niñas del municipio, se pretende “hacer visible lo invisible”.

Algunas de las estrategias por las que más se conoce en la ciudad a la Secretaría de las Mujeres tienen que ver con la realización de este tipo de acciones. En efecto, el Concurso Mujeres Jóvenes Talento, la Medalla al Mérito Femenino y Medellín, las Mujeres y las Artes, gozan de gran visibilidad. Lo que se propone es continuar con este tipo de acciones (que ya están normadas, además) e incluir algunas otras acciones como el reconocimiento al trabajo de individuos (hombres o mujeres) y grupos o colectivos que trabajen por la equidad de género.

#### Alternativa 6.

**Acciones afirmativas para el acceso de las mujeres a la educación posgradual y para formación superior de las mujeres en Ciencias, Tecnología, Ingenierías y Matemáticas (CTIM)**

Aunque en Medellín la paridad de género en el acceso al sistema educativo se ha llevado a casi todos los niveles de enseñanza, el nivel posgradual y, más precisamente, las maestrías y los doctorados, presentan todavía

una brecha pronunciada. Si bien las bajas tasas de matrícula en estos niveles son generalizadas, las mujeres se matriculan mucho menos que los hombres en este nivel. Acciones afirmativas como cupos o becas para maestrías y doctorados priorizando a las mujeres podrían servir para equiparar la balanza allí donde aún es necesario.

Por su parte, la creación de becas o la apertura de cupos para la formación superior de las mujeres en CTIM, es una alternativa de solución que se dirige a hacer frente de manera directa a la segregación de género por áreas del conocimiento que se presenta en la educación superior y posgradual. Aunque no va al origen del problema (para ello se propone la coeducación y la cátedra), en México y en otras partes del mundo esta alternativa se ha perfilado como una de las más importantes para hacer frente a la desigualdad de género, ya que tiene el potencial de abrir camino a las mujeres interesadas en estas áreas hacia aquellos campos del conocimiento que históricamente se les han vedado y de mejorar sus condiciones económicas debido a la creciente demanda de empleo en estas áreas. Posibilitaría, a su vez, el empoderamiento de las mujeres y su incidencia en la toma y puesta en marcha de decisiones al derrumbar mitos sobre su idoneidad para unas labores y no para otras, y al pertenecer al área a la que cada vez más se recurre como motor de la economía tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

#### Alternativa 7.

**Pactos o alianzas con medios de comunicación**

La alternativa es una versión a escala local de lo que ONU Mujeres ha venido desarrollando a escala global a través de la campaña Demos el paso por la igualdad de género, que se apoya en el Pacto de Medios de

Comunicación Beijing+20. Se trata de crear alianzas con los principales medios de comunicación para lograr que sirvan como agentes promotores del empoderamiento de las mujeres y difusores de la igualdad de género. La propuesta se dirige a dos frentes desde los cuales los medios pueden contribuir: a) en sus notas y reportajes, eliminando los sesgos y los estereotipos de género, y b) en su planta de personal, incrementando el número de mujeres que trabajan en el medio, “incluso en puestos de liderazgo y de responsabilidad decisoria” (ONU Mujeres, s.f., párr. 4). El reconocimiento público a este trabajo (alternativa 5) actuaría como incentivo para que los medios contribuyan con estas acciones, pero además podría pensarse en otro tipo de contraprestaciones. Asimismo, en dirigir otras estrategias (como la de formación y sensibilización en equidad de género), al personal de los medios de comunicación. La alternativa podría apostar a estas y otras iniciativas.

Tabla 2. Estrategias, instrumentos y alternativas de la dimensión educación

Marco estratégico	Instrumento	Alternativas de solución
Acciones afirmativas	Formación	Acciones afirmativas para promover la inclusión y permanencia de las mujeres en extraedad al sistema educativo
	Transferencia en dinero o en especie	
	Transferencia en dinero o en especie	Acciones afirmativas para el acceso de las mujeres a la educación posgradual y para formación superior de las mujeres en CTIM
Transformación cultural		Sensibilización y capacitación en coeducación a integrantes de la comunidad educativa (pública)
	Comunicación pública	Acciones de comunicación y divulgación pública permanente para la visibilización de los estereotipos de género y su posicionamiento como problema en el debate público-político de la ciudad

	Acuerdo	Acciones de reconocimiento al trabajo por la equidad de género y a los aportes, talentos y potencialidades de las mujeres del municipio
	Transferencia en dinero	
	Comunicación pública	
	Formación	Formación y sensibilización en equidad de género a estudiantes de todos los niveles
Gobernanza	Alianzas	Pactos o alianzas con medios de comunicación

Fuente: elaboración propia.

## Salud

### Alternativa 1. Servicios de salud sensibles al género

Ubicado en el barrio Sevilla de la Comuna 4, Aranjuez, el Centro Integral de Servicios Ambulatorios para la Mujer y la Familia (CISAMF) es la alternativa de solución (piloto) de la administración municipal (en cabeza de la Secretaría de Salud) para responder a las necesidades sanitarias específicas de las mujeres. En este sentido, aunque los servicios de salud sensibles al género son más que *women only services* o servicios exclusivos para las mujeres, el CISAMF tiene el potencial de contribuir al reconocimiento de los condicionantes de sexo y género sobre la salud y, por tanto, de intervenir con criterios de equidad esta dimensión de la vida humana, tal como se observa en las líneas sobre las que pretende actuar: a) detección, prevención y atención de las violencias contra las mujeres, b) salud sexual y reproductiva, c) Salud mental, d) programas desarrollados por la administración municipal con enfoque de género y e) investigación.

## Alternativa 2.

### Línea de investigación en temas de salud y género

A través de esta alternativa se pretende mejorar el conocimiento para la toma informada de decisiones con perspectiva de género en materia de salud. La necesidad de abrir una línea de investigación se basa en el hecho de que son aún incipientes los datos frente a: a) las brechas de género en materia de acceso (no solo cobertura) y calidad de los servicios de salud; b) la forma en que los estereotipos de género y las relaciones establecidas entre hombres y mujeres impactan la salud de las personas y c) la forma en que las diferencias biológicas y su asociación con las producidas por las normas de género generan sintomatologías diferentes y respuestas diferentes a una misma enfermedad y tratamiento.<sup>5</sup> Se trata, pues, de la obtención de nuevos conocimientos científicos, pero, sobre todo, de construir nuevos discursos (basados en evidencia) y prácticas en relación con la salud, especialmente con la salud de las mujeres, históricamente vedadas de la palabra y de la producción de conocimiento científico.

## Alternativa 3.

### Sensibilización y capacitación en enfoque de género a servidores públicos y contratistas con incidencia en el diseño, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos de salud

Esta es una de las estrategias de transversalización del enfoque de género por excelencia. De hecho, la Organización Mundial de la Salud (OMS)

define al *gender mainstreaming* como “el proceso de crear conocimiento y conciencia de –y responsabilidad por– el género entre todos los profesionales de la salud” (OMS, 2010, p. 15). Esta alternativa de solución tiene como objetivo incluir el enfoque de género desde la planeación misma de los programas y proyectos de salud, para que esté presente durante las fases de implementación y evaluación de los mismos. Una sugerencia que surgió en el encuentro con dependencias de la Alcaldía municipal, es que esta sensibilización y capacitación se dirija enfáticamente a líderes de programas y de proyectos, y a funcionarios de carrera en general, más que a secretaria/os o subsecretaria/os de despacho, para asegurar la creación de capacidad instalada.

## Alternativa 4.

### Sensibilización y capacitación en enfoque de género a personal de los centros de salud y a personal sanitario en formación

Esta alternativa de solución es una de las alternativas más apoyadas por los estudios que se han realizado sobre la inclusión del enfoque de género en la salud (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], 2013). Su objetivo es visibilizar la existencia de diferencias no solo biológicas, sino también socioculturales entre hombres y mujeres, y la afectación que las mismas tienen en la salud y en los perfiles epidemiológicos de las personas, haciendo énfasis en el hecho de que históricamente se ha homologado la salud de los hombres a la salud humana. Asimismo, busca generar claridad frente a lo que es la equidad de género y frente a las desigualdades que hombres y mujeres experimentan en el acceso a la salud, en razón de condicionantes socioeconómicos y culturales.

5 — Podría pensarse, por ejemplo, que un porcentaje específico de las convocatorias de Colciencias estén orientadas a financiar proyectos de investigación sobre esas sintomatologías.

En su faceta más ‘directa’, la alternativa se dirige a las personas que ya trabajan en los centros de atención en salud (no solo al personal sanitario). En su faceta más “profunda”, se dirige a quienes se forman en las universidades para ejercer en el área de la salud (mediante la revisión de los currículos y la construcción de currículos sensibles al género). La extensión de la formación a todo el personal encargado de la recepción y atención en los centros de salud se considera necesaria, con el fin de generar un entorno sensible de entrada para quienes llegan a estos centros buscando atención relacionada con las Violencias Basadas en Género (VBG).

#### **Alternativa 5. Sensibilización y capacitación en salud y enfoque de género a la ciudadanía en general**

A través de esta alternativa se pretende promover intervenciones que apunten al fortalecimiento de herramientas y mecanismos comunitarios que ayuden a dar una primera respuesta efectiva a las necesidades locales de las personas, y que adicionalmente faciliten el acceso a niveles más especializados a través del conocimiento de sus derechos y deberes y de las rutas de atención y exigibilidad. Este abordaje presenta ventajas como la sostenibilidad, el acceso a la atención de personas con problemáticas leves y moderadas (que son la mayoría), así como la reducción de costos dada por la identificación y manejo temprano de casos, lo que disminuye a futuro la complicación de las afecciones y la probabilidad de que sea necesario recurrir a intervenciones más especializadas y, por ende, más riesgosas y costosas.

La alternativa busca pues crear capacidad instalada en las comunidades a través de la identificación y formación de personas clave (líderes y lideresas o personas con reconocimiento en la comunidad), en materia de:

a) primeros auxilios físicos y psicológicos, b) derechos en salud (énfasis en derechos en salud sexual y reproductiva), c) conocimiento y uso de rutas de atención en salud (énfasis en VBG, interrupción voluntaria del embarazo, [IVE] y gestantes), d) mecanismos de protección ciudadana y e) manejo de información sensible y confidencialidad.

#### **Alternativa 6.**

**Acciones de comunicación pública dirigidas a reflexionar sobre el impacto de los estereotipos de género en la salud y en el autocuidado**

El objetivo de la alternativa es promover la salud de la población en general, problematizando simultáneamente la existencia de desigualdades y estereotipos de género que inciden en la adopción de comportamientos o prácticas que tienen efectos negativos en la salud. Estas acciones de comunicación pública (a través de medios de comunicación, vallas, folletos o incluso performances o semejantes) permitirían hacer énfasis en el tipo de afecciones que los estereotipos de género propician, a la vez que contribuirían a la comprensión por parte de la ciudadanía en general de que los estereotipos de género afectan negativamente tanto a las mujeres como a los hombres y que, por tanto, la equidad de género es un objetivo provechoso para todas las partes.

#### **Alternativa 7.**

**Asesoría para adolescentes y jóvenes en derechos sexuales y reproductivos en los centros de atención en salud**

Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes (SSAAJ) es la estrategia que se utiliza desde 2017 para la atención en salud de los y las

adolescentes del municipio de Medellín, en consonancia con el modelo SSAAJ promovido desde el Ministerio Nacional de Salud. A través de estos servicios se busca la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, la prevención del embarazo, las conductas sexuales de riesgo y la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en esta población. La atención que se recibe a través de estos servicios es prestada por profesionales que abordan “a los adolescentes y jóvenes mediante asesorías individuales, cine foros, grupos psicoeducativos y actividades colectivas de información” (Metrosalud, 2017), en dieciséis puntos fijos ubicados en algunas de las unidades hospitalarias y centros de salud del municipio, y en treinta y dos puntos itinerantes que visitan instituciones educativas y sedes comunales de los diferentes barrios de la ciudad.

#### Alternativa 8.

#### Inter-Pares o formación y sensibilización a jóvenes líderes multiplicadores

La estrategia tiene el objetivo de formar, en materia de derechos y salud sexual y reproductiva con enfoque de género, a adolescentes voluntarios (hombres y mujeres) de los barrios que conforman las comunas en las que más incidencia tiene el embarazo adolescente. El objetivo es, además, que estos adolescentes conozcan las rutas de atención (énfasis en IVE, VBG y gestantes) y la oferta institucional existente dirigida a la población de su edad, y multipliquen sus conocimientos en la comunidad a la que pertenecen.

Esta es una de las alternativas presentada en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 147 que da los lineamientos para el desarrollo de estrategias para la prevención del embarazo en la adolescencia, y para la promoción de proyectos de vida para los niños,

niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años. Su valor se encuentra en el hecho de que privilegia la participación de los y las jóvenes en la solución en lugar de verlos como el problema y en que equilibra –atribuyendo también responsabilidades a los hombres– la carga que generalmente se ha atribuido a las mujeres en materia de prevención del embarazo adolescente. Asimismo, fomenta la promoción de los factores protectores (ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, equidad de género, toma de decisiones autónomas, sanas relaciones interpersonales), en lugar de poner el énfasis en el riesgo y tiene más posibilidad de ser acogido por los y las jóvenes, quienes prefieren hablar de estos temas con sus pares mientras que “es poco habitual que se acerquen a organizaciones o instituciones buscando aclarar este tipo de dudas” (Gloria Stella Penagos, comunicación personal, septiembre 16 de , 2016).

#### Alternativa 9.

#### Divulgación permanente de las rutas de atención y de los derechos sexuales y reproductivos y seguimiento a su funcionamiento

Esta es una alternativa que surge de las propuestas de quienes participaron en los encuentros territoriales con la ciudadanía, y también de los aportes de las funcionarias que participaron en la dimensión salud en el encuentro con dependencias de la municipalidad. En los primeros, se señaló el vacío de información que aún tiene la población frente a sus derechos y frente a las rutas que existen para la atención en caso de que estos sean vulnerados, y se hizo énfasis en la necesidad de que las campañas de divulgación sean permanentes. En el segundo, es decir, en el encuentro con dependencias, se hizo un llamado a que se acompañe a la

Secretaría de Salud en la divulgación de la información relacionada con estos derechos, pues muchas veces las rutas de atención fallan desde el lado de la demanda precisamente por el desconocimiento de las personas frente a su existencia o frente a la forma adecuada de activarlas.

#### **Alternativa 10.**

#### **Educación sexual inter y extra mural desde la primera infancia hasta la tercera edad**

Con esta alternativa de solución se pretende impulsar en el municipio de Medellín la implementación –y la extensión a la educación no formal y al público adulto joven, adulto y adulto mayor– de la estrategia diseñada a nivel nacional que lleva por nombre Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía, cuyo objetivo es:

Generar prácticas pedagógicas que propicien el desarrollo de competencias en los estudiantes, para que puedan incorporar en su cotidianidad el ejercicio de los derechos humanos sexuales y reproductivos, y de esa manera tomar decisiones que les permitan vivir una sexualidad sana, plena y responsable, que enriquezca su proyecto de vida y el de los demás (Ministerio de Educación, s.f.).

La idea de extender el público objetivo de la estrategia a adultos y adultos mayores surge de quienes participaron en los encuentros territoriales en los que se presentaron las alternativas de solución preliminares. Para muchos de los asistentes, sobre todo para los más jóvenes, la barrera más grande para tener una buena educación sexual son sus propios familiares mayores, quienes los inducen a errores basados en el desconocimiento y en los tabúes frente a la vivencia de la sexualidad.

Tabla 3. Estrategias, instrumentos y alternativas de la dimensión salud

Marco estratégico	Instrumento	Alternativas de solución
Transversalización	Investigación	Línea de investigación en temas de salud y género
	Formación	Sensibilización y capacitación en enfoque de género a servidores públicos y contratistas con incidencia en el diseño, implementación y evaluación de planes, programas y proyectos de salud
Acciones afirmativas	Provisión pública	Servicios de salud sensibles al género
Transformación cultural	Asesoría	Asesoría para adolescentes y jóvenes en derechos sexuales y reproductivos en los centros de atención en salud
	Formación	Sensibilización y capacitación en salud y enfoque de género a la ciudadanía en general
	Comunicación Pública	Acciones de comunicación pública dirigidas a reflexionar sobre el impacto de los estereotipos de género en la salud y en el autocuidado
	Formación	Inter-Pares o formación y sensibilización a jóvenes líderes multiplicadores
Comunicación Pública y Formación		Educación sexual inter y extra mural desde la primera infancia hasta la tercera edad
Empoderamiento	Comunicación Pública y Asesoría	Divulgación permanente de las rutas de atención y de los derechos sexuales y reproductivos y seguimiento a su funcionamiento
Gobernanza	Formación	Sensibilización y capacitación en enfoque de género a personal de los centros de salud y a personal sanitario en formación (universidades públicas y privadas)

Fuente: elaboración propia.

## Participación social y política

### Alternativa 1.

#### Formación y entrenamiento sociopolítico para las mujeres

Ante los obstáculos que enfrentan las mujeres de la ciudad, para hacer efectiva su participación social y política en las diferentes instancias privadas y públicas, la formación y el entrenamiento sociopolítico cobran importancia relevante, toda vez que las organizaciones sociales de mujeres otorgan gran importancia tanto a la cátedra en las áreas del derecho y las ciencias políticas, como al fortalecimiento de sus liderazgos y su participación política, a partir del análisis de los obstáculos que enfrentan para alcanzarlo (Universidad EAFIT, 2017). Una evaluación realizada en el 2015 por la Secretaría de las Mujeres de Medellín con una muestra de 610 mujeres participantes y no participantes de procesos de entrenamiento político, ofertada por dicha institución, concluye que entre sus intereses formativos se encuentran la difusión de derechos, la promoción de liderazgos de las mujeres y de su participación, la difusión de mecanismos de participación ciudadana en sus contextos territoriales y aplicativos App para mujeres (Alcaldía de Medellín, 2015).

Las escuelas de liderazgo político y de participación política para las mujeres han surgido en la región como un compromiso de los Estados con sus derechos. En Medellín existen experiencias de este tipo, con enfoque diferencial y de género, producto de las necesidades de las mujeres, una de ellas es la que ofrece la Secretaría de las Mujeres de Medellín, denominada “Escuela de Gobierno y Equidad de Género” a fin de reivindicar la presencia y visión de las mujeres en el escenario político, ofertando cinco diplomados dirigidos a sectores públicos y privados. Está diseñada

para lograr “empoderamiento, construcción de ciudadanía, liderazgo y desarrollo autónomo”, bajo el entendido de que la educación y la formación son estrategias que, a mediano y largo plazo, apoyan a las mujeres en su camino hacia la participación e incidencia política cualificada. Otras opciones de formación en la misma vía son las ofertadas por las ONG y organizaciones sociales de mujeres como la Corporación para la Vida Mujeres que Crean y la Unión de Ciudadanas de Colombia. Igualmente existen otras experiencias en formación en liderazgo y ciudadanía, pero carecen de enfoque diferencial y de género.

Tanto la formación como el entrenamiento sociopolítico han sido validadas por diferentes actores comunitarios e institucionales para quienes representa una oportunidad de desarrollo de las capacidades de las mujeres, su empoderamiento y el fortalecimiento de su incidencia en los escenarios de toma de decisiones públicas y privadas, además contribuye a la valoración de los liderazgos compartidos entre las y los jóvenes. El desarrollo de esta alternativa requiere de importante provisión pública, de alianzas con instituciones de educación superior públicas del municipio y ONG de la ciudad expertas en el tema para que se garantice no solamente su sostenibilidad en el tiempo, sino que, en lógica de gobernanza, brinde diferentes ofertas de formación a diferentes públicos de mujeres, según sus experiencias e intereses.

### Alternativa 2.

#### Estímulos a los partidos, organizaciones, instancias y grupos que apoyen e impulsen el liderazgo político y social de las mujeres

Los estímulos son formas o acciones de motivación y sensibilización encaminadas a desencadenar procesos de participación y reconocimiento del

liderazgo de las mujeres, en condiciones de equidad, libertad y dignidad. Esto significa crear condiciones para mejorar sus recursos formativos y comunicativos, dirigidos a la promoción de sus liderazgos, el fortalecimiento de sus iniciativas, posibilitar redes de apoyo entre mujeres al interior de los partidos, incentivar la unión entre ellas y motivar el interés de los hombres para impulsar el cambio de paradigmas culturales sobre la participación política de las mujeres.

Para las mujeres, estos mecanismos de impulso son importantes porque contribuyen a allanar el camino hacia los cargos de dirigencia y de toma de decisiones y a que los hombres se acojan a las leyes dispuestas para tal fin. En los encuentros territoriales con la ciudadanía, esta alternativa fue analizada desde diferentes puntos de vista. Por un lado, fue considerada como una manera de evitar que la mujer sea utilizada como “relleno” en las listas de los partidos y que, por el contrario, tenga la oportunidad de ocupar un cargo representativo, como un principio del partido, con voz y voto. Por otro lado, se planteó que la ley de cuotas en los partidos debe cumplirse independientemente del estímulo, ya que esta alternativa podría dar lugar al favorecimiento de la corrupción. Inclusive se llegó a considerar penalizar a los partidos que no la cumplen.

### Alternativa 3.

#### Acciones para motivar a las mujeres a postularse como candidatas a cargos de elección popular

La Ley Estatutaria 1475 de 2011 da responsabilidades al Estado colombiano para introducir y garantizar los mecanismos para la participación política de las mujeres, bajo principios de participación, igualdad, pluralismo, equidad e igualdad de género, transparencia y moralidad. Es por esto

que esta alternativa busca promover acciones formativas y comunicativas que contribuyan a eliminar prácticas discriminatorias en contra de las mujeres y favorecer sus condiciones de partida en las listas electorales de los partidos políticos, teniendo en cuenta que el cambio de reglas en el armado de las listas ha sido percibido más como una amenaza a los liderazgos masculinos que como una medida dirigida a generar espacios equitativos entre hombres y mujeres (Tula, 2015, p. 17). Sin embargo, la presencia de las mujeres en las listas electorales ha ampliado los márgenes de acción del ámbito público, que históricamente han sido dominados por los hombres “porque se han ido incorporando al debate nuevas temáticas vinculadas a los derechos de las mujeres antes invisibilizadas tanto en la agenda parlamentaria como pública” (Tula, 2015, p. 17). Este tipo de logros plantea retos permanentes de formación y acompañamiento a las mujeres que alcanzan cargos políticos a fin de garantizar que dicha participación promueva las agendas de las mujeres y sus derechos.

Diferentes actores comunitarios validaron la alternativa, al considerarla como una oportunidad para que las mujeres, siendo la mayoría, ocupen cargos políticos. Igualmente, porque reconocen su potencial y la necesidad de apoyarlas en los territorios. Algunas acciones afirmativas para este propósito son las campañas por el derecho a la participación política de las mujeres a los cargos de elección popular, actividades académicas que respalden las legislaciones vigentes sobre los derechos de las mujeres y se visibilicen su aporte en la participación social y política, espacios de encuentro y debate en torno a temas como la ley de cuotas y la paridad política de las mujeres al interior de los partidos, los logros, obstáculos y desafíos y debates sobre lo que significa ser mujer política, los obstáculos a vencer y los desafíos a enfrentar.

#### Alternativa 4. Medición (*ranking*) de igualdad entre mujeres y hombres en los partidos políticos de Medellín

El *ranking* es una iniciativa de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional que mide en Colombia la situación actual en materia de igualdad de género al interior de los partidos e identifica las áreas en las cuales se deben redoblar esfuerzos para garantizar la inclusión de las mujeres en la dimensión organizacional, electoral y programática, lo cual posibilita el control, regulación, vigilancia y exigencia al interior de los mismos. La medida del *ranking* es el cumplimiento de cuotas y se realiza anualmente. Por sí misma no garantiza el aumento de mujeres en los cargos de decisión, pero genera conocimiento sobre la aplicación de las cuotas a favor de las mujeres al interior de los partidos políticos, desde la conformación de las listas hasta las acciones diferenciadas que se requieren para ser más democráticos y representativos. También aporta herramientas para identificar sus dinámicas y fortalecer los niveles de representatividad. La competencia entre los partidos por un puesto en el *ranking* podría contribuir a proveer las condiciones para que se cumplan con cambios a favor de la inclusión de las mujeres, de su reconocimiento y de la generación de debate y opinión pública al respecto. Esta competencia entre partidos puede aportar a la redistribución del poder y beneficios políticos para las mujeres al interior de los partidos.

#### Alternativa 5. Medición (*ranking*) de igualdad entre hombres y mujeres en el entorno corporativo

Para medir las condiciones de equidad de mujeres y hombres en las empresas se ha creado este *ranking*,<sup>6</sup> que evidencia el compromiso de dichas entidades con el avance de la igualdad de las mujeres en los contextos laborales, tanto del sector privado como público. Esta metodología elaborada por la firma de consultoría Aequales se apoya en información de encuestas aplicadas, de manera virtual, a empresas de sectores importantes de la economía, buscando medir las brechas de género. Por sí misma, la alternativa no garantiza el ascenso en los cargos directivos y en las sillas de las juntas directivas para las mujeres, pero permite medir, en diferentes períodos, los porcentajes de participación de estas, comparativamente, con el compromiso social de las empresas. La competencia entre las empresas por un puesto en el *ranking* podría contribuir a proveer las condiciones para que se diagnostiquen, evalúen y desarrollen cambios a favor de las mujeres y su reconocimiento público en los informes anuales, y a la generación de debate y opinión publica al respecto.

El *ranking* evidencia la forma como las empresas se comprometen con la distribución del poder y de los beneficios entre hombres y mujeres en términos de empoderamiento, calidad de vida y desarrollo humano, como

6 — El Ranking PAR 2017 que proviene de una alianza entre la Secretaría Distrital de la Mujer [Bogotá], Aequales y el Colegio de Estudios Superiores en Administración (CESA) destaca que “[...] las mujeres ocupan tan sólo el 38 % de las posiciones de liderazgo” y que “sólo el 32 % de las empresas privadas y el 18 % de las entidades públicas cuentan con una política de equidad de género y/o diversidad” (Espectador, 27 de julio de 2017). También advierte que “sólo el 26 % de empresas privadas y el 13 % de organizaciones públicas cuentan con un comité de equidad de género que se encargue de diseñar e implementar prácticas para retener y promover el mejor talento femenino” (El Espectador, 27 de julio de 2017).

a las mismas empresas, e impulsa las ventajas que tiene a nivel organizacional y productivo posicionar mujeres en los cargos de alta dirección. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “una junta directiva incluyente y con equilibrio entre los sexos recibe ideas diversas, entiende mejor las preferencias de los clientes, garantiza mayor diligencia, y, por consiguiente, toma decisiones más acertadas” (p. 2). Sin embargo, no se puede desconocer que las empresas tienden a negar la desigualdad de género y, por lo tanto, a perpetuar sesgos entre hombres y mujeres como una defensa del *statu quo* de la sociedad.

#### Alternativa 6. Formación a redes territoriales de mujeres para la movilización social y política

La Secretaría de las Mujeres ha implementado acciones para el fortalecimiento de los procesos de movilización, participación, organización y consolidación de redes sociales y económicas de las mujeres para “su posicionamiento como interlocutoras y sujetas autónomas en el ejercicio del poder y la toma de decisiones en los espacios urbanos y rurales, mediante una estrategia de reconocimiento y articulación entre las mujeres y organizaciones de mujeres y mixtas ubicadas en las diferentes zonas de la ciudad de Medellín” (Alcaldía de Medellín, 2016, p. 3). Según ONU Mujeres (2004), “el liderazgo de las mujeres tiene efectos multiplicadores y muy positivos en el empoderamiento de todas las mujeres y en promover la igualdad de género” (p. 58) y puede motivar el voto femenino a favor de ellas mismas. Las mujeres de Medellín validan esta alternativa, porque la red les permite apoyarse y cuidarse entre sí, promueve el trabajo conjunto y la identificación de los proyectos y potencialidades de cada mujer.

También conocer la dinámica del territorio y los problemas que aquejan a la comunidad. Teniendo en cuenta que en los territorios existen los Colectivos de Mujeres, se propone dinamizar y multiplicar la participación de estas organizaciones en los mismos espacios territoriales para que no se pierda el interés por los procesos locales.

#### Alternativa 7. Seguimiento y monitoreo a la participación ciudadana de las mujeres

El índice de participación ciudadana es una metodología recientemente creada por el Municipio de Medellín con el propósito de medir y analizar la participación ciudadana. Busca hacer una lectura de la realidad de la participación para el fortalecimiento de la democracia y la construcción de lo público. Debido a su enfoque territorial, que registra y analiza a escala comunal y de corregimientos, con criterios multidimensional, diferencial (incluye el género) y poblacional (incluye a las mujeres). La medición comprende: condiciones territoriales, actores y prácticas y efectos (Alcaldía de Medellín, 2017).

La primera medición del índice de participación que se hace en la ciudad de Medellín indica que “8 de cada 10 líderes que participan son mujeres y el 13% de ellas, son cabeza de familia”, lo cual indica un “alto índice de participación ciudadana del género femenino” (Muñoz, 2018). Este dato indica que más allá de contar el número de mujeres y de desagregar la información según sexo, a la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín, le interesa que la interpretación de dichos datos se realice con enfoque de género. Es decir, construir hipótesis en torno a la participación de las

mujeres en las instancias de toma de decisiones, sus causas y los efectos que produce en términos de incidencia y acción social y política en sus territorios. Igualmente, en este asunto en particular, el índice podrá ser una oportunidad para identificar los obstáculos y superar las brechas de la desigualdad. Se recomienda el máximo aprovechamiento de esta herramienta, así como de las demás investigaciones que realice la Secretaría de Participación de Medellín al respecto.

Tabla 4. Estrategias, instrumentos y alternativas de la dimensión participación social y política

Marco estratégico	Instrumento	Alternativas de solución
Acciones afirmativas	Formación	Formación y entrenamiento socio político para las mujeres
	Provisión pública	
	Comunicación pública	Estímulos a los partidos, organizaciones, instancias y grupos que apoyen e impulsen el liderazgo político y social de las mujeres
	Transferencia en dinero o en especie	
Empoderamiento	Formación	Acciones para motivar a las mujeres a postularse como candidatas a cargos de elección popular
	Comunicación pública	
	Formación	Formación a redes territoriales de mujeres para la movilización social y política
	Formación	Formación y entrenamiento socio político para las mujeres
	Provisión pública	
Gobernanza	Informes organizacionales	Medición ( <i>ranking</i> ) de igualdad entre mujeres y hombres en los partidos políticos de Medellín
	Estadísticas de género	
	Informes organizacionales	Medición ( <i>ranking</i> ) de igualdad entre hombres y mujeres en el entorno corporativo
	Estadísticas de género	
Transversalización y gestión del conocimiento	Investigación	Seguimiento y monitoreo a la participación ciudadana de las mujeres
	Estadísticas de género	

Fuente: elaboración propia.

## Seguridad y vida libre de violencias

### Alternativa 1.

**Alianzas para la atención integral a situaciones que atenten contra la seguridad de las mujeres y el derecho a tener una vida libre de violencias**

Las entidades encargadas de la seguridad de las mujeres y la garantía para una vida libre de violencias deberán coordinar y articular acciones con el fin de brindar atención integral.<sup>7</sup> De allí la necesidad de diseñar e implementar, planes, programas y proyectos de prevención, detección, atención, acceso a la justicia y reparación integral, respecto a cualquier forma de vulneración en su contra, entre ellas, medidas para fomentar la sanción social y la denuncia de las prácticas discriminatorias y la violencia contra las mujeres. Si bien el municipio de Medellín en su actual Plan de Desarrollo 2016-2019 implementa acciones específicas hacia las mujeres a través del Programa de Protección Integral y Apoyo para las Mujeres Víctimas de Violencia<sup>8</sup> y otros proyectos que se han ocupado de la problemática de manera indirecta, la Secretaría de Seguridad y Convivencia declara acciones de planificación, gestión, articulación, desarrollo,

7 — El artículo 9 de la Ley 1257 insta a todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas, al reconocimiento de 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.

8 — Durante el cuatrienio 2012-2015, la Secretaría de las Mujeres contaba con el Programa de “Seguridad Pública para las Mujeres de Medellín”, en articulación con la Secretaría de Gobierno. Este cambió en el actual cuatrienio (2016-2019), convirtiéndose en el proyecto de Prevención y Atención a las Violencias Basadas en Género. Estos cambios han reducido la capacidad de la Secretaría de las Mujeres para brindar protección a las mujeres de la ciudad, pues la asignación presupuestal restringe la ampliación de sus servicios estratégicos.

implementación y evaluación tendientes a la defensa de los derechos de las mujeres. De allí el llamado a la corresponsabilidad de todas las entidades<sup>9</sup> para fortalecer los programas existentes y acciones que incluyan la participación activa de las mujeres, a fin de garantizar los enfoques contenidos en la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín y abarcando escenarios como el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres, los Comités Locales de Gobierno, los Consejos de Convivencia y los nuevos escenarios territoriales que emergen en la ciudad.<sup>10</sup> La idea es que estos escenarios posibiliten superar la desconfianza existente hacia la institucionalidad, el fortalecimiento y articulación de las rutas de atención de las violencias creadas para cada situación, la promoción de una ciudad más segura para las mujeres y la protección de sus libertades. Esta alternativa se apoya en las alianzas, instrumento que contribuirá a enfrentar el déficit institucional que existe sobre la vulneración a la seguridad y a las violencias contra las mujeres en el Municipio y en informes organizacionales como instrumentos que posibiliten la rendición de cuentas y la supervisión de los organismos de seguridad y justicia.

### Alternativa 2.

Formación a mujeres para que hagan veeduría a las acciones estatales en materia de seguridad y vida libre de violencias para las mujeres

La veeduría ciudadana es entendida como un mecanismo democrático y de representación de la ciudadanía para ejercer vigilancia sobre la gestión pública de las entidades encargadas de la ejecución de los planes, programas y proyectos implementados con recursos públicos. De allí la importancia de la participación de las redes y organizaciones de mujeres para hacer seguimiento a sus demandas relacionadas con la garantía de seguridad y de una vida libre de violencias. Para que esta participación sea posible, es necesaria la promoción de sus liderazgos, mediante instrumentos de formación y asesoría dirigidos a asegurar su legitimidad ante las entidades responsables y corresponsables de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín. Esta alternativa contribuirá a enfrentar el déficit institucional que existe sobre la vulneración a la seguridad y a las violencias contra las mujeres en el municipio y a orientar los esfuerzos que se requieren para la articulación y transversalización del enfoque de género al respecto.

### Alternativa 3.

Investigación y boletín con análisis cuantitativo y cualitativo de género sobre las violencias contra las mujeres, especialmente las VBG

El Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres (CSPM), de la Política pública de seguridad y convivencia del municipio de Medellín,<sup>11</sup> se ha

9 — Entre ellas, Mujeres, Educación, Salud, Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. Igualmente, entidades como la Fiscalía, Policía, Comisarías de Familia y la Personería.

10 — Como la Mesa Técnica Interinstitucional, el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad de Medellín (SIES-M), el Comité Coordinador Municipal para la Prevención y Atención a las Violencias Sexuales y los puntos móviles y descentralizados para el acceso de las mujeres a la justicia.

11 — Esta política “procurará la ampliación o inclusión de otras categorías que permitan comprender las diferentes formas de violencia que amenazan la seguridad de las mujeres, así como

comprometido con los objetivos de seguimiento a las cifras de las violencias contra las mujeres<sup>12</sup> y se concreta en el Plan de Desarrollo 2016-2019, Medellín cuenta con vos,<sup>13</sup> a través de indicadores objetivos y subjetivos de seguridad y convivencia, la articulación con organismos de seguridad y justicia y de otros sistemas de información de la administración municipal, centros de investigación y la academia (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 183). El boletín propuesto se apoya en instrumentos como las estadísticas de género y la investigación para el reporte y análisis de datos cuantitativos y cualitativos que aportan las fuentes oficiales, sobre las violencias contra las mujeres, y con ello se conocerán las características, afectaciones e impactos diferenciados de las violencias que suceden a hombres y mujeres a fin de evitar su escalonamiento y mitigar el riesgo de feminicidio y propiciará información para la toma de decisiones en lo relativo a la prevención, atención, protección investigación y judicialización. Igualmente, el boletín en sí mismo es un instrumento de comunicación pública que permitirá difundir resultados favorables a la equidad de género y contribuirá a ampliar la comprensión e interpretación de los factores sociales y culturales relacionados con la naturalización del fenómeno y responder a las demandas de atención integral de las mujeres que son víctimas de las VBG.

---

la desagregación por sexo en los procesos de medición, cuantificación y análisis de las violencias e inseguridades, reconociendo expresamente que la violencia contra las mujeres es un problema central de seguridad, además de una violación a los derechos humanos" (Alcaldía de Medellín, 2018, p. 25).

12 — Homicidios, presuntos homicidios, denuncia por violencia intrafamiliar, medidas de protección por la violencia intrafamiliar, delitos sexuales.

13 — Reto 2. Medellín Segura, Programa 2.2.1. Planeación para la seguridad integral y del Proyecto; Fortalecimiento y posicionamiento del Sistema de Seguridad de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC). A través del cual busca fortalecer la planeación estatal en la identificación, diagnóstico, seguimiento cuantitativo, cualitativo y geográfico de las problemáticas de la ciudad.

#### Alternativa 4.

**Formación a servidores/as públicos sobre las afectaciones diferenciadas por efectos de la vulneración de las mujeres a su seguridad y a tener una vida libre de violencias, especialmente las VBG**

La legislación en Colombia<sup>14</sup> obliga a la ejecución de programas de formación para las y los servidores/as públicos/as, que garanticen la adecuada prevención, protección y atención a las mujeres víctimas de la violencia, con especial énfasis en los operadores de justicia (comisarios/as de familia), el personal de salud y las autoridades de policía. El *continuum* de las violencias contra las mujeres demuestra la prevalencia de actitudes y prácticas estereotipadas y arraigadas culturalmente hacia las mujeres, entre las/os funcionarios/as responsables del cumplimiento de las normativas. Por esto, es preciso desarrollar procesos de formación en torno a los instrumentos nacionales e internacionales que conforman el marco jurídico existente y generar procesos de diálogo, sensibilización y capacitación con metodologías experienciales desde la cotidianidad del desempeño profesional, orientadas a la comprensión de las violencias contra las mujeres y las afectaciones particulares por su condición de género. Con esto se espera contribuir al acceso y restablecimiento efectivo de sus derechos y la no revictimización de las mujeres, para quienes es imprescindible la escucha con respeto a las niñas, adolescentes y adultas y el reconocimiento de las víctimas ocultas que necesitan acompañamiento y asesoría de actores educativos y líderes institucionales. Mediante este instrumento de formación se busca poner fin al déficit institucional que

---

14 — El artículo 9 de la Ley 1257 de 2008 y la Ley 1761 Rosa Elvira Cely de 2015.

existe en el tratamiento analítico y prospectivo de las vulneraciones a la seguridad de las mujeres y al derecho a tener una vida libre de violencias.

#### Alternativa 5.

#### Línea de investigación en seguridad con perspectiva de género

Para conocer y comprender la inseguridad y las violencias que viven las mujeres en diferentes entornos y cursos de su vida, es preciso fomentar investigaciones, diagnósticos, encuestas, estudios, que aporten al diseño y ejecución de políticas públicas y al reconocimiento de sus niveles de vulnerabilidad y victimización (Cruz, 2009). Igualmente es necesario que informes periódicos de plataformas como Medellín cómo vamos incorporen indicadores regulares sobre el asunto.

Investigadores en América Latina advierten acerca de su baja prevalencia y un paradójico agotamiento del tema sin apenas aún dar respuestas sobre la naturaleza y causas del problema, debido a una tendencia empírica de los estudios y falta de anclaje teórico a nivel general (Riquer, 2003). Mediante estos instrumentos investigativos se recomienda abarcar problemas como la violencia intrafamiliar en el entorno íntimo de la pareja, las violencias sexuales y el acoso callejero, desde una perspectiva ética que posibilite el contacto con las víctimas, sin exponerlas a otras formas de violencia. También estudios sobre los mecanismos de protección a los que acceden las mujeres en contextos de violencia de género y hacer seguimiento y monitoreo sobre la percepción a la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres. También a través de instrumentos estadísticos de género, realizar encuestas de percepción sobre la seguridad de las mujeres. Todas ellas se apoyarán en instrumentos

de comunicación pública para difundir la construcción de conocimiento generada acerca de las violencias objetivas y subjetivas y la forma como estas afectan a las mujeres del municipio de Medellín, en los entornos públicos y privados, rurales y urbanos, a fin de aportar elementos para la toma de decisiones y el adelanto de estrategias de prevención adecuadas.

#### Alternativa 6.

#### Formación a niñas y niños, mujeres y hombres en detección y prevención de las violencias contra las mujeres, especialmente las VBG

Según ONU Mujeres, los efectos devastadores de la violencia en las mujeres han concentrado sus esfuerzos en respuestas y servicios a las sobrevivientes y consideran que, para prevenirlos, debe tratarse desde sus orígenes y sus causas a través de la formación (ONU Mujeres, s.f.), en la promoción de la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y el disfrute de sus derechos humanos, para que el hogar y los espacios públicos sean más seguros para las mujeres y las niñas, procurar su autonomía física y económica y el aumento de su participación y su poder de decisión en la vida pública y política. Bien es sabido que una mujer informada y formada, si llega a ser víctima de la violencia en su contra, acude con mayores posibilidades a la institucionalidad, a la denuncia y exige ser atendida. La formación a hombres y niños debe incluir temas como la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres e incidir en los cambios de actitud y de conducta, cuestionando las desigualdades y normas sociales que perpetúan el control y el poder de los hombres sobre las mujeres y refuerzan la tolerancia hacia la violencia en su contra (ONU Mujeres, s.f.). Pero la prevención de la violencia contra las

mujeres mediante la voluntad de los hombres sigue siendo un riesgo alto. Sin embargo, si se producen cambios de actitud de los hombres, respecto a las mujeres y sobre su propia identidad, esta alternativa habrá ganado un alto beneficio. Formar a los hombres para poner fin a la violencia contra las mujeres crea condiciones futuras para que las mujeres que son las que se encuentran en una condición de partida desigual como víctimas de las violencias, logren mejorar sus propias vidas.

### Alternativa 7. Hogares de acogida

Los hogares de acogida son una medida de protección a mujeres que denuncian situaciones de violencias basadas en género, es de carácter inmediato, temporal y consiste en el recibimiento en ambientes familiares, de mujeres que han puesto en conocimiento de las autoridades una situación que atenta contra su vida e integridad personal. Si se tiene en cuenta que el mayor número de casos de violencia intrafamiliar y sexual la padecen las mujeres, los hogares de acogida deben contar con recursos humanos, técnicos y financieros para su sostenibilidad, por lo tanto, se deben apoyar en instrumentos de provisión pública, transferencias de bienes y servicios, y formación para ofrecer los servicios de albergue y acompañamiento que reciben y que se extienden a sus hijos e hijas de dieciocho años, hasta las seis semanas (Alcaldía de Medellín y Secretaría de las Mujeres). El Plan de Desarrollo 2016-2019 contempla el Programa “Medellín Segura para las Mujeres y Niñas”, dirigido al fortalecimiento de la respuesta institucional y la justicia de género y la confrontación de la situación de la violencia contra las mujeres, generando con ello las condiciones de respaldo necesarias para la ampliación de los mismos. Con

esta alternativa se espera su acceso a la justicia y la reparación integral de las mujeres.

### Alternativa 8. Centros de Equidad de Género

Dentro del Plan de Desarrollo 2016-2019, Medellín cuenta con vos, se establece el proyecto Red de Centros de Equidad de Género (CEG), a través de los cuales se busca crear espacios y estrategias de difusión, protección, garantía y ejercicio de los Derechos Humanos, la convivencia pacífica, articulación interinstitucional e intersectorial con organizaciones sociales y promoción de la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres. Considerando que son centros físicos, ubicados en varias comunas de la ciudad<sup>15</sup> y uno de carácter móvil, se deben operativizar a través de instrumentos de provisión pública, para la adecuada promoción, atención y gestión para la restitución de las garantías y los derechos de las mujeres. Igualmente, de instrumentos de formación y asesoría en derechos y prevención de la violencia, salud y derechos sexuales y reproductivos, empoderamiento, salud mental, asesoría jurídica y psicológica, vitales para la promoción de los derechos de las mujeres y su restablecimiento. Su valor agregado está en plantear un proyecto bajo un modelo con el potencial de integrar, territorializar, descentralizar y prestar servicios para reivindicar la equidad de género en la ciudad.

15 — En las comunas 4 (Aranjuez), 5 (Robledo), 8 (Villa Hermosa) y 10 (Candelaria).

### Alternativa 9.

Jornadas académicas y ciudadanas en torno a buenas prácticas para enfrentar la vulneración de las mujeres a su seguridad y a tener una vida libre de violencias, especialmente las VBG, en el ámbito privado y público

El papel de la academia y la ciudadanía respecto a la seguridad y la prevención de las violencias que viven las mujeres en las ciudades es fundamental porque informa, sensibiliza y aporta a la construcción de conocimiento sobre la forma como estos problemas son tratados y analizados y su compromiso con el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres. Es preciso que la academia y la ciudadanía en general se interesen por las problemáticas de inseguridad y violencia que las mujeres viven en los entornos privados y públicos, rurales y urbanos y se busquen alternativas para enfrentarlos a partir de las lecciones aprendidas que ofrecen diversas experiencias a nivel internacional, nacional y municipal, que contribuyan a identificar prácticas innovadoras, respecto a los enfoques implementados y los mecanismos utilizados para la desnaturalización de las violencias contra las mujeres. Con esta herramienta de formación se espera aportar a nuevas estrategias para la prevención de los riesgos de vulneración a la seguridad de las mujeres y avanzar en la toma de conciencia sobre el derecho de las mujeres a tener una vida libre de violencias.

### Alternativa 10.

Campañas mediáticas que convoquen *cero tolerancia* a las violencias contra las mujeres

En Plan de Desarrollo 2016-2019, Medellín cuenta con vos, a través del Programa “Medellín Segura para las Mujeres y Niñas”, dirige el proyecto de comunicación pública para el empoderamiento favorable a los derechos de las mujeres, que visualiza la comunicación como factor para la transformación de estereotipos de género, visualización de brechas de género y construcción de territorios libres de violencia. Si bien desde la administración se adelantan acciones encaminadas a reducir las violencias de género, entre servidoras y servidores públicos persisten imaginarios, estereotipos, actitudes y prácticas que legitiman su tolerancia social e institucional, especialmente sobre las VBG, tal y como lo confirma la medición del Índice de Tolerancia Institucional de las VBG en la que se indica que Medellín es una de las ciudades del país en las que prevalece alta tolerancia a las violencias contra las mujeres en los sectores de justicia, protección, educación y salud (Equidad de la Mujer -Presidencia de la República, 2015, p.48). Esta alternativa responde a la necesidad social e institucional de alcanzar una mayor proactividad en torno a la seguridad y protección de las mujeres y las niñas a través de campañas de comunicación que demanden un mayor esfuerzo entre las entidades a cargo y lograr que la transversalización tenga un mayor impacto en la ciudad. Esta alternativa está encaminada a promover una cultura de *cero tolerancia* a las violencias contra las mujeres, especialmente las VBG, en el entendido que no se tolerarán conductas o manifestaciones de violencia en su contra, así como la necesaria promoción de su denuncia por parte las mujeres de la ciudad y de la medición de su efectividad por parte de la institucionalidad a cargo de brindar justicia a las mujeres.

En la siguiente tabla se puede observar un resumen de la dimensión analizada.

Tabla 5. Estrategias, instrumentos y alternativas de la dimensión seguridad y vida libre de violencias

Marco estratégico	Instrumento	Alternativas de solución
Acciones afirmativas	Provisión pública	Hogares de acogida
	Formación	
	Transferencia en dinero	
Transformación cultural	Comunicación pública	Campañas mediáticas que convoquen <i>zero tolerancia</i> a las violencias contra las mujeres, especialmente las VBG que suceden en el ámbito privado y público y motiven su denuncia
	Formación	Formación a niñas y niños, mujeres y hombres en detección y prevención de las violencias contra las mujeres, especialmente las VBG
	Formación	Jornadas académicas y ciudadanas en torno a buenas prácticas para enfrentar la vulneración de las mujeres a su seguridad y a tener una vida libre de violencias, especialmente las VBG, en el ámbito privado y público
Empoderamiento	Formación	Centros de Equidad de Género
	Asesorías	
	Provisión pública	
	Formación	Formación a mujeres para que hagan veeduría a las acciones estatales en materia de seguridad y vida libre de violencias para las mujeres
	Asesoría	
Transversalización y gestión del conocimiento	Alianza	Alianzas para la atención integral a situaciones que atenten contra la seguridad de las mujeres y el derecho a tener una vida libre de violencias
	Informes organizacionales	
	Investigación	Boletín con análisis cuantitativo y cualitativo de género sobre las violencias contra las mujeres, especialmente las VBG
	Estadísticas de género	
	Comunicación pública	

	Formación	Formación a servidores/as públicos sobre las afectaciones diferenciadas por efectos de la vulneración de las mujeres a su seguridad y a tener una vida libre de violencias, especialmente las VBG
	Investigación	Línea de investigación con perspectiva de género.
	Estadísticas de género	
	Comunicación pública	
Gobernanza	Formación	Formación a niñas y niños, mujeres y hombres en detección y prevención de las violencias contra las mujeres, especialmente las VBG
	Formación	Jornadas académicas y ciudadanas en torno a buenas prácticas para enfrentar la vulneración de las mujeres a su seguridad y a tener una vida libre de violencias, especialmente las VBG, en el ámbito privado y público.

Fuente: elaboración propia.

## Paz

### Alternativa 1. Difusión de iniciativas de construcción de paz

La difusión de iniciativas de paz en la ciudad de Medellín pretende resaltar el trabajo de las mujeres en la construcción y consolidación de la paz en los territorios. Esta alternativa pretende informar, incidir y movilizar una ciudadanía que reconoce los esfuerzos de la ciudadanía en el trabajo por la paz, con el ánimo de poner sobre el escenario comunicativo de la ciudad las diversas experiencias de paz que adelantan las mujeres en sus territorios. La difusión de estas iniciativas está enmarcada en una estrategia de comunicación para el cambio social donde se vincule no solo la ciudadanía, sino también los distintos medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos con los que cuenta el municipio.

### Alternativa 2.

#### Seguimiento, acompañamiento y monitoreo a las agendas de paz territorial

Las apuestas por la construcción de paz en la ciudad de Medellín no son escasas y, por el contrario, en múltiples de sus comunas y corregimientos existen iniciativas de construcción de paz lideradas por mujeres. Esta alternativa apunta a fortalecer la capacidad del escenario institucional responsable de la gestión de este tema en la ciudad. A la vez que le apuesta a poner en marcha una estrategia de construcción de paz, lo cual demanda conocer las iniciativas adelantadas en los territorios con el ánimo de lograr una efectiva y real articulación entre el trabajo adelantado por la Administración municipal y los territorios. El seguimiento de estas agendas deberá contar con una batería de indicadores que permita reconocer y medir la presencia institucional a la hora de acompañar las iniciativas de paz territorial.

### Alternativa 3.

#### Formación para el fortalecimiento de las iniciativas y procesos de paz territorial, adelantadas por mujeres o con perspectiva de género

Estos procesos de formación implican un trabajo articulado entre las diferentes iniciativas de las mujeres en su territorio y la administración municipal, con el objetivo de desarrollar en conjunto con las mujeres constructoras de paz, herramientas y contenidos pedagógicos que la apunten a la autonomía y la consolidación de sus experiencias de paz, además de pensarse en procesos formativos que permitan fortalecer las capacidades de liderazgo de las mujeres.

### Alternativa 4.

#### Formación en acciones terapéuticas “entre mujeres” enmarcadas en el arte, la cultura y la educación con mujeres resilientes y víctimas del conflicto armado

Proceso formativo y sensibilizador donde la expresión artística sirva como herramienta pedagógica que permita generar espacios de encuentro para promover temas de reconciliación. Esta alternativa fue llevada a cabo en un primer momento durante el cuatrienio anterior y tuvo como población beneficiada a noventa y seis mujeres víctimas del conflicto armado. En los diversos encuentros territoriales con la ciudadanía de Medellín fue validada esta alternativa de solución, donde se indicó su pertinencia, “en este territorio aún existen mujeres sometidas a rutinas y dinámicas que no les permiten exponer sus historias, preocupaciones, ideas, iniciativas o actividades que les gustaría hacer para aportar a la sociedad y la construcción de paz” (Universidad EAFIT, 2018, p. 103).

### Alternativa 5.

#### Formación y acompañamiento a nuevos relacionamientos entre hombres y mujeres que aporten a la resignificación de las relaciones cotidianas y a la construcción de paz

Esta alternativa consiste en procesos de formación para mujeres y hombres que buscan desmontar los estereotipos y desigualdades de género que en ocasiones se agudizan por condiciones sociales, económicas y políticas. Hoy se sabe que la “violencia contra las mujeres instalada en los imaginarios y representaciones colectivas como una situación natural [...], que cotidianamente, desde las instituciones e individuos, se

autoriza y legitima, desvirtuando los códigos éticos necesarios para el relacionamiento entre los seres humanos” (Veeduría ciudadana al plan de desarrollo de Medellín, 2018, p. 4). Esto implica que la construcción de paz demanda reconfigurar la forma como se han relacionado los hombres y las mujeres en escenarios de guerra, con el objetivo de resignificar desde la cotidianidad sus relacionamientos como seres humanos. Desde la administración municipal se ha venido adelantado un modelo de sensibilización y formación en masculinidades género-sensibles y prevención de las violencias hacia las mujeres:

El cambio de mentalidad en términos de género-sensitividad, les favorece a ellos directamente y a las mujeres indirectamente; es decir, favorece a toda la ciudadanía.

La formación educativa mediante la estrategia de pares es muy efectiva, y en este caso, los mensajes difundidos “de hombres para hombres” sobre la erradicación de las violencias contra las mujeres tendrán impacto a través de su desempeño laboral individual o desde su acción comunitaria en las diferentes organizaciones sociales a las que pertenecen (Secretaría de las Mujeres, 2013, p. 15).

#### Alternativa 6. Investigaciones en reconstrucción de la memoria histórica en voz de las mujeres, articulando iniciativas institucionales, académicas y de organizaciones de la sociedad civil

Esta alternativa implica no solo saldar una deuda histórica con las mujeres, en el sentido que el camino para la construcción de paz demanda develar las múltiples miradas, percepciones, vivencias y explicaciones. La verdad histórica es un deber como sociedad en relación con las víctimas, es una obligación para esclarecer “en la medida de lo posible, por qué nos pasó

lo que nos pasó, y es una forma de evitar que en el presente y en el futuro se repitan estas acciones” (Fundación Cultura Democrática, 2015, p. 11). Además, permite que la Secretaría de las Mujeres de Medellín asuma un papel protagónico en las agendas de construcción de paz que adelantan diversas redes y colectivos de mujeres (Red Nacional de Mujeres, la Ruta Pacífica de las Mujeres, Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas Colombia, Iniciativa de Mujeres por la Paz, entre otras).<sup>16</sup> De otro lado, permite lograr una mayor articulación con iniciativas que adelantan otras dependencias de la administración municipal, como el Museo Casa de la Memoria, con el Proyecto “Construcción participativa de memorias territoriales”, y a la vez se agenda con las estrategias del Acuerdo Final firmado entre el gobierno nacional y las FARC-EP en el 2016 para construcción de una paz estable y duradera, especialmente con las líneas de acción dirigidas a transversalizar el enfoque de género y su traducción en la ciudad, pues si bien la construcción de paz es un enfoque diseñado por organismos internacionales, su traducción debe hacerse leyendo los contextos sociales e históricos locales.

#### Alternativa 7. Encuentro internacional anual de mujeres constructoras de paz

Es la apuesta para convocar a la sociedad en general, y a las mujeres en particular, en la consolidación de un espacio que exalte el papel de la

---

16 — Para tener un conocimiento más cercano a las iniciativas adelantas por estas redes y organizaciones, se recomienda revisar el texto publicado por SISMA MUJER, *Mujeres en zona de conflicto. Diagnóstico: mujer, paz y seguridad. Los movimientos de mujeres y paz en Colombia. Desde los años noventa hasta hoy* (2010).

mujer en la construcción de paz. La meta es promover el reconocimiento de las problemáticas particulares que viven las mujeres en sus territorios y los aportes que cotidianamente hacen a la construcción de paz. Este tipo de encuentros permite no solo el intercambio de experiencias, sino también la identificación de herramientas de construcción de paz. Esta alternativa contempla el intercambio de conocimientos que destaca el rol de las mujeres en la construcción y sostenibilidad de la paz, desde sus vidas, diversidades y territorios. La puesta en marcha de esta alternativa demanda una articulación interorganizacional de la Administración municipal con la sociedad y las instituciones que vienen trabajando el tema de la paz en la ciudad. Esta alternativa pretende identificar aquellas mujeres u organizaciones que trabajan por la consolidación y mantenimiento de la paz en sus territorios.

#### Alternativa 8.

#### Sensibilización para fortalecer las capacidades institucionales de coordinación entre las instancias de la municipalidad de Medellín para avanzar en la concreción del Acuerdo de Paz con enfoque de género y las agendas de paz territorial

La construcción de paz no se reduce al Acuerdo Paz. En el municipio de Medellín existen diversas experiencias de paz anteriores a este hito nacional lideradas por mujeres. En este sentido, es necesario que la administración municipal desarrolle procesos de sensibilización y formación en dependencias y entidades descentralizadas para permear iniciativas y personal con capacidad de orientar acciones que permitan la concreción de la paz. Esa formación es importante tanto en la planta de la administración como en entes externos y contratistas que tienen contacto con

la población. Apostarle a este tipo de alternativas es asumir una postura desde las competencias locales a la implementación de los acuerdos y a las diversas iniciativas de paz territorial. Este proceso de formación tendrá como punto central el enfoque de género, además de buscar una articulación interinstitucional real que permita conocer las diversas acciones que adelantan otras dependencias en el trabajo por la paz. Es de anotar que dentro del Acuerdo final se destaca la incorporación del enfoque de género como un reconocimiento de la igualdad en derechos de hombres y mujeres, así como el impacto desproporcionado del conflicto que sufrieron mujeres, niñas y población LGBTI, “por lo cual se plantean una serie de medidas encaminadas al resarcimiento de los derechos de las víctimas y al cierre de brechas de desigualdad entre hombres y mujeres” (Centro de Investigación y Educación Popular, 2018, p. 2). Además, se rescatan los esfuerzos de diversas organizaciones, y de la Instancia Especial de Género, en el seguimiento a la implementación del enfoque de género.

Tabla 6. Estrategias, instrumentos y alternativas de la dimensión paz

Marco estratégico	Instrumento	Alternativas de solución
Empoderamiento	Formación	Formación para el fortalecimiento de las iniciativas y procesos de paz territorial adelantadas por mujeres o con perspectiva de género
	Formación	Formación en acciones terapéuticas “entre mujeres” enmarcadas en el arte, la cultura y la educación con mujeres resilientes y víctimas del conflicto armado
Transformación cultural	Comunicación	Campaña de comunicación de difusión de iniciativas de construcción de paz por los distintos medios de comunicación con los que cuenta la ciudad

		Evento público tipo encuentro internacional anual de mujeres constructoras de paz (intercambio de experiencias-identificación de herramientas de construcción de paz territorial con perspectiva de género)
	Alianza	Campaña de comunicación de difusión de iniciativas de construcción de paz por los distintos medios de comunicación con los que cuenta la ciudad
		Evento público tipo encuentro internacional anual de mujeres constructoras de paz (intercambio de experiencias-identificación de herramientas de construcción de paz territorial con perspectiva de género)
Gobernanza	Asesoría	Seguimiento, acompañamiento y monitoreo a las agendas de paz territorial
	Informes organizacionales	Seguimiento, acompañamiento y monitoreo a las agendas de paz territorial
	Formación	Formación y acompañamiento a nuevos relacionamientos entre hombres y mujeres que aporten a la resignificación de las relaciones cotidianas y a la construcción paz
	Investigación	Investigaciones en reconstrucción de la memoria histórica en voz de las mujeres, articulando iniciativas institucionales, académicas y de organizaciones de la sociedad civil
Transversalización y gestión del conocimiento	Formación	Sensibilización y capacitación para fortalecer las capacidades institucionales de coordinación entre las instancias de la municipalidad de Medellín para avanzar en la concreción del Acuerdo de paz con enfoque de género y las agendas de paz territorial

Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

El presente capítulo dio cuenta de una serie de alternativas de solución que buscan transformar los asuntos problematizados en cada una de las seis dimensiones de la Política pública de la igualdad de género para

las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín. Es importante anotar que cada una de las alternativas de solución propuestas están enmarcadas en metas que permiten consolidar la igualdad de género y vencer los obstáculos que le impiden a las mujeres el disfrute pleno de su ciudadanía y de sus derechos. En este sentido, estas obedecen a propuestas que permitirán a la institucionalidad transformar la condición y posición de las mujeres teniendo presentes aliados claves de la sociedad.

En el caso de la dimensión de autonomía económica, las alternativas de solución se encuentran dirigidas a promover acciones afirmativas para la formación y entrenamiento de las mujeres de cara a la empleabilidad, el emprendimiento y la formación para el trabajo, a la vez que contempla acciones de gobernanza que generen buenas prácticas de equidad de género en el mundo laboral. Para que esto sea posible son necesarias otras acciones de transformación cultural, que contribuyan a disminuir las horas del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado acompañadas de la sensibilización de la sociedad sobre la necesaria redistribución de este tipo de trabajo.

En la dimensión de educación, las alternativas de solución implican transformar los contenidos sexistas y discriminatorios que reproducen estereotipos de género en la educación y la cultura a través de la revisión y modificación de los contenidos curriculares para que incorporen perspectiva de género, lo cual implica un amplio proceso de formación y sensibilización a toda la comunidad educativa. De otro lado, las alternativas le apuntan al logro del cierre de la brecha de género existente en materia de acceso, cobertura y permanencia de las mujeres a la educación superior y posgradual, especialmente a las mujeres rurales y en áreas de Ciencias, Tecnología, Ingenierías y Matemáticas (CTIM). Además, se plantean acciones de comunicación y divulgación pública con el concurso de actores externos como medios de comunicación y ciudadanía.

Por su parte, en la dimensión de salud, se proponen adelantar acciones encaminadas a lograr un servicio de salud sensible al género, mediante la capacitación del personal de los centros de salud y la ciudadanía en general, a través de la implementación de acciones de comunicación pública sobre los impactos de los estereotipos de género en la salud. Además de la creación de procesos de transversalización que implican líneas de investigación y sensibilización en enfoque de género a servidores y contratistas del municipio de Medellín.

La dimensión de participación social y política establece como punto de partida acciones que promuevan la formación y organización ciudadana para su plena y efectiva participación social y política. Además, acciones para asegurar su empoderamiento e incidencia en los espacios de toma de decisiones de los escenarios públicos y privados, es decir, motivar a las mujeres a postularse a cargos de elección popular, a la vez que se estimula a los partidos, instancias y organizaciones para el impulso de sus liderazgos.

Por su parte, en la dimensión de seguridad y vida libre de violencias, las alternativas de solución propuestas están encaminadas a vencer los obstáculos culturales que han naturalizado y tolerado comportamientos violentos que atentan contra la seguridad de las mujeres de Medellín, además de avanzar hacia un enfoque de seguridad con perspectiva de género que coadyuve a la comprensión integral del fenómeno, sus causas y efectos diferenciados y las soluciones que se requieren para enfrentarlo en los espacios públicos y privados, rurales y urbanos. De otro lado, se proponen acciones para la prevención y el empoderamiento de las mujeres con miras a lograr ejercicios de veeduría en clave de seguridad y vida libre de violencias que se articulen con medidas de protección, atención, acceso a la justicia y reparación integral.

Por último, las alternativas propuestas en la dimensión de paz son una apuesta por la transformación cultural que permita reivindicar el papel de las mujeres en la construcción de paz territorial a partir de sus vivencias y cotidianidad, por lo cual resulta de gran importancia la generación de acciones de reconocimiento y acompañamiento a las diversas agendas de paz que se adelantan por las mujeres o con perspectiva de género.

Finalmente, resulta de gran valía resaltar el rol de la participación ciudadana en la identificación de las alternativas de solución propuestas en este capítulo, además, del proceso continuo de *cocreación* con la Secretaría de las Mujeres del municipio de Medellín.

## Referencias y bibliografía

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2013). A Literature Review on Determinants of Gender Sensitivity within the Afghanistan Health System. Recuperado de [https://www.healthpolicyproject.com/pubs/219\\_AfghanistanGenderLitReviewFINALJun.pdf](https://www.healthpolicyproject.com/pubs/219_AfghanistanGenderLitReviewFINALJun.pdf)
- Alcaldía de Medellín. (2001). Acuerdo 76/2001. Gaceta Oficial. Año XIV, N. 1609. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2015). Plan de Desarrollo Municipal, 2016-2019, “Medellín cuenta con vos”. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documents/2016/PlandedesarrolloMunicipalConsolidadov229FEB16.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documents/2016/PlandedesarrolloMunicipalConsolidadov229FEB16.pdf)
- Alcaldía de Medellín. (2016). *Desarrollo de construcción de redes zonales de mujeres: Mujeres tejiendo red*. Medellín: Secretaría de las Mujeres.
- Alcaldía de Medellín. (2017). Nuevas metodologías para la participación ciudadana de Medellín (Documento inédito). Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2018). Política de seguridad y convivencia del municipio de Medellín. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204331/ACUERDO%200021%20DE%202015.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204331/ACUERDO%200021%20DE%202015.pdf)

- Alcaldía de Medellín. (2018). Programas en el área de autonomía económica. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://83175bb84fe69cb62d1bef731e29b002>
- Alcaldía de Medellín y Secretaría de las Mujeres. (2015). *Informe de evaluación. Entrenamiento social y político con enfoque de género* (Documento inédito). Medellín : Alcaldía de Medellín y Secretaría de las Mujeres.
- Becerra, C. Y. (31 de mayo de 2017). Entrevista sobre el área de educación de la Secretaría de las Mujeres. (Daniela Roldán, entrevistadora).
- Centro de Investigación y Educación Popular. (2018). *Primer informe de la implementación del enfoque de género en los acuerdos de paz en Colombia*. Bogotá: Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos.
- Cruz de la, C. (2009). Seguridad de las mujeres en el espacio público: aportes para las políticas públicas. Plataforma 2015 y más. Recuperado de <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2012/1303/seguridad-de-las-mujeres-en-el-espacio-publico-aportes-para-las-politicas-publicas/#.W6o3VGgzbIU>
- El Espectador. (27 de julio de 2017). Un ranquin sobre equidad de género en las empresas. Recuperado de <https://www.elespectador.com/economia/un-ranquin-sobre-equidad-de-genero-en-las-empresas-articulo-705233>
- El Espectador. (21 de mayo de 2018). “De puertas para adentro: violencia laboral contra las trabajadoras domésticas”. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/cultura/de-puertas-para-adentro-violencia-laboral-contra-las-trabajadoras-domesticas-articulo-789720>
- Equidad de la Mujer. (2015). Segunda medición de estudio sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Segunda-medicion-estudio-tolerancia-violencias-contra-mujeres.pdf>
- Equipares. (2016). Manual del sistema de gestión de igualdad de género. Recuperado de [http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/MANUAL\\_DE\\_IMPLEMENTACION\\_DEL\\_SGIG\\_Junio\\_2015.pdf](http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/MANUAL_DE_IMPLEMENTACION_DEL_SGIG_Junio_2015.pdf)
- Esping-Andresen, G. (2001). *Los fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Madrid: Ariel.
- Fundación Cultura Democrática. (2015). *Seminario Los procesos de paz en Colombia: experiencias y propuestas desde las regiones*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.
- González, A. y Lomas, C. (2002). *Mujer y Educación. Educar para la igualdad, educar desde la diferencia*. Barcelona: GRAÓ. Recuperado de <https://bit.ly/2pao46d>
- Metrosalud. (2017). Actualidad. Recuperado de <http://www.metrosalud.gov.co/actualidad/noticias/medellin-cuenta-con-16-puntos-de-atencion-en-salud-para-adolescentes-y-jovenes>
- Ministerio de Educación. (s.f.). Programa de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-172102.html>
- Muñoz, P. (2018). UdeA midió índice de participación ciudadana. Recuperado de [http://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia/!ut/p/z0/fY8xC8IwEIX\\_ikvHcFFr1LE4COLgINJmkSMJeprm0jaKP9\\_WDuLi8rj3-N7BAw0l6IB-PumAiDuh7X2l1Xq03s2mRy71UuZKFOuSL5Ww7P54k7ED\\_B\\_oPdGsaXYA2HJJ7JSgjtwn9wzrMJHa\\_7sq1G-9BJ4ETGcluk592IMsD9Y07NuQs2pEX6A16SyhqZ533FER-NllzLQURsh1JE02-DeNfVG-JxjTk!/](http://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia/!ut/p/z0/fY8xC8IwEIX_ikvHcFFr1LE4COLgINJmkSMJeprm0jaKP9_WDuLi8rj3-N7BAw0l6IB-PumAiDuh7X2l1Xq03s2mRy71UuZKFOuSL5Ww7P54k7ED_B_oPdGsaXYA2HJJ7JSgjtwn9wzrMJHa_7sq1G-9BJ4ETGcluk592IMsD9Y07NuQs2pEX6A16SyhqZ533FER-NllzLQURsh1JE02-DeNfVG-JxjTk!/)
- ONU Mujeres. (s.f.). Enfoque en la prevención de la violencia. Recuperado de <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/prevention>
- ONU Mujeres. (s.f.). Pacto de medios “Demos el paso por la igualdad de género”. Recuperado de <http://www.unwomen.org/es/get-involved/step-it-up/media-compact>
- ONU Mujeres. (2004). Guía estratégica: empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica (2004-2007). Recuperado de <http://www.lrmcidii.org/guia-estrategica-empoderamiento-politico-de-las-mujeres-marco-para-una-accion-estrategica/>
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). Las mujeres en las juntas directivas: Construir la reserva del talento humano. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/briefingnote/wcms\\_438288.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/briefingnote/wcms_438288.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. (2016). *Las mujeres en el trabajo. Tendencias 2016*. Ginebra: OIT.
- Organización Mundial de la Salud. (2010). *Gender, Women and Primary Health Care Renewal. A Discussion Paper*. Recuperado de [http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44430/9789241564038\\_eng.pdf?sequence=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44430/9789241564038_eng.pdf?sequence=1)
- Penagos, G. S. (16 de septiembre de 2016). Entrevista sobre salud sexual y reproductiva en la ciudad de Medellín. (Estefanía Rivera y Claudia Marín, entrevistadoras).
- Proyecto Clip. (s.f.). El proyecto. Recuperado de <http://www.projectclip.net/el-proyecto/>

- Restrepo, C. (16 de mayo 2018). Entrevista sobre la relación educación y género en la ciudad de Medellín. (Daniela Roldán, entrevistadora).
- Riquer, R. C. (2003). *La investigación sobre violencias contra las mujeres en América Latina: entre el empirismo ciego y la teoría sin datos*. Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública.
- Saavedra, M. (16 de septiembre 2016). En Medellín mueren tres de cada diez empresas creadas. *El Mundo*. Recuperado de [http://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/en\\_medellin\\_mueren\\_tres\\_de\\_cada\\_diez\\_empresas\\_creadas.php](http://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/en_medellin_mueren_tres_de_cada_diez_empresas_creadas.php)
- Secretaría de las Mujeres. (2013). *Hombres cuidadores de vida*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Sepúlveda, A. (19 de mayo de 2017). Entrevista sobre el área de reconocimiento de la Secretaría de las Mujeres. (Daniela Roldán, entrevistadora).
- Tula, M. I. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de cuotas de género y sus efectos en América Latina. *Revista Opera*, 16(16), 9-33. <https://doi.org/10.18601/16578651.n16.03>.
- Universidad EAFIT. (2017). Documento de análisis de resultados con organizaciones sociales por dimensión. Medellín: Centro de Análisis Político.
- Universidad EAFIT. (2018). Relatorías: "Construcción de ciudadanías con enfoque de género".
- Veeduría ciudadana al plan de desarrollo de Medellín (2018). Pronunciamiento a la opinión pública Medellín. 11 de abril de 2018. Recuperado de [https://veeduriamedellin.org.co/images/Pronunciamiento\\_mujeres\\_abril\\_10\\_de\\_2018.pdf](https://veeduriamedellin.org.co/images/Pronunciamiento_mujeres_abril_10_de_2018.pdf)
- Weimer, D. & Vining, A. (2016). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New York: Routledge

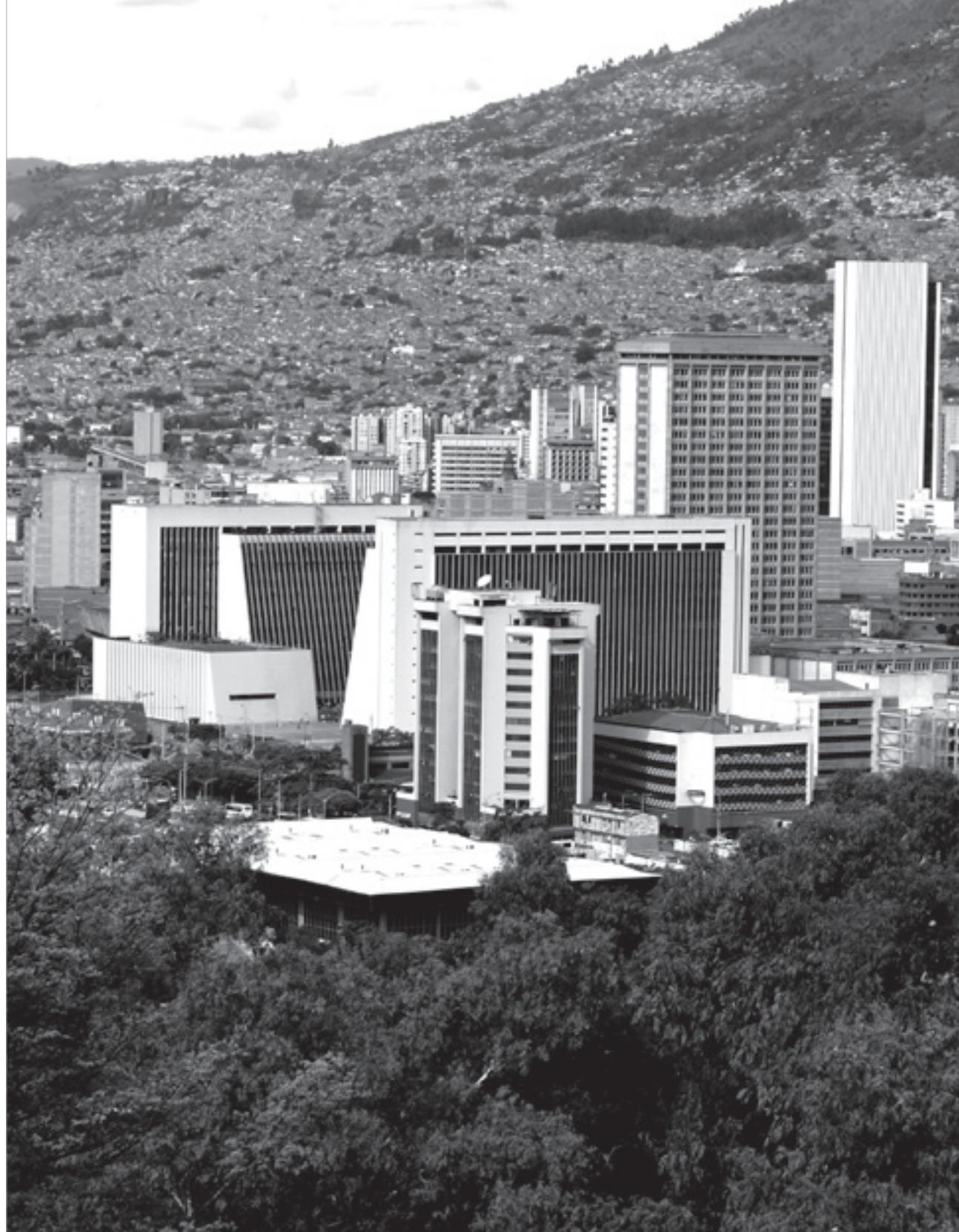
## CUARTA PARTE

### Implementación de la política pública

En esta última parte del libro se hace un análisis de la implementación que ha tenido la política pública desde 2003, cuando se formuló el acuerdo municipal que la formalizó. Un análisis de este tipo como parte de este libro es importante para que en el proceso de reformulación de la política se logren evitar los errores del pasado en la manera como se pretendió llevar a cabo los objetivos, para que se hagan las correcciones institucionales debidas y para que se innove donde sea necesario en los aspectos organizacionales. Este tipo de análisis es imprescindible en este proceso, pues nada se gana si se renuevan objetivos de la política pero a la par no se ajustan los medios para la implementación de los instrumentos. Dado que se volverían a enfrentar las dificultades que en los últimos quince años han impedido parcialmente que muchos de los loables objetivos de la política de 2003 se materializaran por completo. De esta manera, se busca que al renovar los objetivos y metas no se dejan iguales a las organizaciones que las deben implementar, lo cual podría generar un desajuste organizacional entre las metas y objetivos, y los medios que existen para llevarlas a cabo. Dado lo anterior, esta sección busca llevar el diagnóstico

para la política más allá del diagnóstico del problema social a resolver, analizando desde adentro al Estado, especialmente explicando cómo el Estado (y sus organizaciones) han procedido y actuado para transformar la situación problemática. En efecto, esta sección que trabaja desde la perspectiva de la administración pública busca mostrar las posibilidades de esta literatura para profundizar el análisis para las políticas públicas. En este sentido, la idea de esta sección es invertir el problema de estudio, dejando de ver el problema social a resolver como el centro de estudio de los análisis de política, para entonces pasar a ver el diseño de las organizaciones, la motivación y el entrenamiento de los burócratas, las modalidades de externalización contractual, los tipos de trabajo en red, etc., como los elementos determinantes para que una política tenga un impacto real sobre la condición y posición de las mujeres en Medellín. Todo esto bajo el supuesto de que las políticas diseñadas para impactar esta realidad tendrán más o menos éxito dependiendo de la calidad y capacidad del diseño de su implementación.

Fotografía: Olegario Martínez Carvajal, Alcaldía de Medellín.



CAPÍTULO 9

# ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN TOP DOWN PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE IGUALDAD DE GÉNERO

SANTIAGO LEYVA  
CLAUDIA MEJÍA



El análisis de la implementación de políticas públicas ha tenido un largo recorrido que puede rastrearse desde que Harold Laswell, a mediados de los años cincuenta del siglo XX, proponía la implementación como parte fundamental del ciclo. Para los años setenta del siglo pasado y dentro de la primera generación de los estudios de implementación, autores como Pressman y Wildavsky (1973) introdujeron el concepto, lo que desencadenó una serie de estudios empíricos bajo la forma de estudios de caso que consideraban las grandes brechas existentes entre la definición de una política pública y su ejecución.

Como ya se anunciaba en la sección introductoria de esta cuarta parte del libro, este capítulo incluye un análisis de implementación de la política pública desde arriba hacia abajo, que permitirá entender las brechas entre lo planteado por la política y lo realmente implementado. El capítulo desarrollará una metodología propia para el análisis de implementación *top down*; el objetivo de esta metodología es dejar atrás el escenario normativo usualmente utilizado por la planeación estratégica, para pasar a describir el escenario real de implementación que ha tenido la PPMURMM creada en 2003. Para lograr este objetivo, en primer lugar, se describen las acciones concretas a través de las cuales se ha desarrollado la Política desde la Secretaría de las Mujeres; en segundo lugar, se revisa la estructura organizacional que soporta esas acciones; luego se presentan los

Fotografía: Andrés Felipe Ochoa Valencia, Alcaldía de Medellín.

recursos económicos y humanos invertidos en el proceso; y, finalmente, se analizan los mecanismos de control y comunicación que dan forma a la implementación. Se podría decir, de esta manera, que describir los detalles de la implementación se ajusta al modelo tradicional de arriba hacia abajo, pues permite entender la manera como la organización jerárquica se ajusta (o no) a lo que se espera que ella realice.

Si bien no todas las dificultades y fracasos,<sup>1</sup> que ha tenido la PPMURMM definida por el Acuerdo 22 de 2003 del Concejo de Medellín en estos quince años, se deben a los problemas de implementación, en este capítulo se sugiere que es crucial entender cuáles problemas se pueden explicar desde esta perspectiva de la ejecución de las políticas. Esto cobra relevancia, ya que cuando se piensa en políticas públicas, usualmente tiende a priorizarse el análisis del problema social, es decir, de asuntos como la violencia, la calidad educativa, la congestión vial, lo cual conduce a una muy poca atención al diseño de las burocracias que están relacionadas con dichos asuntos. En este sentido, se olvida comúnmente que los fallos de Estado también causan problemas que deben ser atendidos en el diseño de una política, mediante la transformación de las estructuras y el diseño del mismo Estado. Es por esto necesario que, a la hora de pensar en la formulación de la Política pública de la igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín, se debe también analizar cómo ajustar el diseño del Estado para que los fallos y fracasos que las organizaciones públicas tuvieron en el pasado no se sigan repitiendo en el futuro.

1 — Vale la pena aclarar que no se está sugiriendo que la política de 2003 haya sido un fracaso, pues desde nuestra perspectiva ha sido tremadamente exitosa. Sin embargo, el propósito de esta metodología es aprender de aquellos puntos donde fracasó para poder sugerir ajustes y evitar que los mismos diseños de implementación lleven a los mismos fracasos en el futuro.

## Una breve descripción del análisis de implementación top down

Desde este punto de vista *top down*, la implementación de las políticas es entendida como “el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado” (Revuelta, 2007, p. 139) o un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas (Pressman y Wildasky, 1973). Este tipo de definiciones aceptan que existe una relación estrecha entre la formulación y la implementación, en tanto “las políticas involucran fines y medios y la implementación es el empleo de los medios para alcanzar los fines” (Lane, 1983, p. 19). Por esta razón, según Mazmanian y Sabatier (1983, citado por De León y De León, 2003):

La implementación es la puesta en práctica de una decisión básica de política, usualmente incorporada en un estatuto, pero que también puede tomar la forma de órdenes ejecutivas importantes o decisiones judiciales. Idealmente, esta decisión identifica el o los problemas a tratar, estipula los objetivos a ser alcanzados, y, en una variedad de formas, estructura el proceso de implementación (p. 473).

De esta manera, desde un modelo ideal, las políticas deberían establecer objetivos claros, los medios para cumplirlos, las estructuras organizacionales que los hagan posibles y las formas de controlar o monitorear el logro de los objetivos (Wildasky 1977, citado por Lane, 1983, p. 21). Como se observa, desde esta perspectiva de arriba hacia abajo, el estudio de la implementación implica entender cómo se ha llevado a cabo una política desde una mirada evaluativa de la gestión de las burocracias. Desde este enfoque, se estudian los elementos que han permitido o dificultado

el logro de los objetivos, a través del establecimiento de metas claras y no ambiguas de la política y de la relación entre medios a utilizar y los fines de la política; la definición detallada de competencias o funciones de cada uno de los actores involucrados, y los mecanismos de control que buscan el cumplimiento de las reglas entre quienes crean y quienes implementan las políticas.

Dado el enfoque *top down* ya mencionado, en este capítulo se explora si la política de equidad de género llevada a cabo en los últimos quince años en Medellín ha contado con mecanismos de coordinación y con los recursos necesarios para cumplir con los objetivos trazados. Este análisis es guiado por una hipótesis implícita en todos los estudios jerárquicos de implementación, la cual sugiere que los fracasos o los problemas en la realización de las políticas surgen cuando se da la intervención de muchos actores durante el proceso, cuando los objetivos no están claros, las competencias o capacidades no existen y los recursos no son suficientes (Aguilar, 1993). Como se observa, este enfoque tiene como postulados y principios “la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el mundo político y el mundo administrativo y, por último, la búsqueda del principio de eficiencia” (Meny y Thoenig, 1992, p. 160). En consecuencia, los estudios *top down* sugieren que como medidas remediales a los problemas se establezcan los mecanismos de control adecuados y que se disponga de los recursos y de la claridad organizacional suficiente para que los objetivos sean realizables. Por otro lado, estos estudios prescriben que:

Gran parte de la función que cumplen los administradores de alto nivel en el proceso de implementación consiste en prever los problemas que se presentarán con mayor frecuencia en los niveles inferiores del sistema, así como en intentar programar el

comportamiento de los subordinados con el fin de que respondan a esos problemas de manera regular (Elmore, 1978, p. 197).

Desde esta perspectiva se establecen los objetivos y procedimientos de la política, esperando que cada uno de los actores en los diferentes niveles realice los pasos que debe seguir y consiga los resultados esperados, medidos de acuerdo con el objetivo planteado. Este método se apoya principalmente en dispositivos formales de comando y control, los cuales centralizan la autoridad y dependen directamente de la acción de quien plantea la política, tales como las fórmulas de financiación o la creación de estructuras organizacionales o de controles administrativos. Además, supone que “el sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y a las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas” (Parsons, 2009, p. 484.).

### Metodología para el análisis *top down* de la política

En materia de metodologías para el análisis *top down* existen distintas posibilidades. Algunas de ellas como la de Pressman y Wildavsky (1973) exploran “la complejidad de la acción conjunta”, es decir, el número de pasos e instancias de decisión que son necesarias para llevar a cabo una política. Otras como la de Sabatier & Mazmanian (1979) buscan sistematizar “una multiplicidad de variables legales, políticas y de trazabilidad que afectaban diferentes momentos del proceso de implementación” (Sabatier, 1986, p. 23) para poder entender la viabilidad futura de la implementación. Otras metodologías, como la de Elmore (1979) conocida como *forward mapping*, se centran más en los temas de diseño. Esta última,

fue desarrollada detalladamente por Weimer y Vining (2011). Esta última metodología propone comenzar los análisis de las políticas en la cúspide del proceso, es decir:

A partir de la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política, y luego se desarrolla a lo largo de una secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original (Elmore, 1979, p. 253).

Partiendo de estas experiencias previas, se diseñó una metodología sencilla y descriptiva para entender cómo se ha implementado en los últimos quince años la política pública para lograr la equidad de las mujeres en Medellín. Cabe señalar que en este capítulo se entiende que hacer un análisis desde un paradigma *top down* en la administración pública contemporánea puede resultar chocante para algunas personas, innecesario para otras, e incluso equivocado para unas más. Si bien este tipo de análisis ya no captura muchas de las dinámicas de la gestión pública del siglo XXI, los autores de este capítulo creemos que la misma sigue siendo necesaria para explicar las dinámicas internas del Estado y en este caso las de la Alcaldía de Medellín en particular.

Dado el interés por mostrar la utilidad de este tipo de mirada *top down*, y partiendo de algunos de los trabajos ya mencionados arriba, proponemos a continuación una metodología de siete pasos. Esta metodología permite hacer un diagnóstico sencillo y claro, con el fin de mostrar dónde han estado los obstáculos para la implementación de la política pública en el pasado. La idea será explicar cada paso a medida que se vaya desarrollando,

pero para dar una mirada general resulta conveniente mencionarlos brevemente en la siguiente tabla. Se debe notar que además del nombre de cada sección de la metodología, se agregó la pregunta de la sección que guio el trabajo.

Tabla 1. La metodología de siete pasos para el análisis *top down*  
(A continuación, las tablas, gráficos y demás se enumeran a partir de 1)

Paso	Nombre	Pregunta
1	Reseña histórica	¿Con qué marco organizacional se ha llevado a cabo la implementación en el pasado?
2	Sobre la estructura organizacional que atiende la política	¿Cuál es la estructura jerárquica actual?
3	Sobre los proyectos actualmente en ejecución	¿Qué proyectos tienen actualmente en ejecución y qué área de la estructura los desarrolla?
4	Sobre los recursos humanos que atienden la política desde la Secretaría	¿Cuántas personas trabajan en la Secretaría, qué preparación tienen y qué roles tienen?
5	Sobre los recursos financieros reales de la política	¿Con qué recursos financieros cuentan y cómo van variado estos en el tiempo?
6	Sobre los mecanismos de control y comunicación	¿Qué mecanismos de control y comunicación existen?
7	Diagnóstico final y recomendaciones	¿Qué se puede leer de todo lo anterior?

Fuente: elaboración propia.

El objetivo de esta metodología es dejar atrás el escenario normativo para pasar a describir el escenario real de implementación que ha tenido la política pública de 2003. Para lograr este objetivo, en primer lugar, se describe la evolución en el marco organizacional a través del cual se ha desarrollado la política desde la Secretaría de las Mujeres, seguido del análisis de estructura organizacional que soporta esas acciones; los recursos económicos y humanos invertidos en el proceso y los mecanismos de control y comunicación que dan forma a la implementación. Se podría

decir que esta manera de describir los detalles de la implementación se ajusta al modelo tradicional de arriba hacia abajo, pues permite entender la manera como la organización jerárquica se ajusta (o no) a lo que se espera que ella realice.

### Reseña histórica del marco organizacional de la implementación de las políticas de mujeres en Medellín

La metodología propuesta busca reconstruir en primera instancia la evolución entre objetivos y estructuras de ejecución en las políticas de equidad de género en Medellín. La idea con ella es presentar los elementos para contrastar los fines de la política con los medios con los que se ha contado para llevarla a cabo. De esta manera se podrán sugerir algunas explicaciones causales de la distancia entre los fines buscados y los objetivos conseguidos en estos quince años (2003-2018) desde el punto de vista de la implementación.

Como ya se ha dicho a lo largo del libro, esta PPMURMM es el resultado de grandes discusiones que se dieron a nivel mundial entre las décadas de los años setenta y noventa, en espacios como la conferencia de Beijing de 1995 y los pronunciamientos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), proponiendo discursos a favor de equidad de género y la protección de las mujeres desde las diferentes dimensiones que permitan su desarrollo, los cuales fueron permeando las políticas en el país y fueron acogidas a nivel del municipio. A nivel local, este tipo de medidas fueron impulsadas por espacios como la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín (MTMM), que surgió en 1995 como espacio para articular la lucha en el país por la equidad de género, potenciada en gran parte por las

vulneraciones a las que se vieron expuestas las mujeres dentro del conflicto que vivió la ciudad en los años ochenta y noventa, pero también por el surgimiento de una mayor conciencia sobre la discriminación machista de carácter histórico que existía en la cultura antioqueña.

Más tarde, el primer antecedente de importancia sobre la implementación se da como resultado de las demandas del Movimiento social de mujeres: la creación de la Subsecretaría de Metromujer en 2001, reglamentada por el Decreto 151 de febrero de 2002. Antes de que existiera dicha subsecretaría había ya existido una pequeña Oficina de la Mujer desde 1992, la cual contaba con una Casa de la Mujer para “atender a la mujer con programas de capacitación, atención social y desarrollo de la mujer rural” (Secretaría de las Mujeres, 2015, p. 3).

La creación de esta subsecretaría fue un paso considerado insuficiente por algunos sectores del movimiento, dado que se trataba de una instancia gubernamental que tenía pocos recursos y que debía actuar en un entorno poco favorable, pues el mismo plan de desarrollo no contaba con una perspectiva de género. Sin embargo, se trató sin duda de un primer paso importante para incluir el asunto de la equidad de género dentro de la estructura orgánica del municipio (Mesa de Trabajo Mujer de Medellín [MTMM], 2003, p. 4). Igualmente, otro de los logros importantes de la Subsecretaría, pero especialmente del movimiento organizado de mujeres, fue justamente la definición de una primera política pública en 2003, la PPMURMM, mediante el Acuerdo 22 de ese año.

Se resalta que, en materia de implementación, la política solo señaló que era necesario “consolidar instancias municipales que desarrollan programas para las mujeres” (Concejo de Medellín, 2003, Art. 4), generar información discriminada entre hombres y mujeres; y finalmente “mantener, actualizar y sostener el Sistema de Información para la Equidad de

Género y el Desarrollo Integral de las Mujeres, como un proceso participativo, de formación e información ciudadana que sirva para la identificación, diseño e implementación de soluciones acordes con las necesidades e intereses de las mujeres” (Concejo de Medellín, 2003, Art. 4).

En cuanto a los aspectos administrativos de la implementación, solo se menciona en el artículo sexto del Acuerdo 22 de 2003 que todas estas responsabilidades seguirán a cargo de la Secretaría de Cultura Ciudadana – Subsecretaría de Metromujer, y que además:

La Administración municipal garantizará la inclusión de los recursos financieros en cada una de las anualidades presupuestales identificando el programa específico y la cuantía requerida para desarrollarlo (Ley 810 del 9 de julio de 2003) en todas las dependencias de la Administración municipal con un porcentaje significativo para los programas de las mujeres y se dispondrá de los medios y recursos que le sean pertinentes (Concejo de Medellín, 2003, Art. 6).

Al respecto, quizás la guía más clara del nivel, aún pequeño, pero claro, de compromiso que se empezaba a tener desde la Alcaldía con los asuntos de la equidad de género sea el Decreto Reglamentario 1939 de 2003, el cual buscaba garantizar que como mínimo se invirtiera un 1% del presupuesto anual del municipio en la Secretaría de las Mujeres. Este “mandato”, aunque claro, deja un rango amplio de discrecionalidad, ya que, si bien especifica un monto o un porcentaje mínimo de gastos del municipio designados para este fin, no hace obligatorio un monto fijo más alto. Esto implica, en la práctica, que en cada periodo de gobierno de la Alcaldía, inclusive cada año, la Secretaría debe entrar a gestionar recursos para poder garantizar la implementación de los proyectos a través de los que desarrolla la política pública. En este sentido, tener solo un 1% del

presupuesto del municipio garantizado representa un logro y a la vez una muralla difícil de superar.

Todo lo anterior muestra que, a pesar de tantos y tan variados compromisos, la PPMURMM de 2003 no define un mandato claro sobre los medios para la implementación y sobre los recursos necesarios para lograr lo que se está normativizando. De alguna manera, se trata de una política difusa que incluía muchos objetivos, sin especificar los elementos organizacionales y los recursos necesarios para convertir todos estos objetivos en realidades. Esto a su vez conllevaba a elementos ambivalentes, pues sin duda, para los movimientos sociales, el acuerdo implicaba un logro importante en la medida que toda esta cantidad de objetivos eran incluidos por primera vez en la agenda pública; aunque para el Estado tampoco implicaba una cesión demasiado grande pues las cosas se dejaban relativamente ambiguas y a criterio de los gobernantes futuros. Se trataba de un acto más de política que de política pública, que realmente definía unos medios organizacionales claros para transformar la equidad de género en la ciudad.

Sin embargo, a pesar de todo lo positivo que pudo ser contar con una política formal desde 2003, no se debe dejar de notar que, desde el punto de vista de la implementación, el diseño “vago” de la política no permitía definir instrumentos claros, organizaciones responsables y metas medibles y fáciles de monitorear. En este sentido, se debe hacer notar que el Acuerdo 22 del 2003 que creó la política pública se centró más en incorporar las prioridades de la agenda del movimiento social de mujeres a la agenda institucional, además de plantear la necesidad de garantizar espacios de participación para las mujeres y la articulación de la política, pero nunca especificó mayor cosa en cuanto a la forma de hacerlo, ni estableció directrices claras para su implementación desde el

nivel técnico, organizacional y territorial. Es decir, que nunca especificó quiénes deberían ser las organizaciones involucradas, con qué recursos, en qué asuntos, con qué fines, con qué alcance, entre otras cosas.

Posteriormente, con la llegada de un nuevo gobierno municipal en 2004, los objetivos de la política adquirieron una dimensión aún mayor y los retos se ampliaron de manera importante, dado que se incorporó a la agenda institucional nuevos aspectos como los temas de violencias contra las mujeres, el lenguaje incluyente y los temas de anorexia y bulimia, solo por mencionar algunos aspectos nuevos. No obstante, la modificación de los aspectos organizacionales por parte de la Alcaldía tiene que esperar hasta el término de ese gobierno, cuando se da la creación de la Secretaría de las Mujeres en el año 2007 mediante el Acuerdo 01 de ese año, teniendo como antecedente más inmediato la ya mencionada subsecretaría dentro de la Secretaría de Cultura.

Según este acuerdo, el objetivo de la nueva Secretaría de las Mujeres es el de “contribuir a la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y a la disminución de prácticas discriminatorias que atenten contra el desarrollo político, social, económico y cultural de las mujeres del Municipio de Medellín” (Concejo de Medellín, 2007, Art. 21). Como objetivos específicos, la Secretaría debe implementar el plan estratégico que detalla la PPMURMM de 2003: transversalizar a planes específicos y sectoriales el enfoque de género, garantizar que se incluya la política en los sucesivos planes de desarrollo y liderar procesos de diálogo con las organizaciones sociales de mujeres.

Igualmente, este acuerdo autoriza la creación de la Subsecretaría de Derechos y Desarrollo y la Subsecretaría de Planeación y Transversalización. Para la primera Subsecretaría, algunas de las funciones asignadas son: a) formular y ejecutar planes y proyectos en materia de derechos

de las mujeres, b) gestionar mecanismos de participación y c) coordinar los programas de derechos de las mujeres con otras áreas de la administración. Por otro lado, para la segunda Subsecretaría se señaló por este acuerdo que sus funciones serían: a) manejar los indicadores para la transversalización, b) extender estos indicadores a todas las áreas de la administración y c) elaborar informes de resultados. En este sentido, se puede ver que la primera área tenía un peso más importante en términos de ejecución y la segunda en clave de transversalización.

Otro aspecto relevante de la implementación tiene que ver con la manera como se ha estructurado la participación ciudadana. En este sentido, vale la pena también evidenciar el lento avance que tuvo la creación y activación de un comité consultivo que mediara la relación entre el Estado y el movimiento social. En un principio, el decreto reglamentario de la creación de la Subsecretaría de Metromujer creaba el Comité Interinstitucional de Metromujer, creado por el Decreto 763 de 2002 y posteriormente lo ligaba a implementación de la política, con el principal objetivo de hacer seguimiento a los indicadores y generar información sobre la condición de las mujeres y mantener una relación permanente con el Consejo Consultivo. Sin embargo, con la creación de la Secretaría en 2007, solo se crea el nuevo Consejo Consultivo hasta el 9 de marzo de 2012 a través del Decreto 318 de 2012. Este decreto modifica Acuerdo 01 de 2007 para señalar que este Consejo Consultivo deberá generar “un espacio de participación, deliberación y asesoría, pluralista y representativo de la sociedad civil, para propender por el desarrollo y elevar la calidad de vida de las mujeres de Medellín” (Alcaldía de Medellín, 2012, Art. 2), lo cual hasta el momento escasamente se ha realizado.

Otro hito importante en la evolución de la implementación de la política se dio en 2012 con la reestructuración administrativa del municipio de

Medellín generada por el Decreto 1364 de 2012. Este modificó las funciones de la Secretaría de las Mujeres, definiendo que esta tenía como objetivo “liderar la formulación, articulación, coordinación e implementación de las políticas públicas y estrategias tendientes a la promoción, protección, restitución y garantía de los derechos de las mujeres” (Alcaldía de Medellín, 2012). Además, dicho decreto establece concretamente las funciones que la dependencia debe desempeñar, las cuales se relacionan principalmente con el direccionamiento de la política pública, la transversalización del enfoque de género al interior de la administración municipal y la promoción y garantía de los derechos de la mujer, así como propiciar la participación de la mujer y el constante relacionamiento con las organizaciones de mujeres, las organizaciones sociales y el sector privado. Todo lo anterior, en términos prácticos, no difiere en mucho de lo que ya se había dicho en 2003 y 2007, aunque sí significa que, dados los objetivos de esa reforma, se creen nuevas plazas permanentes que buscan normalizar la condición laboral de los y las contratistas, asunto que se atenderá más abajo.

Finalmente, en el Plan de Desarrollo 2016-2019 del municipio de Medellín quedaron consignados dos programas que tienen que ver específicamente con el quehacer de la Secretaría de las Mujeres, como principal responsable de la ejecución de la política. El primero de estos programas es Medellín Segura para las Mujeres y las Niñas, el cual comprende estrategias para asegurar específicamente la seguridad del género femenino. Este contiene tres proyectos: Territorios Seguros para las Mujeres y las Niñas, Prevención y Atención de las Violencias basadas en Género y Comunicación Pública para el Empoderamiento Favorable a los Derechos de las Mujeres. A estos proyectos se les asignan unos objetivos, una dependencia responsable, un indicador de resultado y un presupuesto asignado, sin embargo, no se expone de manera explícita cómo serán ejecutados, es

decir, los instrumentos y metodologías a utilizar y el enfoque que debe guiar estas actuaciones de la administración municipal.

El segundo programa es Empoderamiento y Transversalización de la Equidad de Género, para el cual se presenta dentro del plan de desarrollo un objetivo claro y concreto, una entidad responsable, la Secretaría de las Mujeres, y unos indicadores de resultado. El desarrollo de este programa conlleva tres proyectos: Promoción de los Derechos de las Mujeres, las Jóvenes y las Niñas; Red de Centros de Equidad de Género; y Transversalización de la equidad de género. Para estos proyectos se establecen unas metas medibles y unas dependencias encargadas, pero, al igual que en el caso anterior, no hay estrategias concretas, ni se especifica el “cómo” se va a implementar el proyecto, ni qué funcionarios específicamente están encargados de su ejecución.

Además de esto, en el rastreo realizado se pudo encontrar que las acciones de implementación de la Secretaría se encuentran principalmente en los siguientes procesos:

- Línea 123 Mujer: línea de emergencias con atención las 24 horas, donde un 85% de los casos reportados son de violencia intrafamiliar.
- Duplas en territorio: sicólogas y abogadas que brindan atención en territorio, de casos derivados del 123 o de otras fuentes.
- Hogares de acogida: medida de protección para las mujeres que han denunciado en comisarías o fiscalía violencia basada en género. Son doce en total.
- Centros de Equidad de Género: centros de atención que permiten el acceso a derechos y rutas de atención.
- Reconocimiento a mujeres: mujeres jóvenes talento y medalla al mérito
- Autonomía económica: apoyo a las mujeres para desarrollar actividades productivas

- Participación social y política: acompañamiento a líderes y colectivos de mujeres, y escuela de gobierno y equidad de género.
- Educación: busca contribuir a la disminución de las brechas para el acceso al sistema educativo mediante acciones afirmativas como el programa La Escuela Encuentra a la Mujer Adulta.

Estos programas y proyectos se alinean con los objetivos que plantea la política desde las temáticas o dimensiones que abordan y los cambios que busca generar la política, lo cual permite afirmar que desde la forma en la que se ha organizado la Secretaría para funcionar se encuentra una intención de desarrollar en sus actuaciones los lineamientos de la política pública. Igualmente, desde la Secretaría existe una apuesta concreta declarada a nivel directivo por concretar de manera efectiva la transversalización, como herramienta para incidir en las diferentes dimensiones que inciden en la equidad de género. No obstante, cabe aclarar que según lo revisado en esta breve reseña histórica nunca ha sido una prioridad reflexionar en el marco organizacional de la Secretaría, lo cual ha dejado vacíos importantes que se retomarán en las próximas secciones.

### Sobre la estructura organizacional que atiende la política

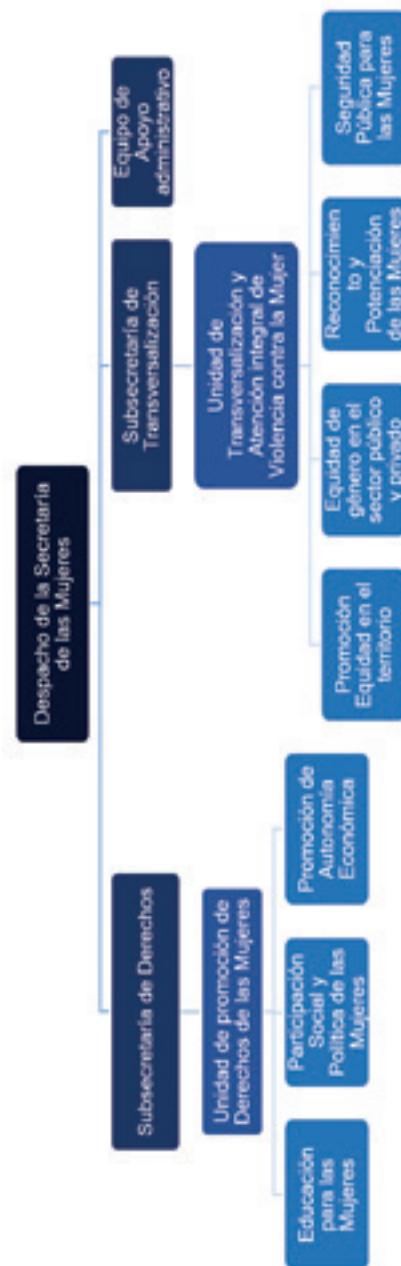
En relación a la estructura organizacional, se encontró que tal y como lo señala el Acuerdo 01 de 2007, la Secretaría de las Mujeres cuenta con dos subsecretarías, una Subsecretaría de Derechos, a la cual se suscriben los proyectos de educación para las mujeres, participación social y política de las mujeres y promoción de la autonomía económica; y una Subsecretaría de Transversalización en la cual se desarrollan los proyectos relacionados

con seguridad pública para las mujeres, reconocimiento y potenciación de las mujeres, promoción de la equidad de género en el sector público y en el privado; y promoción de la equidad de género en el territorio. Cada subsecretaría cuenta con una líder de programa y, a su vez, líderes de cada uno de los proyectos, las cuales hacen parte de la nómina de planta de la Alcaldía. Dentro de cada proyecto, además de una líder, se encuentra un equipo de profesionales.

Asimismo, la Secretaría cuenta con una unidad administrativa, encabezada por una líder de programa, a través de la cual se gestionan los asuntos contractuales y estratégicos de toda la Secretaría, lo que genera procesos de apoyo a todos los proyectos que desarrolla esta dependencia.

Dado que estos proyectos, en gran medida, están siendo ejecutados bajo el modelo de contratación con contratos o convenios, la Secretaría cuenta con funcionarias de carrera que cumplen la función de supervisión sobre cada uno de esos contratos, tal como se constató en las conversaciones con las subsecretarías de despacho. En resumen, se puede observar que el área de *derechos* fue diseñada para pensar hacia afuera de la Alcaldía y para realizar acciones directas, mientras que el área de *transversalización*, en su diseño original, debía asumir el reto de mejorar la manera como los asuntos de género se incluían en las distintas políticas públicas, para que fuera el conjunto de la Alcaldía (y no solo la Secretaría de las Mujeres) se encargara de resolver los problemas de equidad de género de la ciudad de Medellín. De cualquier manera, debe notarse que no se pensó que la Secretaría tuviera personal en las comunas, por lo que se tenía una concepción más de proyectos y menos de construir un servicio civil que pudiera intervenir en los barrios (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Estructura jerárquica de la Secretaría de las Mujeres



Fuente: elaboración propia basada en la Resolución 2022 de 2015  
(Alcaldía de Medellín, Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, 2015).

## Sobre los recursos humanos que atienden la política desde la Secretaría

Para realizar todo lo que ya se ha dicho, la Secretaría de las Mujeres cuenta con una planta de 60 funcionarios en su estructura administrativa, entre los cuales 17 puestos están relacionados con el funcionamiento administrativo de la dependencia y solo 43 con la ejecución de los proyectos a través de los cuales se concretan las acciones de la Secretaría.

Gráfico 2. Distribución de funcionarias y funcionarios en la Secretaría de las Mujeres



Fuente: Secretaría de las Mujeres y Alcaldía de Medellín.

Como se puede ver en el gráfico, actualmente esas 60 funcionarias y funcionarios están distribuidas de la siguiente manera: 1 secretaria de

despacho (nombrada por el alcalde), 2 subsecretarías (nombradas por la secretaria), 3 líderes de programa, 7 líderes de proyecto, 3 profesionales especializados, 25 profesionales universitarios, 3 secretarios, 2 técnicos administrativos y 2 auxiliares administrativos. Adicionalmente, este personal está asignado a las distintas áreas de la siguiente manera: 17 adscritos directamente al despacho de la secretaría y a su unidad administrativa, 19 a la Subsecretaría de Derechos y 24 a la Subsecretaría de Transversalización.

Estas 60 personas (el personal vinculado) realizan principalmente acciones estratégicas, labores administrativas de oficina en el Centro Administrativo La Alpujarra y, en el caso de los cargos de profesional universitario, tareas de gestión y otras de administración tales como la supervisión de los contratos. Esto tiene implicaciones concretas de implementación, dado que la cantidad del personal y los modos de contratación tienen grandes inconvenientes. Los funcionarios consultados coinciden en afirmar que para implementar cualquier programa público o cualquier política y atender las problemáticas de la comunidad directamente en los barrios y en las comunas es necesario tener una cantidad importante de personal a disposición, y la principal dificultad es la falta de esta, ya que es evidente el déficit que existe en cuanto a cargos de planta que desempeñen la función de llevar los programas al territorio, dado que la Secretaría no cuenta con el personal requerido y su materialización termina siendo contratada con operadores que proveen el personal, con lo que además la continuidad de los procesos y la gestión del conocimiento se ponen en riesgo.

En este sentido, para la atención e intervención directa a la ciudadanía se contratan todos los proyectos enunciados anteriormente a través de operadores, regularmente instituciones universitarias, las cuales proveen

el personal necesario para la ejecución de los Centros de Equidad de Género, la atención sicosocial, los procesos formativos, entre otros. De esta manera, se corre el riesgo de que cada año, al tener un nuevo operador, el personal que conoce el proceso no continúe, la información y el conocimiento acumulado se pierda o disperse, y se tenga que replantear metodológicamente los procesos dependiendo de las fortalezas e intereses del operador y de su equipo, lo cual no permite la consolidación de los procesos ni la posibilidad de generar impactos a largo plazo.<sup>2</sup>

De hecho, cuando se indaga por los objetivos de cada uno de los programas, las funcionarias y funcionarios del nivel directivo los conocen plenamente. No obstante, no ocurre la misma situación cuando a las funcionarias de territorio, asociadas a los operadores, se les pide relacionar su trabajo con los objetivos de la política, pues dicen no tener un conocimiento amplio sobre la misma. De esta manera, los programas cumplen de manera individual con unos mínimos aceptados y compartidos sobre la labor de la secretaría, aunque no siempre se logra cumplir con la misionalidad de la Secretaría por la fragmentación en la manera como se implementan en territorio las acciones.

Además de los problemas de depender de contratistas, también se debe señalar que la expansión de la planta traída por la reforma de 2012 tampoco fue ideal. Al respecto, es importante destacar que, si bien por la reforma la Secretaría aumentó en gran medida su número de funcionarias, pasando de 15 a 60, esto no reflejó un aumento proporcional de la capacidad y no tuvo mayor impacto sobre la presencia en las comunas de la ciudad. Por un lado, en ese momento el aumento de la planta no se realizó con concurso de méritos abierto, que es el mecanismo para

---

2 — Este asunto se desarrollará de manera más amplia en el siguiente capítulo de análisis desde la perspectiva *bottom up*.

proveerlas de manera definitiva, y dichas plazas fueron cubiertas por mecanismos internos de selección y otorgadas en condición de provisinalidad. Por esta razón, buena parte de esos cargos se encuentren actualmente (2018) en el concurso realizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil para proveerlas de manera definitiva, lo cual también presenta el riesgo de interrumpir la continuidad de quienes han estado a cargo de los procesos y han podido aprender del tema en estos años. Por otro lado, estos cambios administrativos han implicado un aumento del personal, pero no han mejorado la presencia territorial de la Alcaldía que sigue dependiendo de operadores para llegar al territorio. En este orden de ideas, tener una presencia permanente en todas las comunas y corregimientos de la ciudad sigue siendo un reto importante a futuro para la implementación de la política.

### Sobre los recursos financieros reales de la política

En cuanto a los recursos, después de que fue aprobada la PPMURMM en 2003, las disposiciones presupuestales que se han entregado por parte de la administración municipal y que se han distribuido por consideraciones de género, según la metodología del Observatorio de Equidad de Género de Cochabamba<sup>3</sup> (2009) y calculado por la Secretaría de las Mujeres y Corporación Humanas Colombia (2009), se resume en la siguiente tabla:

3 — Aunque hay diversas metodologías para el análisis de los presupuestos sensibles al género, aquí nos basamos en la seleccionada por Corporación Humanas Colombia y Secretaría de las Mujeres (2015), dado que es con base en el informe elaborado por estas instituciones que se hace el análisis.

Tabla 2. Presupuestos sensibles al género por año

Año	Total de presupuesto para inversión del municipio	Porcentaje total con respecto al presupuesto total de inversión del municipio
2005	957,550,000,000	0,68%
2006	1,054,997,000,000	1,57%
2007	1,085,173,000,000	1,91%
2008	2,254,615,000,000	0,68%
2009	2,582,471,000,000	1,57%
2010	2,964,465,000,000	1,91%
2011	3,190,574,000,000	0,96%
2012	3,237,352,518,670	1,02%
2013	3,924,915,445,710	1,99%
2014	5,500,697,166,873	1,33%

Fuente: Corporación Humanas Colombia y Secretaría de las Mujeres, 2015.

Por otro lado, si bien el Decreto Reglamentario 1839 de 2003 establece que como mínimo el municipio debe gastar el 1% de sus recursos en proyectos propios de la instancia dedicada a temas de equidad de género, que en su momento era Metromujer, en la realidad, al sumar todos los proyectos sensibles al género –incluso de otras dependencias– no se llega a cumplir con ese mínimo. Y aun cuando es cumplido este porcentaje, termina siendo insuficiente de cara a los grandes desafíos que implica la PPMURMM de 2003 en términos de inversión pública.

Estas restricciones presupuestales se manifiestan en proyectos específicos, por ejemplo, los Centros de Equidad de Género, que tienen el objetivo de territorializar la política en las comunas, solamente han podido establecerse para unas pocas comunas (cuatro), y en donde existen enfrentan dificultades para la ejecución del proyecto, incluso de falta de

recursos para mantenimiento y aseo de las sedes (ver ampliación de este tema en el próximo capítulo). Además, como algunas de sus funcionarias afirmaron en una entrevista para este artículo, “no es suficiente con tener fachada, plata y casas muy bonitas si no hay contenido” (Comunicación personal, mayo 24 de 2017). Puede ser que filosóficamente la idea de fondo de los centros esté muy bien planteada, y que hablar de la forma como funcionan no sea lo más trascendental, pero en este sentido, como señala otra entrevistada, “cuando la forma tiene tantos problemas, termina también tirándose en el contenido” (Comunicación personal, mayo 24 de 2017). También afirman las funcionarias que los centros tienen limitaciones de material publicitario para entregar y esto dificulta la labor porque “si usted no tiene material, si no tiene unas herramientas mínimas y unas condiciones mínimas, hacer mil cosas es muy difícil” (Comunicación personal, mayo 31 de 2017).

De otro lado, también se han presentado discontinuidades importantes en los recursos disponibles, lo cual hace muy difícil el sostenimiento de los proyectos y genera grandes pérdidas de conocimiento, como ocurrió en el primer año del actual periodo de gobierno (2016-2019). En este sentido, las funcionarias agregan que “estábamos acostumbradas a tener un poco más de recursos, un rango de acción más amplio, podíamos hacer más cosas, podíamos soñar” (Comunicación personal, mayo 24 de 2017). Todos estos recortes, y especialmente los altibajos presupuestales, terminan erosionando muchas de las capacidades que se crean, pues algunas de las personas que han llevado a cabo las funciones se terminan cansando de la inestabilidad y buscan nuevas opciones laborales.

Además, los recortes realizados en el último periodo de gobierno llevaron a que se tuvieran que eliminar cargos importantes en el territorio, como las gestoras de equidad, quienes tenían la responsabilidad de

coordinar las acciones de otras áreas de la Alcaldía en clave de equidad de género, limitando la presencia de la Secretaría en el territorio a las acciones que se desarrollan en los cuatro centros de equidad de género y el centro móvil (ver ampliación de este tema en el próximo capítulo). Esto ha sido un gran reto para la política pública, que el acercamiento al territorio ha dejado de ser permanente a través de las gestoras, las cuales tenían un papel más de promoción y acompañamiento a los procesos de mujeres en los diferentes ámbitos a nivel de la comuna o corregimiento y, además, tenían la capacidad de cubrir asuntos coyunturales en las comunas que les permitía tener un margen de maniobra para articularse en los diferentes espacios comunitarios e interinstitucionales, mientras que actualmente la presencia en territorio se restringe casi exclusivamente a la labor de los Centros de Equidad de Género, los cuales realizan acompañamiento y asesoría a un tipo muy específico de mujeres. Esto causa, por una parte, una pérdida de la capacidad de transversalizar la equidad de género en el territorio con los funcionarios de nivel técnico y los actores sociales que hacen presencia en cada comuna o zona y, además, la pérdida de la capacidad de hacer lecturas más profundas del territorio que permita adaptar la oferta al contexto y responder de manera más oportuna a las necesidades cambiantes de cada sector.

### Sobre los mecanismos de control y comunicación

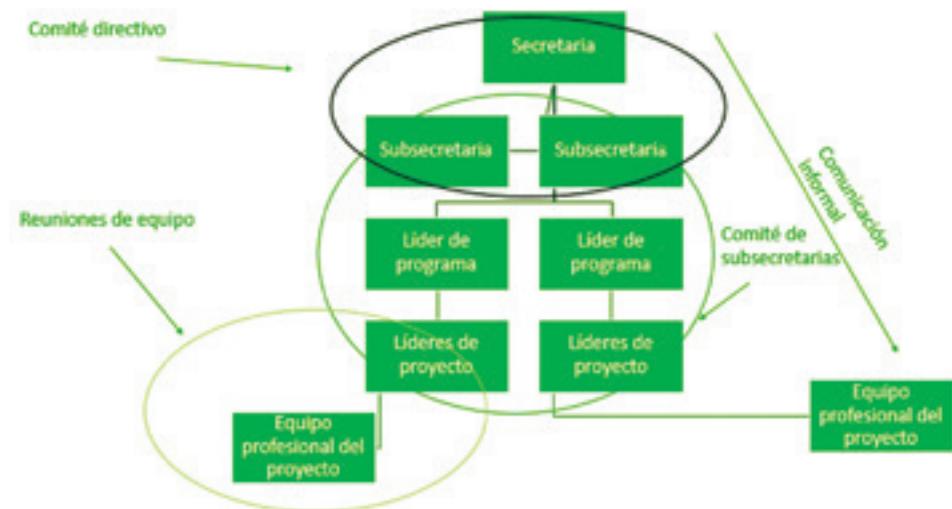
En la Secretaría de las Mujeres existen varias instancias en las que se hace seguimiento a las tareas y compromisos asignados. A nivel general existe el comité de carácter directivo, en el cual la secretaria (persona que funge el cargo) imparte las directrices y se toman decisiones de carácter estratégico,

y en el que se escalan por parte de las subsecretarías aquellos asuntos más prioritarios que identifican en las conversaciones con sus equipos. Las líderes de programas y proyectos, junto con las subsecretarías, también tienen un espacio de reunión en el que recogen los temas que escalan desde los equipos y toman decisiones en un nivel intermedio que luego son trasmítidas a cada equipo y a la secretaría de despacho. Además, es allí donde se comparten las directrices surgidas del comité directivo, con el fin de que las líderes las compartan con sus equipos.

Finalmente, a nivel de cada proyecto se desarrolla un comité primario con cada líder y su equipo en el cual se tratan temas de carácter más operativo como las dificultades identificadas por el personal en territorio, las cuestiones contractuales y administrativas, entre otros. Dependiendo de la naturaleza de los asuntos que allí se identifican, estos pueden ser escalados a las subsecretarías o a la secretaría del despacho, con el fin de tomar decisiones y hacer correcciones cuando sea necesario, de común acuerdo con los operadores de los proyectos, si el asunto involucra a estos. En estas reuniones también se comparte con las profesionales las directrices que han surgido de las instancias directivas, y se busca que quienes ejercen labor como supervisoras de contratos con los operadores comparten dicha información con ellos. Adicionalmente, esporádicamente se realizan jornadas de planeación en las que está inmersa toda la Secretaría, con el fin de articular los diferentes procesos de las dependencias.

No obstante, existen problemas importantes de coordinación que deben ser atendidos. Por un lado, existen falencias de coordinación vertical, dado que la información no fluye como es debido entre el nivel directivo y los equipos de cada proyecto. Frente a esto han surgido de manera reciente algunas iniciativas de carácter más informal en las que se propician conversaciones directas entre la secretaría de despacho y las profesionales.

Gráfico 3. Modelo de coordinación interorganizacional



Fuente: elaboración propia basada en entrevistas realizadas.

La estructura mencionada anteriormente también genera problemas en la coordinación, ya que no existen mecanismos formales de comunicación horizontal que permitan construir conversaciones entre los equipos de diferentes proyectos o de ambas Subsecretarías, de modo que en algunos momentos se generan duplicidades que se deben evitar. Por ejemplo, esto ha llevado a que hayan trabajado los “Centros de Equidad de Género por un lado; las duplas por otro, las gestoras por otro y la secretaría por otro lado más” (Comunicación personal, mayo 31 de 2017). Esto mismo lo argumenta una funcionaria diciendo: “A veces uno llegaba a la Casa de Justicia y cuando miraba alrededor caía en cuenta, ¡oiga!, esa pelada es de la Secretaría de las Mujeres, ¿qué estará haciendo ahí?” (Comunicación personal, mayo 31 de 2017). En otras ocasiones, por ejemplo, las gestoras de equidad remitían casos a las duplas y luego se daban cuenta que estas

últimas no tenían contrato, y por tanto no había quién atendiera a las mujeres. Esto también lleva a que, en ocasiones, las actividades de algunos proyectos entren a competir entre sí, pues como lo relata una de las entrevistadas, “nos sorprendía que íbamos a hacer una acción en una comuna y ese mismo día las de Seguridad Pública iban a hacer una toma y uno decía, ¿cómo no sabíamos?” (Comunicación personal, junio 9 de 2017).

En cuanto a los mecanismos de seguimiento y control sobre los proyectos, en el comité interno de planeación, que se realiza cada dos semanas, se tramitan los asuntos de orden administrativo y contractual y se escalan todas aquellas dificultades identificadas en el proceso. Con relación a esto, es importante comprender que la Secretaría de las Mujeres interviene en el control de los proyectos que contrata con operadores a través de sus supervisoras, que siempre debe ser una funcionaria de carrera. Es este rol de supervisión el que hace control de los recursos, pero además debe velar por el cumplimiento de los objetivos del contrato y hacer el control a los aspectos logísticos del contrato. Es un rol que, no obstante, termina siendo bastante más amplio, pues como afirma una “supervisor”, “no se debe concebir una supervisión de un contrato solo como control” (Comunicación personal, mayo 24 de 2017), sino que debe ir más allá de la ejecución financiera y ser, más bien, un acompañamiento.

Dado lo anterior, la supervisor se convierte en un puente con el operador para impartir directrices y permear la ejecución con el discurso de la Secretaría. Asimismo, debe velar por qué las metodologías y directrices de la Secretaría se reflejen en las actividades. Al respecto se expresa, con relación a las supervisoras, que “ellas van y revisan si se están dictando las conferencias, las charlas, las clases, están pendiente de todo el proceso” (Comunicación personal, mayo 26 de 2017). De esta, por parte de la Secretaría de las Mujeres, la supervisor se convierte en el

puente para brindar lineamientos y hacer seguimiento, comunicándose con la coordinadora del proyecto, quien cumple un rol también de puente dentro de la entidad operadora.

Gráfico 4. Modelo de comunicación Secretaría-operador



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, el canal de comunicación se estructura en una doble vía, de manera que cuando una de las profesionales contratadas por la entidad operadora tiene solicitudes o necesidades, se comunica directamente con quien coordina el proyecto (quien también pertenece a la entidad operadora) para solucionar el impasse y le comunica a la supervisión. A su vez, la supervisor transmite dicha información, al igual que las dificultades que identifica en su labor de acompañamiento hacia la subsecretaria o a la secretaria, de manera que, como lo relata la subsecretaria de Derechos

en referencia a las profesionales de planta que cumplen labores de supervisión en su Subsecretaría, “cuando la cosa está delicada, ellas acuden a nosotros, o por medio de la jefe, le planteamos las dificultades y todo los correctivos del caso, para que luego la supervisora llame al operador” (Comunicación personal, mayo 26 de 2017).

No obstante, gracias a la importancia de este rol, se puede correr el riesgo de que el monopolio de la relación que maneja la supervisora con el contratista lleve a que este último quede relativamente aislado de otras funcionarias y de otros contratistas de la Secretaría. Además, también puede ocurrir que la supervisora trabaje de manera más vertical, dejando al contratista solamente como un ejecutor de su voluntad, pues este último requiere de la aprobación de los productos y de los objetos del contrato por parte de la supervisora, con lo cual tiene poco poder. Así las cosas, es importante que esta estructura no aísle al contratista de construir relaciones horizontales y que exista una relación más horizontal para que estos también puedan aportar conocimiento. Finalmente, se identifica un reto frente a que la supervisora pueda lograr documentar los procesos y describir el conocimiento tácito que se genera en cada contrato para que en caso de darse un cambio de contratista no se pierda toda la información y el conocimiento generado, pues al ser la funcionaria de carrera que permanece en el tiempo sería la llamada a hacerlo.

Por otro lado, es de resaltar también que en cada proyecto se establecen mecanismos e instancias de seguimiento. Por ejemplo, para hacerle seguimiento al proyecto de los Centros de Equidad de Género existe un comité en el que participan la coordinadora, la supervisora del contrato y la líder de proyecto de manera semanal. Incluso, también es importante resaltar que en algunos casos se ha logrado construir relaciones muy horizontales que incluyen a los contratistas y generan una relación más

colaborativa que jerárquica. Por ejemplo, en el mismo caso de los centros, una servidora consultada afirmó que siente que la entidad contratada “no es una ejecutora, sino cooperante” (Comunicación personal, mayo 24 de 2017) y, por eso, trabajan de manera conjunta. Lo cual muestra que para entender la implementación y sus retos es necesario también explorar el mundo de los operadores. Estos no solamente ejecutan acciones diseñadas de manera mecánica, sino que terminan muchas veces escogiendo las alternativas de solución e implementando según sus propios criterios diferentes aspectos de la misma política pública.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede afirmar que los mecanismos de comando y control funcionan para garantizar que se cumplan las metas planteadas por la Secretaría, pero que se hace necesario explorar y mejorar mucho las capacidades de supervisión para darle a estas funcionarias una mirada mucho más amplia. Esta mirada en parte se deberá construir aumentando sus capacidades para fomentar el trabajo en red y con habilidades de *network management*, temas que se trabajan en un próximo capítulo de este libro. En síntesis, se busca hacer el mantenimiento de una relación directa de control y una comunicación fluida con los profesionales que llevan a cabo las acciones, mediante espacios de capacitación, comités de coordinación y acciones de supervisión para lograr las metas.

## Conclusiones

A partir del análisis realizado y de las teorías del enfoque *top down* se pueden identificar algunos asuntos que no permiten la configuración de los procesos de modo que exista una lógica clara y estructurada para

garantizar el cumplimiento de los objetivos. Estos problemas se pueden resumir de la siguiente manera:

*Objetivos difusos:* sobre la claridad de los objetivos de la política se puede decir que en el marco normativo ellos están explícitos e incluso se establecen objetivos específicos por cada una de las dimensiones en las que actúa, sin embargo, no se estructuran de manera precisa y cuantificable, lo cual hace difícil el seguimiento sobre el cumplimiento de los mismos y el establecimiento de medios concretos para lograrlos.

*Ambigüedad e insuficiencia de los medios previstos:* tanto desde el planteamiento como desde la materialización de la política se generan algunos vacíos frente al establecimiento de los medios para cumplir los objetivos. En primer lugar, porque normativamente no se establecen directrices metodológicas específicas para la implementación de los objetivos, dejando esto a la discrecionalidad de quienes supervisan los proyectos y en los operadores, de manera que no se garantiza una continuidad de las acciones y propicia la desarticulación de la política, pues estas metodologías terminan dependiendo de quienes ejecutan las acciones y no están pensadas en un contexto más global. Por lo tanto, las funcionarias en el territorio son quienes van estableciendo, de acuerdo a sus conocimientos y necesidades, la manera en la que se debe implementar la política pública. Adicionalmente, si bien la política pública garantiza unos recursos económicos mínimos, ellos son insuficientes para realizar todas las acciones necesarias para lograr la equidad de género, y, además, los mínimos no siempre son cumplidos por los decisores.

*Insuficiencias de la estructura organizacional:* existen problemas de implementación que están relacionados con la configuración organizacional de la Secretaría de las Mujeres, la cual no contempla la cantidad

de cargos de planta necesarios para ejecutar todas sus funciones y la obliga a recurrir a la contratación con operadores, generando la imposibilidad de construir conocimiento y capacidad instalada, por lo cual constantemente se generan reprocesos debido al cambio de operadores o del personal que estas entidades contratan para ejecutar determinado proyecto. Esto trae una dificultad adicional, y es que, al no ser los contratistas funcionarios de planta que deban contar con unos parámetros previamente establecidos, ello permite que en algunos casos el equipo responsable de la implementación de la política pública no tenga necesariamente los conocimientos técnicos para desempeñar el cargo, y quienes lo van adquiriendo tienen una alta probabilidad de no continuar en los procesos de implementación, por las dinámicas inestables de la contratación por proyectos.

*Brechas conceptuales y de comunicación:* debido a los modelos de contratación externa se produce la imposibilidad de establecer relaciones jerárquicas de subordinación, acompañado de la ausencia de una estructura jerárquica fuerte que logre permear y controlar todos los niveles de la cadena de implementación por la carencia de mecanismos de coordinación interna, mediante los cuales se puedan establecer criterios y directrices compartidos por todos los funcionarios y así generar una perspectiva unificada y con enfoque de género para dirigir las intervenciones. Esto se suma a la deficiencia de mecanismos que permitan la comunicación entre estructuras organizacionales de un mismo nivel. En este sentido, también se encontró que las formas de comunicación y los mecanismos de control que se establecen dejan el poder de decisión bastante concentrado en los coordinadores de los proyectos, ejecutados mayoritariamente por operadores externos. Los únicos momentos en los que la Secretaría puede realizar esfuerzos para

tratar de incorporar las apuestas de la administración en las acciones es durante las inducciones que se realizan al comenzar los proyectos e invitando a consultar algunos documentos jurídicos y conceptuales en los que se encuentran las directrices de la política, sin embargo, no existen mecanismos para garantizar que ello se aplique en el territorio.

## Recomendaciones

De acuerdo con los hallazgos, en primer lugar, se puede decir que es importante que los programas y proyectos más estratégicos queden incluidos de manera explícita dentro del texto jurídico de la política pública, para que pueda existir realmente una continuidad que no esté supeditada a la voluntad política de los gobernantes para incluirlos en el plan de desarrollo y que, de esta forma, se tengan mayores claridades sobre qué asuntos y cómo implementarlos, independientemente de la corriente política, trascendiendo así el nivel discursivo y retórico en el que normalmente se sitúan los objetivos.

Adicionalmente, es importante considerar que la planta de cargos probablemente se verá fortalecida con el concurso abierto de méritos que está en curso para proveer de manera definitiva muchos de los cargos de la Secretaría, ya que esto idealmente debe garantizar que lleguen personas idóneas, con buen conocimiento del tema y con aptitudes que les permitan desarrollar una labor adecuada para consolidar las finalidades y objetivos trazados por la Secretaría. Esto también debería evitar que quienes ocupen estos cargos lo hagan respondiendo a dinámicas políticas y que no tengan necesariamente las competencias y la sensibilidad para trabajar asuntos de género. Ante la llegada de nuevos funcionarios y la

possible reestructuración de sus funciones, es importante pensar en estrategias para que la planta de personal vinculada se involucre directamente en las acciones que se realizan en territorio, de manera que estos puedan tener una mayor continuidad en el tiempo y en las estrategias a utilizar, para dejar de depender de las lógicas de la contratación estatal y de la voluntad de los operadores para interpretar las apuestas y directrices de la Secretaría. Asimismo, exige pensar en nuevas formas de sistematizar y recoger el conocimiento, de manera que no se generen reprocesos por el cambio en el personal de planta.

Frente a esto, existe una gran oportunidad, y es que dentro de la Secretaría existe una estructura que contempla líderes de proyecto de planta para las diferentes dimensiones que aborda la política. Con ello, está en la capacidad de garantizar que el conocimiento metodológico y las experiencias adquiridas sean compartidas y puedan trascender con las funcionarias de carrera, sin que tenga mayor relevancia quién sea el operador que finalmente lleve al territorio cada uno de los proyectos.

Ante la falta de recursos, existe una oportunidad en el hecho de que muchas dependencias pueden y tienen cómo invertir en los diferentes sectores de política, por lo cual se puede buscar que los recursos se inviertan con enfoque de género. Esto se ha venido haciendo en algunos aspectos mediante la transversalización, sin embargo, este es un momento de consolidación y en el que las otras dependencias exaltan el conocimiento específico de la Secretaría de las Mujeres, lo cual puede permitir la ejecución de proyectos que no estén solo bajo la responsabilidad exclusiva de otras dependencias, sino en los que la Secretaría de las Mujeres juegue un rol de asesoría y acompañamiento para la ejecución de esas acciones que ayude a afianzar el enfoque de género.

Sin embargo, dentro de la política pública también deben ser explícitas las disposiciones presupuestales, estableciendo montos o porcentajes de la inversión pública específicamente destinados para asuntos en los que difícilmente otras dependencias van a intervenir, como es el caso de las acciones afirmativas, la comunicación pública, la visibilización de las brechas de género, la consolidación de información específica en asuntos de género y la atención a las mujeres vulneradas.

Además, la nueva política pública debe permitir llegar a un nivel mucho más detallado en cuanto a cómo incidir en cada una de las dimensiones que pretende transformar. Es decir, no solo plantear un escenario de aquello que busca lograr, sino ser más explícita en qué se entiende por cada una de esas dimensiones y a través de qué instrumentos se va a implementar. Así, se buscará que al momento de llevarlas a la práctica no se presenten vacíos y los contenidos al ejecutar sean coherentes con la visión que impone la política pública. En este sentido, se hace indispensable la creación de un plan de acción que pueda darle más contenido metodológico a la política y que está contemplado dentro de la reglamentación que cada dependencia lo construya desde su competencia, aunque en la práctica no se ha materializado.

Igualmente, en un nuevo escenario de política pública se deben fortalecer los mecanismos de comando y control con respecto a los operadores, de manera que se continúe el proceso de trabajo conjunto que hasta el momento se ha llevado a cabo en la mayoría de los casos. No obstante, no solo debe acompañarse con procesos de capacitación de los nuevos profesionales o el monitoreo del logro de las metas contractuales, sino también deben darse orientaciones metodológicas, monitorear el desarrollo de las actividades en territorio y buscar garantizar que las apuestas de la Secretaría y de la política pública sean materializadas efectivamente.

## Referencias y bibliografía

- Alcaldía de Medellín. (2003). Decreto 1839/2003. Recuperado de: [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_1839\\_2003.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1839_2003.htm)
- Alcaldía de Medellín. (2012). Decreto 318/2012. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_0318\\_2012.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0318_2012.htm)
- Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa
- Concejo de Medellín. (2003). Acuerdo Municipal 22/2003. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Normas/Documentos/2011/Acuerdo%2022de%202003Pol%C3%ADtica%20Pca%20%20Mujeres%20Urb%20y%20Rurales.pdf>
- Concejo de Medellín. (2007). Acuerdo Municipal 01/2007. Recuperado de: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Normas/Documentos/2011/Acuerdo.Mcpal%2001\\_2007Modif%20Dec.Mcpal%20151\\_2002%20FIRMAS.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Normas/Documentos/2011/Acuerdo.Mcpal%2001_2007Modif%20Dec.Mcpal%20151_2002%20FIRMAS.pdf)
- De León, P. & De León L. (2013). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467-492.
- Elmore, R. (1993). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa
- Corporación Humanas Colombia y Secretaría de las Mujeres del Municipio de Medellín. (2015). Evaluación de resultados de la implementación de la Política Pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín. Medellín: Corporación Humanas Colombia – Centro Regional de Derechos Humanos.
- Lane, J. E. (1983). *The Concept of Implementation*. Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Leyva, S. y Tabares, J. (2015). Análisis de la implementación de la política pública de juventud. En S. Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT
- Lombardo, E. (2003). EU Gender Policy: Trapped in the ‘Wollstonecraft Dilemma’? *The European Journal of Women’s Studies*, 10(2), 159-180.
- Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Mesa de Trabajo Mujer de Medellín. (2003). Metromujer y la política de equidad de género. Plan de Desarrollo 2001-2003, Medellín Competitiva. Recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-metromujer%20y%20la%20pol%C3%ADtica%20de%20equidad%20de%20g%C3%A9nero-\(10%20p%C3%A1g%20-%20122%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-metromujer%20y%20la%20pol%C3%ADtica%20de%20equidad%20de%20g%C3%A9nero-(10%20p%C3%A1g%20-%20122%20kb).pdf)
- Parsons, W. (2009). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*. México: Flacso.
- Pressman, J. & Wildasky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland: Or, why it's amazing that Federal Programs Work at all, this Being a Saga of the Economic Development Administration as told by Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California
- Pulz, H. & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En F. Fisher & J. Miller (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis*. Boca Ratón: CRC Press.
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas pública. *Dikaión*, 21(16), 135-156.
- Secretaría de las Mujeres. (2015). Promoción de la equidad de género en el territorio. Sistematización de la experiencia. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/EquidadGenero/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Sistematizaci%C3%B3n%20Promoci%C3%B3n%20de%20la%20Equidad.pdf>
- Weimer, D. y Vining, A. (2011). *Policy Analysis*. Nueva York: Pearson.

## Entrevistas<sup>4</sup>

- (28 de noviembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(29 de noviembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(29 de noviembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(29 de noviembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(30 de noviembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(1 de diciembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.

4 — La identidad de las entrevistadas fue reservada por petición de las mismas.

- (1 de diciembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(7 de diciembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(7 de diciembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(22 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(22 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(24 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(25 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(26 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(31 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(31 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(9 de junio de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(13 de junio de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(16 de junio de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(20 de junio de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.  
(30 de junio de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.

CAPÍTULO 10  
ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN  
BOTTOM UP

SANTIAGO LEYVA  
CLAUDIA MEJÍA  
JUAN RAFAEL PELÁEZ



En el análisis de implementación, la perspectiva de *abajo hacia arriba* o *bottom up* parte de la premisa de que las teorías *top down* no le dieron importancia a estudiar los efectos de los implementadores, especialmente los del nivel más cercano a la acción, pues se centraron en mirar a la implementación desde la perspectiva de los tomadores de decisión y quienes diseñan las políticas públicas. Como lo expresa Luis Aguilar (1993), la solución que recomendaban estos estudios *top down* era:

La creación de un aparato (espectacular o sutil) de controles mediante reglamentos, hombres de confianza, sanciones, incentivos [...] establecido y manejado por un cuerpo directivo enérgico y supervisor, con el fin de garantizar la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno (p. 79).

Esta perspectiva *top down* se trataba entonces de maximizar el control, sin preguntarse por la perspectiva de quienes estaban en los niveles más bajos dentro de la estructura jerárquica de la implementación. Dado esto, surge la necesidad de desarrollar un nuevo enfoque:

A partir de la constatación de que buena parte de las dificultades de las políticas públicas se debía a la irreductible discrecionalidad que existe en la acción del funcionario

Fotografía: Olegario Martínez Carvajal, Alcaldía de Medellín.

de nivel inferior en contacto directo con el ciudadano (el policía, el encuestador, el inspector, etc.), algunos analistas enfocaron su mirada hacia la periferia del proceso político-administrativo (Roth, 2014, p. 202).

Por ello, el *bottom up* “se enfoca en analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política” (Revuelta, 2007, p. 146). Además, esta mirada busca identificar los problemas precisamente en la manera como los implementadores que están encargados de la operación, entienden y aplican la política. Este tipo de estudio de implementación “sostiene que el comportamiento de los burócratas de menor nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel” (Revuelta, 2007, p. 146), y de ahí la importancia de entender cómo el contexto en el que se desarrollan las políticas determina sus condiciones de implementación.

El trabajo pionero de este enfoque fue el de Lipsky (1971, 1977, 1978), quien creó el término *street level bureaucracies* (burocracias de nivel de calle) para referirse a las burocracias de un nivel operativo, es decir, aquellas que están en la calle (no en las oficinas) operacionalizando las políticas públicas. Como señalaba el propio Lipsky:

Estos y otros empleados públicos, que comparten semejantes situaciones de trabajo, los hemos llamado “burócratas al nivel de la calle”. En su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones [...] Muy apropiadamente se puede decir que los burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los policymakers en sus respectivas áreas de trabajo (Lipsky, 1977, p. 172, citado en Aguilar, 1993, p. 86).

El enfoque *bottom up* plantea la necesidad de dejar de asumir que el éxito de una política está asociado a mayor control y a una definición más detallada de todos los procedimientos. Por el contrario, se plantea que el éxito de una política pública depende de la flexibilidad y capacidad de acción de los implementadores locales. Como señalaba Elmore (1979):

Mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él; y la capacidad que tienen los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la maximización de la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata (p. 257).

Por esto, también es necesario reconocer que los burócratas de calle, al adaptarse e improvisar para resolver los problemas, crean nuevos patrones de implementación que es necesario reconocer, bien sea para corregir o para fortalecer, aprendiendo de la creatividad del mismo nivel de acción. De hecho, según Weatherly y Lipsky (1977), los burócratas de calle “desarrollan su propio ‘sistema de copiado’ con objeto de simplificarse la vida, a pesar de que con ello distorsionen los objetivos originales de la política” (citado en Revuelta, 2007, p. 146). Pero esta improvisación y copiado, no solo tiene implicaciones negativas, pues en la práctica estos burócratas con sus acciones no planeadas, pueden estar ayudando a hacer viable la política de una manera que nunca fue prevista.

Esto se debe a que ellos se enfrentan en el terreno a múltiples demandas e intereses de la comunidad y deben responder rápidamente a los problemas. En este sentido, la búsqueda de los funcionarios de facilitar su trabajo va delineando la forma en la que realmente llegan las políticas públicas a los ciudadanos, porque “la manera en las que ellos lidian con

la presión de su trabajo, en la que cumplen las demandas de administradores y clientes, y en la que racionan recursos limitados, afectan las políticas que son experimentadas por los usuarios” (Rowe, 2012, p. 11). En síntesis, estos funcionarios crean sus propias reglas y procedimientos para simplificar su accionar y poder cumplir con sus objetivos, tal como lo plantea Elmore (1993). Así, como señala el mismo Aguilar (1993):

La imprecisión de fines, la limitación de los recursos disponibles ante la presión político-administrativa que encaran los empleados públicos, motiva que tengan que actuar con discrecionalidad en la prestación de los servicios y procedan a inventar esquemas de conducta rutinaria para poder controlar el flujo de la demanda y manejar la presión de las demandas sobre el cumplimiento de su trabajo (p. 87).

Además, cobran especial relevancia si se tiene en cuenta que ellos controlan los contactos de actores estratégicos en el territorio, tienen el conocimiento especializado de los quehaceres más cotidianos y, en general, información a la que solo tienen acceso los funcionarios en terreno.

Dado todo lo anterior, es importante reconocer el valor de estos conocimientos tácitos y de estos procesos de improvisación, pues solo así se puede crear un proceso de aprendizaje incremental, que evite que el valor agregado por la adaptación se pierda cada vez que se renueva la política. Esto es especialmente cierto en el mundo de la administración pública contemporánea, dado que hoy en día los implementadores y buena parte del nivel operativo se encuentra por fuera del Estado (Leyva y Tabares, 2015).

Lo que se observa hoy es que los procesos de externalización (subcontratación) han llevado a que el Estado esté encargado del manejo gerencial, mientras que la operación real se le delegue a una gran cantidad

de contratistas y a entidades del tercer sector, que son las que realmente llevan los programas a la calle. Por eso, más allá de las burocracias, el conocimiento práctico de cómo se trabaja en territorio queda en manos de una gran cantidad de prestadores de servicios y contratistas que son los que realmente ejecutan las políticas en los escenarios públicos generados por la nueva gestión pública (Leyva y Tabares, 2015).

Bajo esta perspectiva, uno de los mayores retos a los que se enfrentan las administraciones públicas en la actualidad es cómo evitar las pérdidas de conocimiento que se dan cuando toda la información recogida por los *contratistas de calle*, por así llamarlos, se pierde al concluir la relación contractual. Especialmente, porque los procesos de contratación en Colombia están pensados para que sean desarrollados por uniones temporales y por contratistas que buscan ofrecer ejecuciones con menores costos. Así las cosas, la importancia de recoger y sistematizar el conocimiento de la implementación no parece ser una prioridad de nadie.

La idea de entender los problemas de la implementación, poniendo énfasis en las circunstancias y necesidades específicas de los implementadores operativos, es justamente poder pensar en diseñar políticas que se ajusten a las posibilidades reales de los implementadores. En otras palabras, evitar que se creen políticas sin tener en cuenta las capacidades reales y las posibilidades de las organizaciones públicas. Igualmente, que al momento de diseñar políticas se tenga en cuenta la motivación de los implementadores, de hecho, como señalan Weimer y Vining (2011):

Muchas políticas públicas han experimentado severos problemas de implementación, dado que fallan en reconocer la complejidad de la implementación en el front-line (el frente de trabajo), y en alinear los incentivos de los empleados operativos con la nueva política o programa (p. 288). (La traducción es de los autores).

Así, la implementación de las políticas públicas depende, en gran medida, de su capacidad de generar incentivos entre quienes las implementan en el territorio, para que estos se alineen en sus acciones con los objetivos propuestos. Estos incentivos no se dan solo con recursos monetarios, sino también con una serie de factores intangibles como contar con plazos de entrega realistas, capacitaciones permanentes y adecuadas, entrenamiento, sistemas de información y tecnología, materiales y dotación, entre otros aspectos.

## Metodología

Para aplicar el enfoque *bottom up* se utiliza parcialmente la metodología del *backward mapping*, la cual fue propuesta por Elmore (1979, p. 80). Esta invita a pensar “a la inversa, retrospectivamente, desde el suelo, desde las interacciones específicas que suceden entre sociedad y gobierno en los niveles operativos directos (*'inferiores'*) de una organización pública local” (Aguilar, 1993, p. 84).

Esta metodología comienza por describir los comportamientos específicos que se presentan en el territorio durante el accionar de quienes llevan a cabo las políticas públicas de manera directa y, a partir de ahí, establece objetivos respondiendo cuestiones que tienen que ver con los comportamientos que se quieren modificar y qué se debe hacer para lograr el efecto deseado.

Aunque la metodología completa no se desarrolla en este capítulo, cabe aclarar que estos diagnósticos de los comportamientos reales de los implementadores luego se utilizan en la metodología propuesta por Elmore (1979) para formular objetivos de manera adecuada. Así, a partir

de esta base realísima se diseñan los objetivos y operaciones de la política, buscando introducir a las medidas de apoyo, calificación y corrección en las organizaciones locales.

Siguiendo este proceso, el objetivo de una política no se establece sin tener en cuenta a los implementadores, sino que debe partir de las interacciones con los que están en el frente de trabajo. Esto dado que:

El diseño retrospectivo cuestiona explícitamente el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre lo que ocurre durante el proceso de implementación (Elmore, 1979, p. 80 y p. 256).

En este sentido, describir de manera detallada cómo se opera en la base sirve para que los objetivos de la política se puedan contrastar contra las capacidades operativas realmente existentes. Si bien esta contrastación no se realiza en este capítulo, pues solo se pretende que el lector conozca la manera como realmente funciona la operación en la calle por parte de la Secretaría de las Mujeres, sí corresponde señalar que la información documentada sirve para hacer el contraste entre objetivos y realidad. Este contraste a su vez permite que los objetivos sean más realistas con respecto a la capacidad real del Estado para hacer las cosas. De esta manera, una buena documentación de la implementación de base puede llevar a que se piense en disminuir los objetivos y hacerlos más realistas, o a que se incluyan nuevas apuestas administrativas y organizacionales para fortalecer la implementación de los nuevos objetivos.

Por eso, cuando se diseñan los objetivos de la política, la información presentada más adelante, sirve para cuestionarse: ¿qué capacidad tiene esta unidad para afectar el comportamiento al que apunta la política? ¿Qué recursos requiere esta unidad para lograr ese efecto? Por esto, al

responder estas preguntas, la idea es que el analista de implementación, quien participa en la formulación de la política, pueda lograr que se “canalice los recursos hacia aquellas unidades organizativas que tengan la capacidad de lograr el mayor efecto posible” (Elmore, 1979, p. 256). Es así como, desde esta perspectiva, se pueden formular políticas que conecten las realidades del nivel territorial con las estructuras institucionales y las doten de los elementos necesarios para modificar aquellas situaciones sobre las que se pretende actuar.

## Hallazgos en clave bottom up

Para poder documentar la implementación en términos *bottom up* se realizó un análisis de los tres casos más significativos en términos de presencia territorial de la Secretaría de las Mujeres, que a juicio de los investigadores han sido las gestoras de igualdad, las duplas de atención psico-jurídica y los Centros de Equidad de Género (CEG). Los casos se seleccionaron con base quien la importancia que dichos programas representan para la intervención y atención a mujeres en lo territorial y que, desde múltiples perspectivas, apuntan a soluciones multidimensionales que afectan las realidades de las mujeres. Se adelantaron una serie de entrevistas semiestructuradas a profundidad, tanto a contratistas por prestación de servicios como a servidoras de la Secretaría de las Mujeres, con el fin de reconocer las características más cruciales a la hora de implementar los programas en el territorio. Además, dado que, a la fecha de la escritura del presente capítulo, algunos de los programas ya no existen (por ejemplo, el programa de gestoras territoriales), se consultó a personas que participaron en los proyectos en el pasado (aunque trabajen por fuera de la

Alcaldía). Las entrevistas fueron transcritas y luego, a partir de un análisis descriptivo-interpretativo, se revisaron los puntos más importantes en materia de implementación de políticas públicas o enfoque *bottom up* a la luz de la información brindada.

En general, desde esta perspectiva se encuentra que en el caso de la política pública formulada por el Acuerdo 22 de 2003, es decir la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín (PPMURMM), la mayoría de proyectos son ejecutados por operadores externos y que estos deben sortear una cantidad de situaciones que no están contempladas en la política y a las que deben hacer frente para poder implementarla. Por ejemplo, para las supervisoras de los proyectos en particular y para la Secretaría de las Mujeres, en general, se hace difícil hacer seguimiento a todas las actuaciones y dar directrices frente a todas las decisiones que se deben tomar, lo cual le da bastante discrecionalidad al operador como organización diferenciada de la Secretaría.

Al mismo tiempo, esta separación les permite a las coordinadoras de los proyectos que trabajan para los operadores interpretar “libremente” (a veces más, a veces menos) las directrices de la Secretaría, especialmente cuando se trata de llevarlas al territorio. De esta manera, la Secretaría no logra hacer uso efectivo de las experiencias acumuladas ni aplicar en su totalidad los aprendizajes del trabajo en territorio, pues en última instancia buena parte de las decisiones operativas las terminan tomando las coordinadoras de los proyectos que son contratistas a través de un operador, las cuales usualmente no tienen una continuidad ni conocen a profundidad las experiencias de otros proyectos o de otros momentos históricos, como sí pueden tenerlo las funcionarias vinculadas en carrera administrativa.

## Caso 1. Las gestoras de igualdad

La figura de las gestoras surge en 2008 como ejercicio de territorialización y descongestión e inicialmente se distribuyeron por zonas. Es importante tener presente que el programa de gestoras de igualdad dejó de funcionar en el año 2015. Para ese momento, se buscaba dinamizar la PPMURMM en los territorios del municipio. Según la Alcaldía de Medellín (2015), citando a Catalina Ortiz, las gestoras son:

Profesionales de las ciencias sociales y humanas [...] y están asignadas a cada comuna y corregimiento y al sector especial de Nuevo Occidente; entonces en total son veintidós gestoras de Igualdad. Son esa figura política y técnica de la Secretaría de las Mujeres que se encarga de hacer el puente entre la comunidad y la Secretaría. Es una forma de cumplir con los objetivos de desconcentrar la oferta institucional. (p. 21).

Las gestoras de equidad se crearon bajo el proyecto “Transversalización de la Equidad de Género en el Territorio” cuyo objetivo fue:

Promover el enfoque de género en el territorio, fomentar el empoderamiento de las mujeres, la defensa de sus derechos y la disminución de los imaginarios y prácticas discriminatorias contra ellas. Su fin superior es contribuir en la disminución de las barreras de acceso de las mujeres a oportunidades de desarrollo en tres niveles: subjetivo o individual, institucional y sociocultural (Secretaría de las Mujeres, 2015, p. 3).

En los inicios del programa, las gestoras tenían cinco asuntos que atender: salud, reconocimiento, seguridad pública, participación social y política y autonomía económica. Estas áreas estratégicas son el núcleo de

acción de la Secretaría de las Mujeres y son los temas misionales mediante los cuales esta dependencia desarrolla todos sus programas y proyectos para el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Municipal.

De allí, su importancia para el logro de los objetivos misionales y de la PPMURMM por parte de la Secretaría de las Mujeres. Por ello, es entendible que una de las apuestas del programa de gestoras en el territorio fuese acercar la oferta institucional tanto de la Alcaldía de Medellín como de la Secretaría de las Mujeres, enmarcada dentro de las áreas estratégicas mencionadas. Durante el tiempo que operó, el programa se implementó a través de un convenio en conjunto con la ESE-Metrosalud y la Secretaría de las Mujeres.

Al consultar a algunas gestoras que participaron en el proyecto (se debe recordar que el mismo dejó de existir en 2015), estas reconocen la importancia de la presencia en territorio, pues señalan que “la estrategia de estar en territorio es indispensable, hay realidades que solo se logran ver ahí” (Comunicación personal, junio 9 de 2017). Además, es clave estar en territorio porque las mujeres de la ciudad lo sienten como una mayor presencia territorial del Estado y esto genera incentivos para expresar sus opiniones, de manera que:

El proceso iniciado con las gestoras permitía más hacer una lectura del territorio, y sobre todo poner a conversar lo que ya estaba definido en la política con la realidad y en esa medida acercar un poco más eso que estaba ahí, eso que estaba pasando, eso que se estaba requiriendo con la política (Comunicación personal, junio 9 de 2017).

Como en cualquier programa, en el de gestoras se plantearon unos objetivos y actividades específicas que, a la hora de implementarlos en el territorio, configuraban otras realidades y cobraban otros sentidos.

Por ejemplo, gracias a su cercanía con la ciudadanía en el territorio, las gestoras de cada comuna terminaban haciendo incidencia en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Es decir, sus funciones en el territorio se ampliaban a otras actividades adicionales para las cuales no habían sido contratadas. En dicho sentido, muchas de sus tareas terminaban siendo coyunturales, pues eran la “fuerza” de la Secretaría de las Mujeres en el territorio. Esto implicaba que llegaran múltiples “demandas hacia las gestoras, encárguese de esto, encárguese de aquello” (Comunicación personal, junio 9 de 2017), lo cual a veces hacía difícil la coherencia y consistencia de su acción. Hecho que es corroborado por una excoordinadora del proyecto:

Como el proyecto abarcaba tantas cosas, sobre todo en el tema de participación que hala, hala y hala, cuando uno le carga el tema de presupuesto participativo [...] se me permitió ponerle límites a lo que se les pedía a las gestoras, porque si no, las gestoras se convertían en unas servidoras de la Secretaría de Participación que hace acompañamiento en PP. Yo sentía ahí una gran dificultad y tenía que estar todo el tiempo conteniendo, conteniendo y conteniendo (Comunicación personal, noviembre 25 de 2017).

Lo anterior también se relaciona con la indefinición de los problemas a los cuales debían responder las profesionales, pues en algunos momentos se entendía que ellas debían atender un rango demasiado amplio de solicitudes relacionadas con la acción en territorio, de manera que “las gestoras eran las que tenían que estar en todos los eventos, en todos los lugares y allí se empezó a perfilar dónde era más estratégico estar y eso permitió que se generaran unos perfiles y unas funciones mucho más definidas y más estratégicas” (Comunicación personal, junio 9 de 2017).

En cuanto a la continuidad de los procesos, es importante resaltar que en un principio las funcionarias fueron contratadas por la Secretaría y luego por operadores externos, como la ESE-Metrosalud o el Pascual Bravo. Este cambio trajo algunos problemas porque “la contratación generalmente empezaba del tercer al cuarto mes del año. Es decir, que el programa se paraba uno o dos meses a principios del año y se terminaba los primeros días de diciembre para dejar, otra vez, el bache de los primeros meses. Eso siempre fue una dificultad” (Comunicación personal, mayo 31 de 2017). Sobre esto, una profesional agrega que “cuando volvíamos el año siguiente, empezábamos de cero y ya todas las mujeres que habíamos logrado captar se habían dispersado, porque habían pasado 5 o 6 meses desde el año anterior” (Comunicación personal, mayo 31 de 2017). Todo lo anterior implica que nunca se dio una consolidación de los procesos, porque:

Empezábamos, por ejemplo, en septiembre de 2011 con la estrategia de circuitos de alertas tempranas. Terminábamos en diciembre y las mujeres quedaban súper contentas. Al siguiente año, empezamos en agosto y cuando llegábamos a los territorios ya las mujeres no estaban juntas, ya no estaban trabajando [...] pero además en el contrato siguiente los circuitos no aparecían (Comunicación personal, mayo 31 de 2017).

En este sentido, más que tener continuidad y construir sobre lo construido, “cuando llegas a la comunidad siempre hay que llegar a resarcir cosas, a mediar un poco con la frustración del abandono. Se restablece el proceso lentamente, y luego por el modelo de contratación vuelve y para. Esto hace que las acciones no tengan tanto impacto” (Comunicación personal, junio 9 de 2017). La discontinuidad en los procesos también se relaciona con el hecho de que muchas profesionales, por la falta de motivación que causaba la discontinuidad en la contratación, tomaban la

decisión de conseguir otros empleos y dejaban de hacer parte del proyecto. Según una entrevistada esto ocurría “porque no aguantaban ese ritmo de la contratación pública” (Comunicación personal, junio 9 de 2017). Esto con el agravante de que, en muchos casos, estas profesionales ya habían adquirido unas habilidades importantes para el trabajo en lo público y, cuando dejaban de hacer parte del proceso por la falta de garantías, todo ese conocimiento se perdía. Con ello, también se ve frustrada la capacidad de sistematizar y trascender los conocimientos adquiridos en la experiencia, con el fin de buscar una mayor efectividad.

Por otro lado, uno de los problemas es que los operadores han tenido mucho peso en determinar las funciones de las gestoras. De hecho, como señalaba una entrevistada “cada operador llega y da un énfasis. En el tiempo que era Metrosalud enfatizamos derechos sexuales y reproductivos y salud mental. Cuando fue el Pascual Bravo, el énfasis era en crear procesos formativos” (Comunicación personal, junio 9 de 2017). Es decir, que el énfasis se lo ponía más el operador que la misma Secretaría, lo cual sugiere que no había desde dicha dependencia una capacidad para direccionar y para absorber el conocimiento generado en esos procesos. También afectó que la Secretaría no acompañara con conocimiento y procedimientos claros a las gestoras, lo que implicaba que estas debían invertir buena parte de su tiempo en improvisar respuestas y en adaptarse a las necesidades. Esto representa entonces un reto personal para las profesionales en cuanto a adquirir nuevos conocimientos pues, la necesidad “era llegar y acoplarse a nuevas directrices y también lo administrativo que no siempre juega a favor de los proyectos” (Comunicación personal, junio 9 de 2017).

Otro problema señalado ha sido la concentración de la oferta en algunos beneficiarios, la cual fue favorecida por las dinámicas de los proyectos, de manera que, por ejemplo:

Se dice que vamos a realizar una formación de 10 horas en derechos sexuales y reproductivos. Se tienen dos alternativas: irse a conseguir gente nueva y hablar con clubes juveniles o coger a la gente que ya sabe del tema. ¿Qué es lo más fácil? La gente que ya sabe [...] porque es posible estar cada 8 días llamando [...] como están solas trabajando con tantas cosas se van por la vía más fácil (Comunicación personal, mayo 31 de 2017).

Esta concentración también tiene que ver con la discontinuidad de los procesos, dado el cambio de contratistas y operadores, lo que ocasionaba que no se pudiera dar un proceso de conocimiento profundo del territorio. En vez de eso, se terminaba respondiendo a las lógicas puntuales de demanda de aquellas mujeres que ya conocían los programas y que, por tanto, acaparaban la oferta. Además de las condiciones laborales que llevan la discontinuidad y pérdida de aprendizajes tanto institucionales como sociales, también se daban situaciones en las cuales la ejecución por parte de operadores externos, en ocasiones, generaban duplicidades de esfuerzos porque en un momento dado los programas, con recursos de presupuesto participativo, se focalizaban en las mismas beneficiarias.

Es por ello que se originaban problemas de gobernabilidad que las gestoras debían solucionar, pues “a una mujer de la misma Secretaría la están llamando de EPSI,<sup>1</sup> de Ikala<sup>2</sup> y las gestoras” (Comunicación personal, junio 9 de 2017). Incluso, en ocasiones, esto representaba una duplicidad al interior de la Secretaría, ya que se pueden tener varios procesos en los mismos territorios sin conexión entre ellos, pues se encuentran bajo la responsabilidad de distintos operadores. También, en las entrevistas se

1 — Contratista del municipio de Medellín que se dedica al mejoramiento de la salud mental.

2 — Contratista del municipio de Medellín que se dedica al desarrollo humano de mujeres y hombres, desde la primera infancia, niñez, adolescencia, juventud y adultez.

hace referencia a una brecha entre el nivel directivo y el territorio, de modo que “la agenda gruesa de la Secretaría no coincidía con la agenda de los territorios”.

Otra dificultad para el trabajo en terreno ha sido de carácter administrativo, porque no todos los aspectos pueden ser previstos en el contrato con el operador, por ejemplo, “en alguna ocasión hubo una serie de materiales que no estaban contemplados en el contrato como flores, aromas, aceites”, esto implicaba que para la Secretaría era muy difícil resolver administrativamente esta carencia. A los operadores se les daban unos materiales básicos para hacer talleres como marcadores, cartulinas, entre otros, pero no piezas didácticas y pedagógicas, por ejemplo, siluetas, dominós, loterías, escaleras, que son muy necesarias para el tipo de trabajo y que las mismas contratistas debían comprar para hacer su tarea.

Este tipo de carencias se vivían a diario en un juego llamado *Divirtiendo* que se idearon las gestoras de equidad para hablar de la división de tareas según géneros:

Divirtiendo se hacía con los juguetes. Nosotras teníamos que comprar los juguetes. Entonces una de nosotras se iba pal hueco a comprar la planchita, la ollita y las poníamos en el centro para el juego. Pero esos juguetos se pueden hacer en una ficha de cartón y no tendríamos que andar con una bolsa grandísima en bus. Tenemos esa propuesta y con esas fichas empezar a diseñar otras dinámicas, porque no se contaba con los materiales por parte de la Secretaría (Comunicación personal, julio 31 de 2017).

Además, las profesionales debían invertir sus propios recursos para poder cumplir con los proyectos en aspectos como el transporte a sitios muy remotos; también para el pago de sus celulares personales que servían

de medio de comunicación con las mujeres de los proyectos. Esto último dejó de hacerse porque implicaba dificultades contractuales importantes. Incluso, una de ellas afirmaba que la creatividad era su mejor herramienta: “era necesario tanto ingenio porque eran pocos los recursos con los que cuenta la Secretaría” (Comunicación personal, junio 9 de 2017).

Igualmente, por la discontinuidad de las contratistas y operadores, se presentaban fracturas en el reconocimiento sobre el territorio y sus dinámicas. Esto incidía en la profunda debilidad de una estrategia de comunicaciones que les permitiera a los operadores (y por vía delegada al Estado) posicionarse en terreno. También era evidente, según las entrevistadas y, para agudizar la falencia, que los pocos materiales existentes no se entregaban en territorio, sino en eventos de la Secretaría, lo cual dejaba ver que el trabajo en territorio era realmente muy difícil de llevar a cabo.

Por último, es importante destacar que tal como lo señala la teoría *bottom up*, el conocimiento de cada profesional le iba dando contenido a la política, pues como algunas de las gestoras entrevistadas reconocían: “Hacíamos lo que se denominaba las guías metodológicas que eran un ABC de cómo generar apuestas de equidad en los territorios. Se convirtieron en unos módulos de formación sobre diversos temas y lo que cambiaba era el estilo, pero no el contenido. Una trabajaba con diapositivas, otra con carteleras” (Comunicación personal, mayo 31 de 2017). Otra de las entrevistadas aclara que “a nivel metodológico si bien había orientaciones desde la educación popular, la animación sociocultural y la pedagogía experiencial, se reconoció que los saberes que se podían poner a conversar en los procesos que se acompañaban” (Comunicación personal, junio 9 de 2017), de forma que “lo que definía la Secretaría como lineamientos, nosotras lo que hacíamos era aterrizar eso en cada una de las comunas y ponerlo en el contrato” (Comunicación personal, mayo 31 de 2017).

Al revisar este primer caso, pueden notarse las amplias complejidades del territorio, su población y dinámicas y, desde luego, el complejo sistema de contratación pública que ocasiona un verdadero reto para la territorialización de las políticas públicas. Es posible percibir la falta de sistematicidad, planeación y estrategia en la escogencia de los operadores en el territorio, quienes están a cargo del programa, oscilando en ocasiones entre una prestación directa vía la Secretaría de las Mujeres, y en otras, vía operadores externos. Esta falta de sistematicidad y continuidad provoca que el programa de gestoras no tenga el impacto deseado, dadas las interrupciones en el proceso, las duplicidades y la repetición de acciones. Igualmente, se observa el bajo nivel de estímulo para las personas que operan las funciones (la contratista gestora), por la falta de continuidad en el programa y la inestabilidad en el empleo, el cual solo le ofrece ingresos ocho o nueve meses del año, y nunca incluye pagos por vacaciones.

Por otra parte, se observa cómo estos programas generan altas expectativas a la población atendida en el territorio, que muchas veces no se materializan por la manera como se llevan a cabo los contratos. Esta falta de continuidad genera rupturas y brechas en la implementación de las políticas públicas erosionando el papel y los procesos del Estado en el territorio, lo cual conlleva a que los servicios y bienes no generen su máximo potencial de transformación.

## Caso 2. Las duplas de atención psico-jurídica

Las duplas de atención psico-jurídica surgieron durante la administración municipal 2012-2016. Las duplas son mujeres contratistas especializadas en atención psicológica y jurídica con perspectiva de género, quienes tienen presencia en territorio. Están conformadas por una psicóloga y una

abogada que tienen como función escuchar, orientar y acompañar a las mujeres de la ciudad para afrontar situaciones que vulneran sus derechos humanos. Las duplas no tienen presencia por comuna y corregimiento, sino por zona. Es decir, hay un total de seis duplas en el municipio de Medellín.

La atención brindada en este programa puede hacerse de forma personal o grupal, o vía telefónica por la Línea 123 Mujer, a mujeres víctimas de violencia y que requieran de diferentes medidas de protección y atención. La implementación de este programa en el territorio supone la existencia de puntos de atención estratégicos ubicados en las diferentes zonas del municipio, como el Centro de Atención a Víctimas (CAV) de la Fiscalía o el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Regional.

Como se mencionó anteriormente, el programa está conformado por un total de seis psicólogas, seis abogadas (duplas), una coordinadora y una asistente a la coordinación. A lo largo de la existencia del programa, este se ha implementado a través de operadores externos como la Facultad de Salud de la Universidad de Antioquia, Ikala o la Institución Universitaria Pascual Bravo. Esta situación genera interrupciones en la prestación del servicio, pérdida de información y enfoque por cambio de contratistas y operador, además de fracturas en la construcción y consolidación de procesos de atención y lazos de confianza a las mujeres atendidas.

Si bien los programas que se diseñan a favor de las mujeres en el territorio están bien concebidos y estructurados, tanto teórica como metodológicamente, en la práctica surgen inconvenientes que no permiten que sus objetivos se cumplan. En el caso de las duplas, el déficit de personal calificado para atender a un municipio con casi dos millones y medio de habitantes hace que se intensifique su carga laboral. En efecto, en los últimos dos períodos de gobierno se ha dado una disminución en recursos para la operación del programa.

Esto implica que ya para el 2016 apenas había cuatro duplas (es decir ocho personas) para las dieciséis comunas y cinco corregimientos del municipio de Medellín. Con esta escala tan pequeña, se corre el riesgo de crear expectativas exageradas frente a las posibilidades reales de cuatro duplas. Como señalaba una mujer que conoce el programa:

Con este personal, eso es una cosa que no se puede abarcar. No genera ningún impacto. Finalmente, no sirve para proteger la vida de las mujeres, sino para generarles expectativas y que, en el fondo, el municipio quede peor. Las mujeres saben que existe algo, pero no les brinda las garantías para reclamar sus derechos y para reivindicarlos. En este nuevo proyecto se aumentaron a 10 o 12, no recuerdo bien, pero tampoco alcanzaba a cubrirse (Comunicación personal, diciembre 2 de 2016).

En esta línea, otra entrevistada cree que es un imperativo aumentar la capacidad de operación de los programas de la Secretaría de las Mujeres en el territorio. Que la actualización de la PPMURMM en 2018 y en 2019 logre priorizar el robustecimiento administrativo, “fortalecería mucho la posibilidad de posicionarnos en territorio y garantizar mayor acompañamiento a las mujeres, de llegar como Estado, llegar como Alcaldía y garantizar la protección de los derechos de las mujeres en todas partes” (Comunicación personal, diciembre 1 de 2016).

En cuanto al conocimiento de las temáticas y contenidos inherentes a la esencia del programa de duplas, las personas entrevistadas mostraron, en general, un alto grado de conocimiento y de familiaridad en cuanto a la existencia de políticas públicas para las mujeres desde los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal, local). Dado el nivel profesional y el rol ocupado de las entrevistadas, se puede evidenciar que tanto su conocimiento como su compromiso frente a las reivindicaciones

de los derechos de las mujeres son altos. De lo muchos testimonios que evidencian este compromiso, el siguiente deja claro las razones para que las mujeres tengan total involucramiento en las duplas, “sí, claro que estoy comprometida, porque para mí trabajar en la Secretaría de las Mujeres no fue una opción laboral, sino que es una opción política y es donde yo pongo mi saber. Es mi profesión y yo todo lo enfoco en el universo de la reivindicación de los derechos de las mujeres” (Comunicación personal, diciembre 2 de 2016).

Sin embargo, el trabajo no es fácil para las duplas y su ejercicio, que implica la protección de las mujeres y su acompañamiento psicológico y jurídico, y que se hace sin protección y seguridad. Se debe resaltar que no solo las mujeres del territorio sufren las consecuencias de la cultura patriarcal, sino también las propias contratistas perciben un alto nivel de intolerancia frente los asuntos de equidad de género. Algunas duplas de hecho manifestaron sentirse inseguras frente a posibles amenazas o retaliaciones de parte de los hombres agresores. De esta manera, ellas desarrollan su trabajo, pero no tienen detrás el peso de un “Estado” que a través de ellas imponga sus decisiones. Se trata más bien de personas que hacen un trabajo bien intencionado, pero desarticulado de toda la estructura del Estado.

Por otra parte, también se puede observar que, en el territorio, la PPMURMM sufre transformaciones que no solo tienen que ver con el contexto en el que se aplica, sino también con la experiencia personal de cada una de las contratistas. Por ello, algunas afirman que “cada una debe partir de su propio conocimiento, de su propia experiencia, del conocimiento que tiene de la ciudad, de la experiencia que tengan en atención. Sin embargo, al principio, la coordinación hace un esfuerzo por dar bases mínimas antes de empezar, para las compañeras que no tiene mucha experiencia”

(Comunicación personal, mayo 22 de 2017). Pero, en realidad, esto no se logra, pues como ya se ha visto, los operadores cambian en el tiempo, por lo cual las mismas personas que coordinan el proyecto se encuentran también en estado de aprendizaje y no tienen capacidad para imponer estándares.

De esta manera, cuando se habla con las contratistas de territorio, se encuentra que su discrecionalidad y autonomía se trata de estandarizar a través de un ejercicio de coordinación *top down*. Por un lado, ellas deben seguir las especificaciones de su contrato que las obliga a asistir a reuniones y a presentar informes. Según afirman, por ejemplo, tienen reuniones mensuales de seguimiento con la coordinadora del proyecto y su comunicación es directamente con ella. “La comunicación con ella directa es todos los días, todo el tiempo, hay una comunicación directa, clara y efectiva” (Comunicación personal, mayo 22 de 2017). No obstante, se ha mencionado, el problema es la debilidad del sistema de contratación y del Estado en acumular experiencia y en estandarizar el conocimiento.

En cuanto a las actividades desarrolladas dentro de sus contratos, las entrevistadas comentan que tienen una alta carga laboral. A veces, por ejemplo, la ejecución de las actividades se acumula para unos pocos meses por la lentitud con la que un contrato se protocoliza. Es así como un proyecto que se planeó ejecutar en seis meses, termina desarrollándose en la mitad del tiempo con las mismas actividades que fue concebido, dado que todos los pasos legales para la firma del mismo le terminaron “robando” a la implementación varios meses críticos para que el proyecto tuviera un impacto real.

Esto muestra cómo en algunas ocasiones un contrato de prestación de servicios puede ser tan amplio y ambiguo por lo que las funciones de las contratistas terminan siendo muy amplias y cambiantes y que, incluso, en muchas ocasiones, pueden no estar dentro de su formación o áreas

de experticia. Este es el caso de la psicóloga, quien debe desempeñarse en diversas ramas de la psicología, aunque el perfil del contrato es para una profesional que ejerza dentro de la psicología clínica. Evidencia de ello es que para describir la función y el rol que desempeña, una de las entrevistadas dice que “la labor consiste en asignar citas a las mujeres que llegan por diferentes vías y brindarles atención psicológica [y] en algunos puntos de atención el trabajo no es solo del orden sicológico, sino también psicosocial” (Comunicación personal, mayo 22 de 2017).

Pero, además, una de las entrevistadas destaca que las funciones que deben desempeñar varían mucho dependiendo de cada caso, pues a veces deben realizar gestiones adicionales para dar trámite a las necesidades de las mujeres. En este sentido, agrega que “no voy a poder atender en el día más casos, si hay uno que me ocupa todo el tiempo. Eso también hace que la meta diaria se diluya un poco porque he invertido más tiempo en unos pocos casos” (Comunicación personal, mayo 22 de 2017). Adicionalmente, no es posible hacer cálculos de tiempos de atención para poder cumplir con las metas porque hay elementos que retrasan lo inicialmente calculado cuando deben extenderse en casos críticos. Igualmente, se resalta la dificultad que existe para sistematizar las experiencias y documentar los procesos, o dar a conocer a la supervisión situaciones específicas, pues para ella hacer buenos informes requiere de más tiempo.

Como se puede concluir con el caso del programa de duplas, existen muchos obstáculos en el territorio que impiden un correcto funcionamiento del mismo. Quizás el mayor problema encontrado es la escasez de personal contratista. Evidentemente, un equipo de trabajo de doce profesionales en psicología y derecho y una coordinadora resulta insuficiente en una ciudad de más de dos millones y medio de habitantes y de amplia

extensión territorial, tanto urbana como rural. De otro lado, el éxito del programa se ve amenazado por desconocer el alto grado de especialidad profesional que exigen los problemas específicos de las mujeres y que no es posible resolver con las duplas. Lo cierto es que las funciones que desempeñan las contratistas de las duplas en sus contratos a menudo se amplían a otras esferas ajena a su conocimiento.

De otro lado, es necesario considerar la falta de sistematización que adelanta la Alcaldía de Medellín en el proceso de contratación y en la selección de los operadores de los programas de la Secretaría de las Mujeres. Se señalaron los cambios constantes en estos, que a su vez contratan a las duplas profesionales, lo cual ocasiona demoras en la prestación del servicio y cambios en el enfoque de trabajo según las características y prioridades que imprime cada operador de acuerdo con sus condiciones organizacionales y misionales. Esto repercute directamente en la calidad del servicio entregado, los factores motivacionales y de estabilidad laboral de las contratistas, la continuidad del proceso y el riesgo potencial para las mujeres (víctimas y en riesgo de victimización) del municipio de Medellín, dado que estas no pueden acceder a los diferentes servicios y programas por las dinámicas administrativas y contractuales inherentes a la administración municipal.

### Caso 3. Los Centros de Equidad de Género (CEG)

Los CEG se originaron durante la administración municipal 2012-2015 y son un esfuerzo de la Alcaldía de Medellín por llevar toda la oferta institucional para las mujeres a puntos de atención que puedan ser accesibles en todo el territorio. Como lo define la Alcaldía, estos centros son:

Unidades de articulación de los servicios locales y estatales en las cuales las mujeres pueden acceder a la oferta institucional pública de forma directa oportuna y accesible. Los CEG son instancias para el empoderamiento y la atención de las mujeres de Medellín, especialmente de aquellas con secuelas de la violencia basada en el género. Son espacios para el encuentro entre mujeres, el autocuidado, y el reconocimiento de sus saberes y sus aportes al desarrollo (Alcaldía de Medellín, s.f.).

La Alcaldía de Medellín cuenta con un CEG principal en el centro de la ciudad (comuna 10) y tres CEG satélites ubicados en las comunas 4, 5 y 8, además de un CEG móvil que se desplaza por los diferentes lugares del municipio de Medellín y que comenzó a operar en 2017.

Como se ha podido observar, los tres casos expuestos reflejan la apuesta de la Secretaría de las Mujeres por realizar una presencia territorial a través de sus diferentes programas. En el caso de los CEG, se diferencian de los otros dos (gestoras y duplas) en tanto que la atención y el servicio prestado es más de carácter institucional. Es decir, la atención brindada busca acercar la oferta de programas y servicios de la Alcaldía de Medellín y de la Secretaría de las Mujeres y no tanto la atención especializada vía profesionales contratistas como sí ocurre en los dos casos anteriores.

Como parte de la apuesta por la transversalización de la equidad de género en el territorio, los CEG han sido la principal estrategia de la política para ofrecer a las mujeres de la ciudad un acceso pleno a sus derechos, y unas rutas de atención adecuadas y ágiles, cuando estos están siendo vulnerados. Según la Resolución 2022 de 2012, estos centros buscan:

Ser modelo de coordinación y articulación institucional e interinstitucional público-privada para la promoción e implementación de estrategias integrales que

contribuyan a la disminución de las brechas de género con un enfoque poblacional, territorial y diferencial, haciendo énfasis en aquellas acciones encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres de Medellín (Secretaría de las Mujeres, 2015, p. 16).

Los centros ofrecen su atención en jornada continua de 8:00 a. m. a 5:30 p. m., con lo que garantiza la presencia de una funcionaria de atención al ciudadano en esos horarios. El proyecto se ejecuta a través de un operador externo, quien conforma un equipo de contratistas. En la estructura actual, el equipo cuenta con dos abogadas y dos psicólogas que tienen la responsabilidad de atender a las mujeres que llegan solicitando apoyo. Su funcionamiento es por equipos (abogada y psicóloga) y cada equipo hace presencia en dos de los centros. También, el proyecto cuenta con dos dinamizadoras que se encargan de los asuntos de formación y cada una tiene dos de los centros a su cargo. Pero esta labor no se realiza exclusivamente en las locaciones institucionales, pues una de las funcionarias anota “yo soy la dinamizadora de este centro de equidad (comuna 5), pero voy a comuna 6, comuna 7, a las instituciones educativas”. Adicionalmente, tienen un centro móvil para descentralizar los servicios de asesoría jurídica y psicológica y microsesiones de formación.

En cuanto a la presencia en territorio, también se debe resaltar la importancia que ha tenido la unidad móvil. Como expresa una funcionaria, “la móvil nos abrió un camino para aprender a hacer, porque antes no lo hacíamos” (Comunicación personal, mayo 22 de 2017). La unidad móvil comenzó a operar desde el año 2017 como parte de un proyecto financiado entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría de las Mujeres del municipio de Medellín. Como señala una entrevistada “la móvil ha sido muy exitosa, todo el mundo quiere que esté [...] y nos

ha enseñado cómo estar en territorio, nos hemos vuelto más versátiles” (Comunicación personal, mayo 22 de 2017).

Esta metodología móvil ha sido especialmente exitosa porque se hace atención por demanda en los contextos que más lo requieren y representa un cambio frente a la presencia permanente de las gestoras de equidad, las cuales tenían un papel más de promoción y acompañamiento a los procesos de mujeres en los diferentes ámbitos a nivel de la comuna o corregimiento. Sin embargo, según las entrevistadas, la Secretaría ha perdido la capacidad de estar permanentemente en el territorio por la ausencia de las gestoras de equidad. Antes se contaba con ellas, lo que permitía hacer presencia y cubrir asuntos coyunturales, pero con poco personal; ahora, acompañar los procesos en cada comuna o corregimiento ya no es posible, aun cuando sí se cuenta con el sistema móvil. Lo anterior ha llevado a recurrir a nuevas estrategias con el centro móvil, que permiten seguir respondiendo a las necesidades del terreno y a las demandas ciudadanas, como hacer presencia ante determinadas situaciones o eventos que se dan en el territorio, aunque con menor presencia permanente.

Por otro lado, los CEG presentan bastantes desafíos tanto de tipo técnico como logístico y administrativo. En primer lugar, se presentan algunas dificultades de acceso a las comunidades por la falta de recursos como el transporte. Esto se presenta particularmente en el caso de la Comuna 8 (Villahermosa), donde el CEG se encuentra en una zona de difícil acceso. Asimismo, se presentan barreras para el acceso de los usuarios a los CEG, pues:

Hay mucha gente que no puede bajar a la UVA, como la gente de Castilla. Esta zona tiene esta condición de estar dividida por la autopista norte y la gente de abajo no se siente de Castilla. Entonces ir en la móvil permite descentralizar los servicios de

la Secretaría e ir posesionando los CEG como un programa de articulación nacional e incluso internacional en el territorio (Comunicación personal, mayo 31 de 2017).

Además, existen restricciones adicionales en el trabajo de los burócratas de calle o contratistas que atienden los CEG, como el acceso a los sistemas y a la tecnología, la falta de medios de transporte que garanticen los desplazamientos a los distintos lugares de la ciudad y la situación de la infraestructura necesaria para prestar un servicio a la ciudadanía. Para el caso particular de los CEG, esta es una situación que se acentúa por el hecho de que la Secretaría de las Mujeres no cuenta con una sede propia, razón por la cual los cuatro centros que tienen asiento en el territorio están en sedes del Instituto de Deporte y Recreación de Medellín (Inder), de la Secretaría de Inclusión Social y de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, por lo cual no cuentan con espacios adecuados. Asimismo, en las entrevistas surge una explicación a esta situación y es la falta de presupuestos específicos para el mantenimiento y aseo de las sedes, así como rubros para asuntos como líneas telefónicas, lo cual pone a las funcionarias en una situación compleja al momento de prestar un buen servicio a la comunidad.

De esta manera, las limitaciones legales y administrativas tienen una incidencia en el modo como se presta el servicio a la ciudadanía y las funcionarias en terreno deben buscar soluciones para poder encontrar otras formas de comunicación. Estas precariedades las especifica una funcionaria de la siguiente manera: “Como la sede del centro está en el espacio del Inder, no tenemos teléfono y se le ha hecho gestión al Inder para que nos dé autorización para que pongan una línea, pero ha sido una parte difícil” (Comunicación personal, mayo 31 de 2017).

Por otra parte, la deficiente continuidad de los procesos es una dificultad, de manera que la coordinadora de este proyecto encuentra que:

Evidentemente esa dinámica de la contratación, permite que los CEG se paren como entre enero y el primero de abril que volvimos a arrancar, lo que rompe mucho el proceso. No es lo mismo garantizar que los CEG estén abiertos siempre sea diciembre, sea enero, sea el mes que sea, a que haya una interrupción, porque entonces toca como volver a empezar, volver a decir que estamos aquí, volver a convocar, eso puede ser complejo (Comunicación personal, mayo 31 de 2017).

Una de las profesionales complementa diciendo:

El problema de nosotros no es que lo opere la Universidad de Antioquia porque es un operador juicioso, cumplido, permanente, cualquier cosa que necesitemos de la Universidad siempre han estado como bien dispuestos, pero por la falta de recursos, el proceso de contratación es por un tiempo, con lo que se pierde continuidad [...] la gente luego va a venir aquí al Inder y va a preguntar, ¿y las niñas de la Secretaría de las Mujeres? ¿Y cuál es la respuesta? No sabemos, no han vuelto a empezar, entonces eso sí nos desequilibra como proyecto. Incluso porque nosotras tampoco tenemos la certeza de decirles ‘yo me voy en diciembre, pero en febrero vuelvo’, porque no sabemos. Y si bien hay como un estimado de que posiblemente en un mes, en dos meses, a veces no está en manos de nosotras, ni de la coordinación, ni de la Secretaría (Comunicación personal, mayo 24 de 2017).

Otro asunto evidenciado es la brecha entre las profesionales que se encuentran en oficinas de la Alcaldía de Medellín y aquellas en territorio. Se reconoce la pérdida que significa no estar en territorio, de modo que la líder de programa expresa: “Yo estoy detrás del telón, no estoy en territorio lamentablemente, porque allí es donde está toda la riqueza. El cargo que tengo es más que todo administrativo, entonces no me alcanzo a enterar de todo” (entrevista 24 de mayo de 2017).

Con relación a esto, frente al conocimiento estratégico que tienen las profesionales y la claridad sobre el rol y los problemas que atienden, se encuentra que las directrices de la Secretaría no llegan a ser conocidas en su totalidad por las contratistas. Esto, porque en ocasiones no se tiene una formación estandarizada que permita la comprensión del fenómeno, se encuentra que “este año ha sido difícil, pero el año pasado se gestionaron unas jornadas de formación para el equipo en temas de género, de derechos, de Ley 1257, que nos permita saber cuál es el rol que estamos cumpliendo” (Comunicación personal, mayo 31 de 2017).

Es evidente, entonces, que la forma como se implementa la PPMURMM depende, en buena parte, de la formación que tengan las servidoras y de los elementos que quieran aportar al desarrollo de las iniciativas, más que del direccionamiento estratégico que se imparte desde lo normativo o desde la Secretaría de las Mujeres. En el territorio se dan dinámicas complejas a las que las funcionarias deben adaptarse para poder realizar su trabajo y atender al público que llegue a hacer uso de los servicios. Tal como afirma una funcionaria, “el direccionamiento estratégico por lo general se construye desde las metas que tiene el proyecto. Partiendo de eso, el equipo sí es autónomo en la creación de estrategias de trabajo en terreno que nos permitan acercarnos a la comunidad” (Comunicación personal, mayo 31 de 2017).

De esta manera existen varios niveles en los que las políticas se pueden transformar. En primer lugar, está la Secretaría de las Mujeres en el nivel directivo, en el que conjuntamente las secretarias, subsecretarias y líderes de programa dan directrices para que las supervisoras de contrato apliquen las estrategias de la dependencia en territorio, así como la PPMURMM. Es así como las supervisoras de contrato, cuando lo consideran necesario, transmiten esta información al operador a través

de la coordinación. La coordinación del proyecto, asignada por el operador, juega un papel de vital importancia, pues es la que interpreta y da a conocer esta información a las profesionales en territorio y, además, debe supervisar que esas directrices efectivamente se cumplan. En este sentido, la coordinación tiene la capacidad de imprimirla a cada una de las acciones su propio enfoque, siempre y cuando responda a los objetivos y metas contractuales que se han fijado en conjunto con la Secretaría. Pero debe notarse que esta coordinación ya se encuentra en una organización diferente a la Alcaldía de Medellín, con lo cual la implementación se hace más compleja de coordinar.

Por esta razón, las decisiones en materia de implementación y territorialización de la PPMURMM es una labor que debe afianzarse tanto desde la supervisión como desde las coordinaciones de los diferentes programas de la Secretaría de las Mujeres que tienen presencia territorial. Es decir, el nivel directivo imprime las líneas de acción y los objetivos del programa, pero son la supervisión y las coordinaciones quienes finalmente hacen realidad esas decisiones estratégicas, como uno de los últimos eslabones de la cadena de implementación de una política pública. Para lograr mejorar la coordinación se hace necesario que las supervisoras (funcionarias) conozcan más la manera como se manejan los procesos de contratación de terceros y como se utilizan las técnicas de coordinación interorganizacional para lograr obtener mejores resultados a través del trabajo con terceros.

De allí la importancia de fortalecer los equipos de territorio y sus coordinaciones para evitar las falencias y problemas que se advirtieron anteriormente y en los casos señalados previamente. Al mismo tiempo, establecer lazos de comunicación permanentes entre la supervisión de los programas y los operadores con el objetivo de corregir falencias y

advertir sobre posibles escenarios que puedan interferir con el buen funcionamiento del programa en territorio.

A partir del caso de los CEG, pueden notarse las debilidades en materia de contratación de la Alcaldía de Medellín y la falta de sistematicidad, lo cual repercute en el funcionamiento del programa. Asimismo, se puede ver la insuficiencia en materia de cobertura, puesto que la presencia de los CEG en apenas cuatro comunas del municipio de Medellín resulta insuficiente para las necesidades de atención de las mujeres medellinenses. También pueden observarse otros factores como la precarización de las condiciones laborales de las contratistas o dinamizadoras y las condiciones locativas en términos de infraestructura, materiales y útiles para la ejecución del programa, son rasgos compartidos con los anteriores casos que demuestran principalmente sus falencias.

## Conclusiones

De acuerdo con la literatura, uno de los principales retos en la implementación de políticas públicas es encontrar la congruencia entre lo que se planea en los escenarios de toma de decisiones gubernamental (visión *top down*), y lo que efectivamente ocurre en el territorio (visión *bottom up*). A través de los tres estudios de caso presentados en el presente capítulo, puede notarse que a través de la exploración *bottom up* fue posible ilustrar las principales limitaciones y problemas que tiene la Secretaría de las Mujeres para poder llevar a cabo sus tareas. Cuando el análisis se queda en hablar de objetivos o incluso de instrumentos para la acción pública, ocurre que no se visibilizan los retos reales que tienen los implementadores para hacer esos objetivos realidad.

Entre los principales hallazgos desde esta perspectiva de análisis, se encuentra que:

- Una de las mayores dificultades tiene que ver con la indefinición de los problemas o asuntos que las profesionales deben atender, lo que ocasiona la redefinición constante de sus funciones en lo territorial.
- Las profesionales se ven constantemente enfrentadas a la necesidad de crear, por su propia cuenta, y medios, soluciones a problemáticas coyunturales que surgen en el día a día. Para ello, incluso, deben invertir sus propios recursos en materiales, útiles y transporte para cumplir con su labor.
- El proceso de contratación de la administración municipal propicia la discontinuidad de los procesos que se adelantan en el territorio. Se genera interrupción de la atención brindada en el territorio, precariza la situación laboral de las contratistas y se produce pérdida de la información debido a la falta de sistematicidad de los procesos.
- La imposibilidad de darle continuidad a los procesos dificulta la articulación y crea la percepción de acciones dispersas y aisladas de los diferentes proyectos de la Secretaría. Esta situación se suma a las expectativas que se generan en la población impactada en el territorio, quienes ven cómo los servicios entregados desde los diferentes programas se prestan de manera interrumpida.

En concordancia con estos problemas identificados para el relacionamiento con el territorio, sería importante pensar en que la Secretaría de las Mujeres cuente con funcionarias de carrera que estén en cada una de las comunas y que puedan asumir el rol de construir la memoria documental y metodológica de los proyectos, de documentar las experiencias

y de servir como punto de contacto inicial de la comunidad, de tal manera que la ciudadanía pueda reconocer la presencia del Estado y establecer relaciones más significativas y duraderas. En este sentido, es necesario consolidar los aprendizajes de todas estas estrategias en territorio.

En este sentido, sería importante rescatar la experiencia de las gestoras de equidad, por la efectividad que tenían para generar presencia en el territorio, teniendo en cuenta que algunas condiciones del contexto han cambiado, como es el caso de la ruta metodológica de planeación local y presupuesto participativo; pues en esta, las profesionales de la administración municipal en territorio ya no realizarán un apoyo directo a las comunidades en la construcción de los proyectos sino que, según la propuesta de ruta construida por la Secretaría de Participación Ciudadana, estas profesionales apoyarían los diagnósticos y formularían en cada dependencia los proyectos con las ideas priorizadas por la comunidad.

Así, si se retomara esta figura, deberían reformularse las funciones para responder a nuevas realidades como la de presupuesto participativo. La importancia de llegar al territorio de una manera más directa ha sido tan evidente que la Secretaría de las Mujeres ya ha pensado en retomar este modelo de presencia en el territorio mediante profesionales que articulen la oferta de la Secretaría en cada zona de la ciudad, buscando retomar esa posibilidad de tener mucho más claro el contexto en el que se desarrollan las acciones y profundizar la articulación.

Asimismo, es importante refinar los procesos de gestión de la contratación con el fin de prever los recursos necesarios para la ejecución precisa de los proyectos y para delimitar de manera más precisa los pliegos de condiciones de los contratos con los operadores, de manera que las metodologías y procesos no se consoliden exclusivamente a partir de los propios conocimientos y apuestas de los mismos. Asimismo, esto

permitiría que los procesos de contratación se realicen de una manera más ágil y rápida.

Otro aspecto importante es tener injerencia en los procesos de inducción y capacitación de los equipos, buscando que los profesionales de las distintas secretarías tengan herramientas prácticas para aplicar el enfoque de género en las acciones que realizan con las comunidades. Al parecer, además, pueden fortalecerse los lazos de comunicación entre los equipos territoriales y la administración municipal, lo cual permite cerrar la brecha existente entre contratistas y servidores públicos de carrera administrativa.

## Referencias y bibliografía

- Alcaldía de Medellín. (2003). Decreto 1839/2003. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_1839\\_2003.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1839_2003.htm)
- Alcaldía de Medellín. (2018). Centros de Equidad de Género. Medellín, ciudad mujer. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl%3A%2F%2F5704602368115b0de29c8cb173da9a19>
- Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Concejo de Medellín. (2003). Acuerdo Municipal 22/2003. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Normas/Documentos/2011/Acuerdo%2022de%202003Pol%C3%ADtica%20Pca%20%20Mujeres%20Urb%20y%20Rurales.pdf>
- De León, P. & De León L. (2013). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467-492.
- Elmore, R. (1993). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.

- Corporación Humanas Colombia y Secretaría de las Mujeres del Municipio de Medellín. (2015). Evaluación de resultados de la implementación de la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín. Medellín: Corporación Humanas Colombia – Centro Regional de Derechos Humanos.
- González Díaz, J., García-Velasco, R., Ramírez-Hernández, J. y Castañeda Martínez, T. (2013). La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(72), 243-265.
- Klijn, E. H. (2008). Networks as Perspective on Policy and Implementation. En S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham & P. Ring (Ed.), *Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Lane, J. E. (1983). The concept of implementation. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 86(1).
- Leyva, S. y Tabares, J. (2015). Análisis de la implementación de la política pública de juventud. En S. Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional*. Medellín: Editorial Universidad EAFIT.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lombardo, E. (2003). EU Gender Policy: Trapped in the ‘Wollstonecraft Dilemma’? *The European Journal of Women’s Studies*, 10(2), 159-180.
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Académica de Relaciones Internacionales*, (5), 1-43.
- Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Parsons, W. (2009). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la prácticas de las políticas públicas*. México: Flacso.
- Pressman, J. & Wildasky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or why it’s Amazing that Federal Programs Work at all, this being a Saga of the Economic Development Administration as Told by two Sympathetic Observer who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California.
- Pulzl, H. & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En F. Fisher, M. Gerald & S. Mara. *Handbook of Public Policy Analysis*. Boca Ratón: CRC Press.
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas pública. *Dikaión*, 21(16), 135-156.
- Rowe, M. (2012). Going Back to the Street: Revisiting Lipsky’s Street-level Bureaucracy, *Teaching Public Administration*, 30(1), 10-18.

- Secretaría de las Mujeres. (2015). Promoción de la Equidad de Género en el Territorio. Sistematización de la experiencia. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/EquidadGenero/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Sistematizaci%C3%B3n%20Promoci%C3%B3n%20de%20la%20Equidad.pdf>
- Weimer, D & Vining, A. (2011) *Policy Analysis*. Nueva York: Pearson.

## Entrevistas

- (25 de noviembre de 2016), entrevista personal con Juan Rafael Peláez, Medellín.
- (28 de noviembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (29 de noviembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (29 de noviembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (29 de noviembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (30 de noviembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (1 de diciembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (1 de diciembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (1 de diciembre de 2016), entrevista personal con Juan Rafael Peláez, Medellín.
- (2 de diciembre de 2016), entrevista personal con Juan Rafael Peláez, Medellín.
- (7 de diciembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (7 de diciembre de 2016), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (22 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (22 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (24 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (25 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (26 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (31 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (31 de mayo de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (9 de junio de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (13 de junio de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (16 de junio de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (20 de junio de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.
- (30 de junio de 2017), entrevista personal con Claudia Mejía, Medellín.

CAPÍTULO 11

## PROBLEMAS Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL GENDER MAINSTREAMING EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE IGUALDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES URBANAS Y RURALES DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN (2012-2015) \*

ALEJANDRA LEÓN ROJAS

\* Artículo publicado previamente en *Gobernar*, 1(1)  
Julio-Diciembre, 2017, 126-148, ISSN: 2474-2678.



*No hay ninguna ocupación entre las concernientes al gobierno del Estado que sea de la mujer por ser mujer ni del hombre en tanto hombre [...] por lo cual la mujer participa, por naturaleza, de todas las ocupaciones, lo mismo que el hombre*

Platón, *República*, 455b-456

El *gender mainstreaming*, traducido al español como “transversalización del enfoque” o “perspectiva de género”, se introduce como estrategia central de las la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1995 luego de la IV Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing. Tal estrategia “apunta a obtener mayor impacto con el objetivo de superar las discriminaciones sociales de género y alcanzar mayores niveles de igualdad” (Rigat, 2008, p. 40), por lo que su implementación en el marco internacional y en las instancias públicas de la mujer ha sido motivo de un sinnúmero de intervenciones en el mundo (Barrig, 2014; Rigat, 2008).<sup>1</sup>

En Colombia esta estrategia se ha tenido en cuenta particularmente desde el año 2013. Esto se dio una vez se aprobara el CONPES<sup>2</sup> 161 que dictamina los lineamientos generales en materia de Política Pública Nacional para la Equidad de Género para las Mujeres, y sobre el cual se debaten los lineamientos de los programas descentralizados con apoyo

1 — En el caso de la Unión Europea y sus países miembros, esta estrategia se ha transformado en política oficial, instaurándose “en el corazón de sus políticas sociales y económicas” (Unión Europea, 2008, p. 3). Asimismo, en América Latina, “la transversalidad ha sido adoptada por las instituciones estatales relacionadas con el género desde finales de los 90” (Rigat, 2008, p. 41).

2 — Documento aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social que es una entidad asesora del gobierno de Colombia que se encarga de recomendar diversas acciones de política en materia de desarrollo económico y social para el país.

de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) (Barrig, 2014). En este sentido, se ha pensado la incorporación del *gender mainstreaming* en las políticas públicas como parte del accionar del Estado en su propósito de “intervenir y transformar las realidades sociales, los procesos culturales de construcción de las identidades de género y la división social y sexual del trabajo” (CONPES, 2013, p. 8).

Así pues, la política pública de mujeres en Medellín acoge estos lineamientos que se suman a su esfuerzo de incorporar el *gender mainstreaming* desde el momento de su expedición en el año 2003, con el Acuerdo Municipal 22. Además, con el fin de implementar este Acuerdo en 2007, se crean el Despacho Secretarial y dos Subsecretarías: de Derechos y Desarrollo y de Planeación y Transversalización, desde donde “se lideraría el cumplimiento de los objetivos misionales y las funciones corporativas de la Secretaría de las Mujeres” (González, 2009, p. 38).<sup>3</sup> Estas dependencias constituyen “el paso más importante que se ha dado en la ciudad de Medellín en materia de institucionalización de las políticas públicas de equidad de género” (González, 2009, p. 40). A su vez, esta institucionalidad ha propiciado la creación de programas que permiten “contribuir a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres” (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 3). Su eje principal es “integrar perspectivas y experiencias de las mujeres en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas, para que hombres y mujeres se beneficien igualmente” (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 11).

Ahora bien, el periodo 2012-2015 fue particularmente decisivo para la Política pública para mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín (PPMURMM), pues además de coincidir con la aprobación del CONPES

3 — En el año 2012, mediante el Decreto 1364 de 2012 (artículo 159), se modifican sus nombres a Subsecretaría de Derechos y Subsecretaría de Transversalización, respectivamente.

161 y su propósito de incorporar el *gender mainstreaming* en el proceso de la acción pública,<sup>4</sup> lo hizo con la intención de la Secretaría de las Mujeres de proyectar el desarrollo de este proceso en Colombia (Secretaría de la Mujer, 2012). En esta línea, la Secretaría se propuso integrar el *gender mainstreaming* al Sistema de Gestión de la Calidad de la Administración Municipal,<sup>5</sup> “con el fin de impactar directamente en los procesos misionales que definen la satisfacción de la ciudadanía y evalúan la gestión pública en el marco de la normatividad y políticas vigentes” (Secretaría de la Mujer, 2012, p. 3). De esta manera se abre una puerta “para que la equidad de género sea una necesidad reconocida y aplicada en la gestión pública, como medio que posibilite una realidad social en la cual los derechos y libertades de las mujeres sean pilar para una sociedad equitativa, incluyente, sostenible y sustentable” (Secretaría de la Mujer, 2012, p. 5).

No obstante, esto último ha resultado particularmente problemático debido a que para la implementación de la estrategia *gender mainstreaming* se requiere la intervención de una variedad de actores (públicos y de la sociedad civil) que representan diferentes sectores sociales (salud, educación, vivienda y seguridad, entre otros), que, como se ha señalado,

4 — “Como herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de planes y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos” (CPEM, 2012, p. 48).

5 — La Ley 872 de 2003 establece la “Creación del sistema de gestión de la calidad en las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios” (Art. 1). Específicamente, en el año 2012, la Alcaldía de Medellín inició un proceso de modernización, dentro del cual se estableció fortalecer este sistema y ajustarlo al modelo de operación por procesos. La Secretaría de las Mujeres identificó este como una oportunidad para transversalizar la perspectiva de género en los procesos misionales de la administración.

participan en todas las esferas de otras políticas y programas diferentes a la PPMURMM. Lo anterior acarrea un grado de coordinación compleja y, por tanto, genera fallos en la implementación (Pressman & Wildavsky, 1973). Por ejemplo, se da el caso de “actores transversalmente fragmentados en múltiples sectores, niveles territoriales y modos de gobernanza” (Leyva y Olaya, 2016, p. 18) alrededor del propósito de lograr la igualdad de género.

A partir de esto, la metagobernanza, como un modo de coordinación más abierto (Jessop, 2004), permite detectar los problemas y retos a los que se enfrenta la PPMURMM (2012-2015) en la implementación del *gender mainstreaming*. Esto se debe a que evidencia de qué manera se ha dado o no la coordinación entre entidades públicas y actores alrededor de la política, y así determina si ha significado un obstáculo a su interés de implementarla. Teniendo en cuenta lo anterior, este estudio de caso parte de la pregunta: ¿cuáles fueron los problemas y retos que enfrentó la PPMURMM, durante el periodo 2012 a 2015, en la implementación del *gender mainstreaming*?

Como hipótesis, se estima que algunos de los problemas y retos se asocian a que los diferentes actores como las secretarías y demás políticas públicas que intervienen en el interés transversalizador de la PPMURMM apuntan a objetivos diferentes y en ocasiones parten de una comprensión limitada del alcance del *gender mainstreaming*. Esto conlleva a que a pesar de que las instancias referidas integran la estrategia, esta no alcanza a permear de forma adecuada la distribución de servicios o recursos de las políticas y proyectos generales, de manera que apenas inciden en la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres (Comisión Europea, 2004). De este modo, uno de los retos de esta política será lograr una comprensión más clara de la estrategia y articular los distintos actores, sectores y sus diferentes acciones con el interés de aplicarla para contribuir a la igualdad de derechos y oportunidades entre los géneros.

Alrededor de esta hipótesis, se plantea como objetivo general: analizar los problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la PPMURMM (2012-2015) desde la metagobernanza. Para alcanzar este propósito, los objetivos específicos son: primero, describir cómo se ha comprendido el *gender mainstreaming* y cuáles de sus instrumentos se han implementado en la PPMURMM (2012-2015); segundo, identificar los problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la PPMURMM (2012-2015); tercero, reinterpretar a partir de la metagobernanza el *gender mainstreaming* para enfrentar los problemas y retos de su implementación en la PPMURMM.

Finalmente, se destaca que el problema que se pretende analizar en esta investigación es relevante para el campo multidisciplinar del gobierno y las políticas públicas, pues da cuenta de la importancia de la coordinación entre distintos actores y sectores para la implementación de una estrategia como el *gender mainstreaming*. Esto sugiere el compromiso del Estado no solo con revertir las desigualdades presentes en la sociedad, sino también con fortalecer los procesos de diseño y alcance de las estrategias que emplea tanto en eficiencia como en eficacia, lo cual repercute en que las políticas públicas sean más equitativas, mejoren su focalización y estimulen la participación ciudadana.

Para efectos de esta investigación, es preciso plantear un marco teórico que aborde los conceptos de metagobernanza y de *gender mainstreaming* como categorías analíticas principales. Este marco teórico se divide en tres apartados. El primero, buscará reconstruir los desarrollos alrededor de la gobernanza y de la metagobernanza “como estrategias mediante las cuales el sector público optimiza sus esfuerzos para lograr los resultados esperados con las políticas, los programas y los proyectos que implementa” (Leyva y Mejía, 2015, p. 304). El segundo, se centrará en definir el *gender*

*mainstreaming*, así como en determinar cuál es su papel en el reconocimiento y adecuación de las diferencias de género en las políticas públicas (Rigat, 2008). El tercero, relacionará ambas categorías con el fin de dar cuenta de su elección para el desarrollo de este trabajo. Posteriormente, se presentarán algunas consideraciones frente al marco metodológico.

## Gobernanza y metagobernanza. Un asunto de coordinación

A finales de la década de 1990, el término *metagobernanza* empieza a resonar entre los académicos como una estrategia aplicable al sector público en su deseo de optimizar los resultados en la implementación de sus políticas, programas y proyectos. Esto especialmente en virtud de la creciente gama de actores que participan en el diseño y aplicación de los mismos, así como las relaciones que establecen y que “suponen reciprocidad e interdependencia en contraposición a jerarquía e independencia” (Peterson, 2003, p. 1).

Generalmente, el sector público se ha basado en la interacción de tres modelos de administración pública: burocrático (décadas entre 1950 a 1970), *new public management* (en la década de 1980), y nueva gobernanza (en la década de 1990) (Meuleman, 2008). En el primero ha primado el papel del Estado, sus jerarquías y sus reglas formales. En el segundo, los mecanismos del mercado y la racionalidad económica a la que se incorporan aspectos gerenciales inspirados en el sector privado. En el tercero, un estilo de gobernanza basado en redes que incorpora una gama de alternativas de intervención en dirección, coordinación y organización del sector público. Lo que implica que diversos actores, según sus intereses y necesidades, elijan entre uno u otro para cumplir sus objetivos. Sin embargo, dicha interacción

entre modelos ha propiciado, por un lado, que estos rivalicen entre sí, a tal punto que terminan neutralizándose. Por el otro, han dado lugar a un sistema político fragmentando, funcionalmente diferenciado, que integra aún más actores en el proceso de gobierno (Sørensen, 2006). En concreto:

Esta situación conduce a una complejidad en la gobernanza y a lo que se considera un dominio político “atiborrado” en el que chocan, e incluso compiten entre sí, disímiles disposiciones de gobernanza, normas, participantes y procesos de la política, lo cual causa superposición y confusión (Keast, Mandell & Brown, 2006, p. 27).

Teniendo en cuenta lo anterior, Jessop y Meuleman consideran “que no existe un único mecanismo óptimo de gobernanza” (Jessop, 2004, p. 281) y que “cada uno de estos modelos no puede considerarse como una panacea” (Meuleman, 2008, p. 42). De este modo Jessop, a quien se le acuña el término, introduce la metagobernanza como “un concepto paraguas para el rediseño de las relaciones entre los diferentes modos de la gobernanza” (Jessop, 2002, p. 295). Según este, la metagobernanza “supone la gestión de la complejidad, la pluralidad y las jerarquías enmarañadas que aparecen en las formas prevalentes de coordinación” (Jessop, 2004, p. 281) y ciertamente en la organización de las condiciones de la gobernanza.

Para ello, este académico británico “concibe una juiciosa mezcla de mercado, jerarquía y redes para conseguir los mejores resultados posibles” (Jessop, 2004, p. 281). En la que “actores dan forma, combinan, facilitan y orientan las formas particulares de gobernanza de acuerdo a reglas, procedimientos o estándares” (Vásquez, 2014, p. 14). En otras palabras, la metagobernanza es una forma de mejorar la gobernabilidad coordinada en un sistema político fragmentado, caracterizado por un alto grado de autonomía, una pluralidad de redes e instituciones autónomas.

Sørensen & Torfing (2009), ambos muy representativos de la teoría, señalan que la metagobernanza emplea cuatro tipos de herramientas para el logro de este propósito: a) diseño de redes, b) encuadre de redes, c) gestión de redes, y d) participación en redes. En términos generales, estas herramientas pretenden enfocarse en los objetivos, al tiempo que incorporan a todos los actores relevantes que por ciertas cuestiones se han visto debilitados o marginados. Con esto último se busca asegurar la coordinación y la eliminación de tensiones entre los mismos a través de “mecanismos más suaves, como la persuasión y la fijación de estándares comunes, más que en la fijación de reglas formales” (Leyva y Mejía, 2015, p. 308).

Para Jacquot (2010) abundan en la literatura intentos por definir y conceptualizar los instrumentos que se han desarrollado en este contexto y que ha denominado “nuevos modos de gobernabilidad”. Siguiendo con su argumentación, el *gender mainstreaming* es una ilustración típica de estos “nuevos modos de gobernabilidad” que han sido durante al menos una década objeto de un intenso florecimiento de estudios académicos y de expertos de la transformación de la gobernanza (Jacquot, 2010). Lo anterior, especialmente por considerarse un instrumento no vinculante y flexible que puede llegar a contrastar con otros instrumentos tradicionales que han sido históricamente centro de la política de igualdad de género (Jacquot, 2010). En este sentido, y tomando en consideración el uso de mecanismos más suaves, este se concibe como un instrumento blando que no necesariamente puede considerarse ineficaz o reduccionista por su ausente fijación de reglas formales. Ahora bien, el siguiente apartado se ocupa de la ampliación del concepto de *gender mainstreaming*.

## Gender mainstreaming

Con la Conferencia de Beijing en 1995 se redoblaron los esfuerzos por avanzar en la igualdad de facto entre mujeres y hombres (Rigat, 2010). Entre otras cosas, por la necesidad de trascender las antiguas limitaciones entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados en el camino por abordar y corregir las disparidades persistentes y emergentes entre los géneros (Birgin, 2003; True y Mintrom, 2001). En este contexto se incorpora formalmente<sup>6</sup> el *gender mainstreaming*<sup>7</sup> como una estrategia de origen feminista, desde donde se empieza a discutir la omisión de las perspectivas y las necesidades de las mujeres en los programas de desarrollo. No obstante, “hubo que esperar dos años más a que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas –ECOSOC– ofreciese una definición” (De Tomás, 2010, p. 22).<sup>8</sup>

6 — El *gender mainstreaming* fue propuesto por primera vez en el año 1985 en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi, Kenia, y nace del enfoque *gender and development* (GAD). Este último se fundamenta en el Marco Analítico de Harvard, como uno de los primeros modelos de análisis creados en función del género (Hoyos, 2014).

7 — En el transcurso de la Conferencia de Beijing no se ofreció una definición y los términos *gender mainstreaming* se utilizaron indistintamente para referirse a las políticas de *mainstreaming*; a la dimensión de género; a la dimensión de la perspectiva de igualdad de géneros en las políticas de desarrollo; a la dimensión de las políticas de desarrollo; o incluso para referirse al *mainstreaming* de los derechos humanos (De Tomás, 2010, p. 22).

8 — “El proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluyendo las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de géneros” (Organización de las Naciones Unidas, 2002, pp. 7-8).

Para efectos prácticos de esta investigación, se tendrá en cuenta la definición de la Comisión Europea, dado que es la más utilizada en el debate académico: “[Main streaming es] [...] la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos con el fin de que los actores sociales normalmente involucrados en la elaboración de política pública incorporen la perspectiva de equidad de género en todas las políticas públicas, a todos los niveles y etapas” (Vásquez, 2011 p. 112).

Bajo esta perspectiva, el *gender mainstreaming* se concentra en promover la equidad de género por medio de la revisión y reformulación de todos los ámbitos de política pública (Vásquez, 2011). Asimismo, para dotar de contenido esta definición existen al menos cinco criterios que Lombardo (2005) recoge de la literatura alrededor del concepto: a) *un cambio en el concepto de género, más amplio del existente*, que pretende incorporar un enfoque global donde se combatan las causas que originan la desigualdad y las desventajas de las mujeres en los distintos sectores; b) *la incorporación de las mujeres en la agenda política principal*, lo que sugiere “abordar los problemas de igualdad dentro de las tendencias dominantes de la sociedad y en políticas específicas” (Lombardo, 2005, p. 2. La traducción es de los autores.); c) *la igualdad participativa política, económica y social de mujeres y hombres*. En este punto se recomienda que las mujeres sean parte del *mainstream* a nivel numérico, d) *un cambio en las culturas institucional y organizativa*. Particularmente, este criterio estima tres niveles: el proceso político, donde la educación y formación en género permea todos los actores, en todos los niveles jerárquicos y a la sociedad; los mecanismos políticos en los que prima la cooperación horizontal en asuntos de género entre todos los niveles, nacional, departamental y local, y por medio del uso de herramientas y técnicas que incorporen la variable de género en todas las políticas y en sus procesos de diseño, formulación y evaluación;

y los actores políticos “a través de la participación en el proceso del movimiento feminista, la sociedad civil y los/as expertos/as en igualdad de género” (Lombardo, 2005, p. 2); y e) *el mainstreaming de género como concepto transformativo*. En este punto son esenciales los espacios de debate entre las diversas corrientes feministas.

Se destaca que el significado del *gender mainstreaming* puede ser entendido en varios sentidos (Hoyos, 2014). Por un lado, dada la formalidad de sus definiciones, se considera una estrategia que busca involucrar a todos los actores sociales en la búsqueda de la igualdad de género (Hoyos, 2014; Rigat, 2010). Por el otro, como “la denominación de determinadas herramientas para el análisis de género” (Hoyos, 2014, p. 15). En un sentido más amplio, y que se sugiere para complementar la definición dada por la Comisión Europea, es definido como un enfoque transformador que analiza los impactos diferenciados de género al tiempo que implementa medidas para corregir desigualdades (Hoyos, 2014; Rigat, 2010).

### La metagobernanza y el *gender mainstreaming* para el análisis de la PPMURMM (2012-2015)

La elección de la metagobernanza y del *gender mainstreaming* como categorías analíticas de esta investigación obedece a la necesidad de evidenciar las implicaciones de la coordinación en la implementación de estrategias para el logro de la igualdad de género. Ambas categorías (la metagobernanza como teoría y el *gender mainstreaming* como uno de sus instrumentos) requieren de la participación de diversos actores que se encuentran dispersos en diferentes sectores sociales y que operan a través de distintas políticas públicas.

Cabe señalar que desde la teoría de la metagobernanza es posible evidenciar de qué manera la variación en las condiciones de gobernanza puede reducir la efectividad de ciertas estrategias, enfoques o herramientas. Esto, como se ha señalado, muestra las implicaciones de la fragmentación de los modelos de gobernanza que actores y sectores implementan para el cumplimiento de sus objetivos.

El *gender mainstreaming*, por su parte, apunta a la implementación de un enfoque o instrumento de política dirigido a la gestión de la multidimensional y compleja naturaleza de ciertos temas (como la igualdad de género, la inclusión social, la lucha contra la discriminación) mediante su incorporación horizontal y sistemática en todas las etapas de la formulación de políticas y del sistema de gobierno (Jacquot, 2010).

Pero ¿de qué manera se relacionan ambas categorías? Pues bien, el *gender mainstreaming* es esencialmente un instrumento de metacooperación (Jacquot, 2010) y de metagobernanza, en tanto que se basa en la coordinación de los instrumentos de política existentes para hacerlos más eficaces, y al tiempo que busca el reconocimiento y la participación de actores e instituciones fuera de su área original (Jacquot, 2006).<sup>9</sup> Para ello, se parte de la idea de que este no es vinculante y que, desde su definición, se constituye como un procedimiento “voluntario”, pues no incluye ni sanciones ni recompensas (Jacquot, 2010).

Lo anterior conlleva a que los diferentes actores e instituciones pueden considerarse libres no solo de adoptarlo, sino de seleccionar los

dispositivos disponibles para ellos.<sup>10</sup> En este punto, la metagobernanza proporciona una visión menos reduccionista del *gender mainstreaming* y, desde allí, se considera que su implementación no puede reducirse a un enfoque tradicional, vertical y reglamentario. Al contrario, requiere de instrumentos suaves, informales y una ampliación cognitiva, ya que “por su naturaleza transversal, el *gender mainstreaming* es un instrumento que depende, necesariamente, de múltiples actores que deben darle forma y realidad” (Jacquot, 2006, p. 45).

De este modo, la teoría de la metagobernanza y el *gender mainstreaming* como uno de sus instrumentos permiten evidenciar, por un lado, la inercia y tensión entre actores; como es el caso de “cierto grado de confrontación de los presupuestos teóricos, que crean tensiones y competencias en diversos niveles” (Rigat, 2010, p. 3). Y por el otro, ambas nociones muestran las limitaciones de comprensión de instrumentos o enfoques para lograr la igualdad de género, que acarrean una serie de implicaciones para la sociedad y la acción pública (Jacquot, 2006).

Así pues, lo mencionado representa un reto para la PPMURMM (2012-2015) que instrumentaliza una estrategia como el *gender mainstreaming* y que requiere de la cooperación de diversos actores, como las secretarías que operan bajo sus propias dinámicas y jerarquías, y las demandas ciudadanas resultado de la deliberación de la sociedad civil y el mercado.

Ahora bien, frente al marco metodológico se utiliza el método deductivo-analítico que se nutre de la revisión de experiencias alrededor de los

9 — En este punto, es importante aclarar que la implementación del *gender mainstreaming* depende de la comprensión que de este tengan los diferentes actores, cuestión que se ha caracterizado por cierta ambigüedad y una multiplicidad de diseños alrededor de este propósito. Desde esta lógica, el *gender mainstreaming* “debe ser capaz de convocar a todos los interesados en su adopción, haciéndolo comprensible para que pueda reconocerse como legítimo” (Jacquot, 2006, p. 39).

10 — Jacquot (2006) desarrolla una tipología de estos instrumentos: a) extensivos. Estos se concentran en la asignación de presupuestos con destinación específica, la imposición de sanciones y la instauración de una estructura de supervisión; b) Minimalistas reductivos. Los cuales se enmarcan en el proceso burocrático; c) Defensivos. Segundo los cuales no se consideran los asuntos de género como relevantes o problemáticos; y d) Conservadores. A partir de estos se asumen los roles tradicionales de las mujeres.

protocolos y rutas de transversalización al interior de la Secretaría de las Mujeres, así como de una entrevista semiestructurada y de los talleres de transversalización realizados en el marco del proyecto “Lineamiento de línea base y acompañamiento en la actualidad de la política pública de las mujeres para Medellín”. Adicionalmente, se parte del análisis de documentos como los lineamientos de la PPMURMM, el Plan Municipal de Desarrollo de Medellín (2012-2015), entre otros. De igual manera, se tiene en cuenta bibliografía secundaria relativa a informes oficiales y demás estudios alrededor de las categorías analíticas.

### Estudio de caso: problemas y retos en la implementación del gender mainstreaming en la PPMURMM (2012-2015)

Los enfoques *women in development* (WID) y *gender and development* (GAD) son el resultado de diversas discusiones sobre el papel de las mujeres en la sociedad.<sup>11</sup> El primero se centra en la exigencia de justicia social y equidad para la mujer bajo un argumento de eficiencia económica que alude a su capacidad para contribuir al proceso de desarrollo (Miller & Razavi, 1995). El segundo, abordado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (Miller & Razavi, 1995), apunta a la necesidad de transformar el discurso de género en una herramienta capaz de filtrarse en las instituciones políticas, económicas y sociales.

A partir de este último enfoque, el *gender mainstreaming* “apareció como el instrumento más adecuado para analizar el impacto diferencial sobre mujeres y varones de los procesos macroeconómicos y políticos”

11 — Como se evidencia en las Conferencias Mundiales sobre la Mujer realizadas en Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995).

(Rigat, 2008, p. 45). Además, sirvió para reconocer que ningún campo es neutral al género y que, por lo tanto, existe y persiste la necesidad de incorporarlo a los Estados en todos sus ámbitos políticos, sociales y económicos. De este modo, el *gender mainstreaming* se ha constituido como un proyecto inacabado, objeto de discusión y replanteamiento constante, por lo que cada Estado ha buscado integrarlo al diseño, implementación y monitoreo de sus políticas y programas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en esta sección se presenta a partir de las categorías analíticas revisadas, el análisis del estudio de caso alrededor de los problemas y retos de la PPMURMM, entre los años 2012 a 2015. Para ello, esta se divide en tres apartados: el primero describirá cómo se ha comprendido el *gender mainstreaming* y cuáles de sus instrumentos se han implementado en la PPMURMM (2012-2015). El segundo identificará los problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la PPMURMM (2012-2015). El tercero reinterpretará a partir de la metagobernanza el *gender mainstreaming*, con el fin de hacerle frente a los problemas y retos de su implementación en la PPMURMM.

### Comprensión del gender mainstreaming y sus instrumentos en la PPMURMM (2012-2015)

Mediante el Acuerdo 22 de 2003 se expide la PPMURMM; esta se define como un “instrumento de orientación, planificación y ejecución de programas y proyectos que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida y la construcción de la ciudadanía plena de las mujeres” (Acuerdo 22, 2003, Art. 1). Esta política está orientada al desarrollo democrático, el cual se traduce en relaciones equitativas entre los géneros y se enfoca

específicamente en la reducción de los factores de discriminación e inequidad que inciden en la condición, posición y calidad de vida de las mujeres de Medellín (Consejo de Medellín, 2003).

Ahora bien, para lograr esta orientación, las reivindicaciones del Movimiento social de mujeres de Medellín han jugado un papel muy importante, pues han demandado del Estado local “la creación de una instancia municipal desde la cual liderar el diseño e implementación de las políticas públicas de equidad de género” (González, 2009, p. 37). De este modo, se crea, en el año 2002, la dependencia de rango medio conocida como Subsecretaría de Metromujer<sup>12</sup> y que dio lugar al mecanismo actual con el más alto rango administrativo: la Secretaría de las Mujeres (González, 2009). Esta última es la entidad rectora de la PPMURMM y es la encargada de invitar “a todas las instancias municipales para que, a partir de un trabajo mancomunado, la equidad se constituya en un compromiso de ciudad” (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 1).

En este sentido, la Secretaría de las Mujeres ha pensado su articulación con el resto de entes de la administración pública municipal. Esto último, a través de “la transversalización de la Política en las instancias y dependencias del municipio en ámbitos prioritarios y programas estratégicos definidos previamente en su Plan Estratégico y en concordancia al Plan de Desarrollo Cuatrienal” (Secretaría de la Mujer, 2012, p. 5). Para tal propósito se ha incorporado el *gender mainstreaming* como estrategia

12 — La categorización de Metromujer como entidad de rango medio restringió notoriamente “la posibilidad de que las políticas de género se integraran adecuadamente a la agenda política local, aspecto para el cual se requiere la concertación y el diálogo entre iguales” (González, 2009, p. 37). Por ello, era común encontrar que “la Administración municipal tuviera programas y proyectos dirigidos hacia las mujeres donde Metromujer no era ni convocada para coordinaciones o para asesorías” (Barrig, 2014, p. 13).

vinculante entre las diversas dependencias de la administración y los diversos sectores sociales (Secretaría de la Mujer, 2012).

Cabe señalar que la comprensión del *gender mainstreaming* ha variado significativamente durante los últimos dos cuatrienios. Es así que en el periodo 2008-2011, la Secretaría de las Mujeres opta por implementar esta estrategia en dependencias e institutos descentralizados del municipio de Medellín en una doble dirección: “tanto en planes, programas y políticas municipales como en quienes trabajan directamente con la población de mujeres de la ciudad” (Secretaría de la Mujer, 2012, p. 7). Estos procesos significaron grandes avances en términos de compromisos y alianzas institucionales alrededor de la equidad de género, que consistieron en acciones puntuales de sensibilización, capacitación, acompañamiento y, en algunos casos, de asistencia técnica en otras dependencias; pero al mismo tiempo “demostraron que su desarrollo y sostenibilidad ameritaban un proceso de profundización y una estrategia capaz de consolidar el enfoque de género en la administración municipal” (Secretaría de la Mujer, 2012, p. 6).

Es así que en el cuatrienio 2012-2015, la Secretaría asume una nueva comprensión del *gender mainstreaming*, esta vez como “una estrategia y una apuesta política para la incorporación e institucionalización del enfoque de género tanto en los procesos misionales, como en los programas y proyectos del municipio de Medellín” (Secretaría de la Mujer, 2012, p. 6). Para ello, esta dependencia incorpora esta estrategia al Sistema Integral de Gestión de Calidad, “específicamente, en los procesos misionales de gestión pública priorizados por ella a partir de un análisis estratégico previo de los 24 procesos liderados por las secretarías y entes descentralizados” (Secretaría de la Mujer, 2012, p. 7).<sup>13</sup> En este sentido, la Secretaría

13 — En este momento existen veinticuatro procesos distribuidos en ocho dimensiones: el

de las Mujeres se traza como objetivo la incorporación de la estrategia en los procesos de gestión<sup>14</sup> que llevan a cabo otras secretarías e institutos descentralizados en el municipio, para de esta manera liderar acciones y medidas que consideren las necesidades, intereses y potencialidades de las mujeres de Medellín.

De este modo, con la integración del *gender mainstreaming* al Sistema Integral de gestión de calidad, los instrumentos de la estrategia se diversificaron con relación al cuatrienio anterior. Además, a los procesos de concertación, sensibilización, capacitación y asesoría técnica, se suma la herramienta de Gestión de Calidad que “implica impactar diferentes niveles jerárquicos de la administración, dependencias, procedimientos estratégicos y técnicos, al tiempo que la propia cultura organizacional institucional” (Secretaría de la Mujer, 2012, p. 7 ).

---

direcciónamiento estratégico, el Desarrollo Humano, la Integración social, la Competitividad, la Gobernabilidad, la Organización territorial, el Apoyo institucional y la Evaluación y mejora. A partir de estas dimensiones, en el cuatrienio 2012-2015, la Secretaría de las Mujeres prioriza los siguientes procesos: Educación, Fortalecimiento a la Ciudadanía, Salud, Gestión del Riesgo, Desarrollo Económico, Gobierno Local y Gestión del Riesgo de Desastres (Alcaldía de Medellín, s.f.). Los procesos se priorizaron en razón de los avances y alianzas con otras dependencias en la articulación, es decir, sinergias y puntos de encuentro con las Secretarías líderes de los procesos seleccionados, provenientes del trabajo con la Secretaría de la Mujer cuando esta aún era Metromujer. Asimismo, otros factores que se tuvieron en cuenta fueron: el capital técnico del equipo de transversalización (solo cuenta con cinco personas para este trabajo, por lo no es posible llegar a todos los procesos) y aquellos que se consideraba tenía mayores impactos sobre asuntos como la participación de las mujeres, sus derechos, salud sexual y reproductiva, presupuestos, entre otros.

14 — El proceso se define en término de indicadores de proyectos en las fichas metodológicas del Plan Indicativo (2012-2015) como: a) nombre del indicador: secretarías e institutos descentralizados que integran en sus procesos herramientas para la incorporación del enfoque de género. b) Descripción del indicador: número de Secretarías e institutos descentralizados que incorporan en sus procesos el enfoque de género. c) Fórmula del indicador: número de secretarías e institutos descentralizados que integran en sus procesos herramientas para la incorporación del enfoque de género. d) Variables operativas: acciones de mejora incorporadas en los procesos de gestión de la calidad de las secretarías e institutos descentralizados priorizados.

Lo anterior hace que la incorporación del *gender mainstreaming* abra espacios de oportunidad para la transversalización en el municipio, pues los procesos son la columna vertebral de todo el accionar de la administración, en la medida que son permanentes y siempre estarán atados a normas de obligatorio cumplimiento.

### Problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la PPMURMM (2012-2015)

Tener una concepción clara del *gender mainstreaming* no implica propiamente que su implementación sea sencilla (Jacquot, 2010). Muchas veces, a pesar de que las instancias, la sociedad en general reconoce la legitimidad del objetivo de la igualdad de género y la necesidad de tenerlo en cuenta en la cotidianidad, es decir, esta estrategia solo se cumple formalmente (Jacquot, 2006; 2010). Esto no significa que el *gender mainstreaming* sea solo una estrategia retórica, al contrario, su incorporación como modo de gobernanza flexible y transversal ha contribuido a redefinir el alcance de las políticas de igualdad de género, abriendo el camino para abordar nuevos campos de acción (Jacquot, 2010). No obstante, son muchos los problemas y retos que se asocian a su implementación y estos serán analizados a continuación a la luz de la PPMURMM.

En esencia, el *gender mainstreaming* es una estrategia que requiere de la participación de una variedad de actores que se encuentran en otras instancias por fuera de su área original (Jacquot, 2006). Es el caso de la Secretaría de las Mujeres, es la entidad rectora de la PPMURMM responsable de llevar a cabo la *transversalización del enfoque de género* en las otras secretarías e institutos descentralizados que componen la administración

municipal, teniendo claro que estas últimas no comparten ni la misma claridad frente al concepto ni el mismo grado de interés con respecto a su implementación (Jacquot, 2006).<sup>15</sup> En ambos casos, la estrategia puede carecer de un significado común para todos los actores involucrados, y de este modo cada uno puede apuntar a objetivos diferentes e intervenir por medio de instrumentos sin ningún tipo de coordinación (Leyva y Mejía, 2015).

Ahora bien, como se ha venido señalando, en el periodo 2012-2015 se suma como instrumento para la implementación del *gender mainstreaming* el Sistema Integral de Gestión de la Calidad, el cual permite la incorporación de la estrategia en los distintos ámbitos de la gestión pública municipal a través de sus procesos misionales. En este punto se destacan “el plan de sensibilización, las asistencias técnicas y la inclusión del normograma y glosario relativo al género en este Sistema como algunos de los logros obtenidos para dicho período” (Urriola y Zermeño, 2015, p. 4).<sup>16</sup> De igual manera se identifican algunos problemas y retos en torno a la implementación del *gender mainstreaming* tanto en términos endógenos como exógenos (Jacquot, 2006), revisados en clave de fallos de gobernanza. Los primeros hacen referencia a las dificultades que señalan la Secretaría de las Mujeres y la Subsecretaría de Transversalización

15 — A nivel municipal si bien no existe una ley específica que determine la obligatoriedad de la transversalidad, la normativa municipal que crea la política pública (Acuerdo 22 de 2003) y el Acuerdo que crea la Secretaría (Acuerdo 01 de 2007), son marcos normativos que determinan la transversalidad como una de las estrategias para contribuir a mejorar la situación de las mujeres de la ciudad (Alcaldía de Medellín, s.f., p. 4).

16 — El normograma hace referencia a todas las normas, leyes, ordenanzas, acuerdos, que tienen que ver con la garantía de derechos de las mujeres y que deben ser asumidas por las distintas dependencias de la administración municipal. Por su parte, el glosario, son términos técnicos, en el contexto de la teoría de género, que se deben clarificar para hacer más comprensibles las acciones de transversalización a través de talleres de sensibilización, capacitación o en las asesorías técnicas.

como entidades encargadas del proceso de sensibilización y de asesoría técnica para incorporar la estrategia en las políticas y programas de la Alcaldía de Medellín (ver Gráficos 1 y 2). Los segundos, a las dificultades que identifican otras secretarías para implementar o no la estrategia.

Así pues, la gobernanza y sus problemas son asuntos de coordinación (Meleuman, 2009), pero en virtud de la complejidad de valores, creencias y patrones que se entrelazan entre sí, este ejercicio se convierte con frecuencia en toda una odisea (Jessop, 2016; Meleuman, 2009). Al analizar los problemas de la Secretaría de las Mujeres de Medellín como entidad rectora de la PPMURMM en la implementación del *gender mainstreaming* a través del Sistema Integral de Gestión de la Calidad (2012-2015), es posible identificar algunos de los denominados *fallos de gobernanza*.<sup>17</sup>

De este modo, se identifican varias dificultades y retos frente a la implementación de esta estrategia en los siete procesos priorizados durante el periodo 2012-2015. En términos generales, se destaca como primer problema “el desconocimiento frente a lo que implica y es realmente el enfoque de género, generando resistencias y dificultades para establecer conversaciones y trabajo en conjunto” (Secretaría de las Mujeres, 2012). Este es, sin duda, uno de los principales problemas que se asocian a la implementación de la estrategia en la administración municipal y, aunque cada proceso es diferente y requiere de instrumentos diferentes para transversalizar, la incomprendición de la estrategia es la condición misma de su aceptación (Jacquot, 2006). En este sentido, para una entidad como el Departamento Administrativo de Planeación, “el *gender mainstreaming* no

17 — Estos hacen referencia a las afectaciones que pueden sufrir múltiples aspectos de la actividad gubernamental, asociados a la coordinación entre entidades u organizaciones, problemas de cooperación entre actores e instituciones, además de irregularidades en el intercambio de información entre niveles de gobierno o entre personas interesadas y con poder de decisión.

ha logrado ser aterrizado para que las secretarías puedan implementarlo. A lo sumo, este se encuentra nominalmente en los planes de desarrollo y en la adopción de un lenguaje incluyente que los atraviesa” (Departamento Administrativo de Planeación, 2016, p. 1). Lo que implica que su implementación se caracterice por la ambigüedad y la multiplicidad de diseños (Jacquot, 2006), así como por la experimentación de metodologías e instrumentos que no necesariamente combinan o dialogan entre sí fluidamente (Barrig, 2014).<sup>18</sup>

Esta cuestión lleva inmediatamente al segundo problema identificado en la implementación de la estrategia, a saber, la desarticulación entre actores y sus respectivos sectores. Para el Consejo de Seguridad Pública de Medellín, “la articulación entre los actores de la Administración municipal es difícil. Todas las entidades trabajan bajo sus propias líneas de trabajo, su propia normatividad y respondiendo a sus propios criterios” (Consejo de Seguridad Pública, 2016). En este sentido, la diversidad de diseños, metodologías e instrumentos, producto de la comprensión de las entidades del *gender mainstreaming*, aunado a la complejidad de cada sector, fragmenta el objetivo de la estrategia y hace aún más compleja el área de coordinación intersectorial y transectorial. Lo anterior desdibuja el carácter vinculante con las decisiones de otros sectores y de este modo dificulta conocer cuál es la contribución real de cada actor, sector y política en la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres. En este punto, es común que los actores no vean articulada la estrategia o no se sientan

18 — Se suma, además, que “los equipos de otras secretarías, en general, carecen de conocimientos técnicos y herramientas suficientes para realizar análisis de género en los procesos, programas y proyectos que desarrollan” (Urriola y Zermeño, 2015, p. 4). De este modo, “es muy común que, en un primer acercamiento, las personas no entiendan ni tengan la menor idea de que estamos haciendo allí y porqué nos ‘metemos’ en sus asuntos. Las reacciones pasan por la negación, la burla y la indiferencia” (Secretaría de la mujer, 2014, p. 8).

comprometidos, por lo que la mediación entre unos y otros depende, en gran medida, de las voluntades personales de autoridades y funcionarios/as. La situación se dificulta cuando estos son removidos de sus cargos, afectando la gestión adelantada.

Esto sugiere, como señala Solano (2007), por lo menos dos cosas: por un lado, un menosprecio del trabajo en conjunto con otros sectores, pues “para muchos tomadores de decisiones la coordinación es una pérdida de tiempo, con mayor razón cuando se posee los recursos económicos y políticos para desarrollar individualmente todas las actividades que se consideran necesarias” (p. 5). Por el otro, la incomprendición de la esencia de la transversalización, ya que “las autoridades transversales se crean en los países para atender problemas importantes pero que trascienden la acción de un solo sector” (Solano, 2007, p. 4). En este sentido, “un tema o una autoridad se convierte en transectorial no solo por Decreto, sino cuando los demás sectores asumen el tema y las decisiones de dicha autoridad como vinculantes” (Solano, 2007, p. 4).

Un tercer problema se asocia a lo que Barrig (2014) señala como una transición del tema que compete a todos al tema del que nadie se hace cargo. El *gender mainstreaming* es una estrategia que depende necesariamente de la capacidad de establecer compromisos entre los diferentes actores que representan diversos sectores y rigen distintas redes de políticas públicas. Bajo esta lógica, esta debe ser capaz de lograr que todos los actores la adopten y la reconozcan como legítima (Jacquot, 2006), sin embargo, durante el periodo 2012-2015 se identificaron algunas resistencias a trabajar el tema, “en parte porque permanece la visión de que el trabajo con las mujeres o de inclusión de la perspectiva de género, no es responsabilidad de toda la Alcaldía, sino exclusivamente de la Secretaría de las Mujeres” (Urriola y Zermeño, 2015, p. 5). En este sentido, es posible observar que la mayor

parte de los programas y proyectos dirigidos hacia las mujeres “están bajo la responsabilidad de la Secretaría de las Mujeres, de modo que tiene un fuerte componente de implementación directa de acciones en detrimento de la coordinación, articulación y definición de lineamientos para la transversalidad de género” (Urriola y Zermeño, 2015, p. 5).<sup>19</sup>

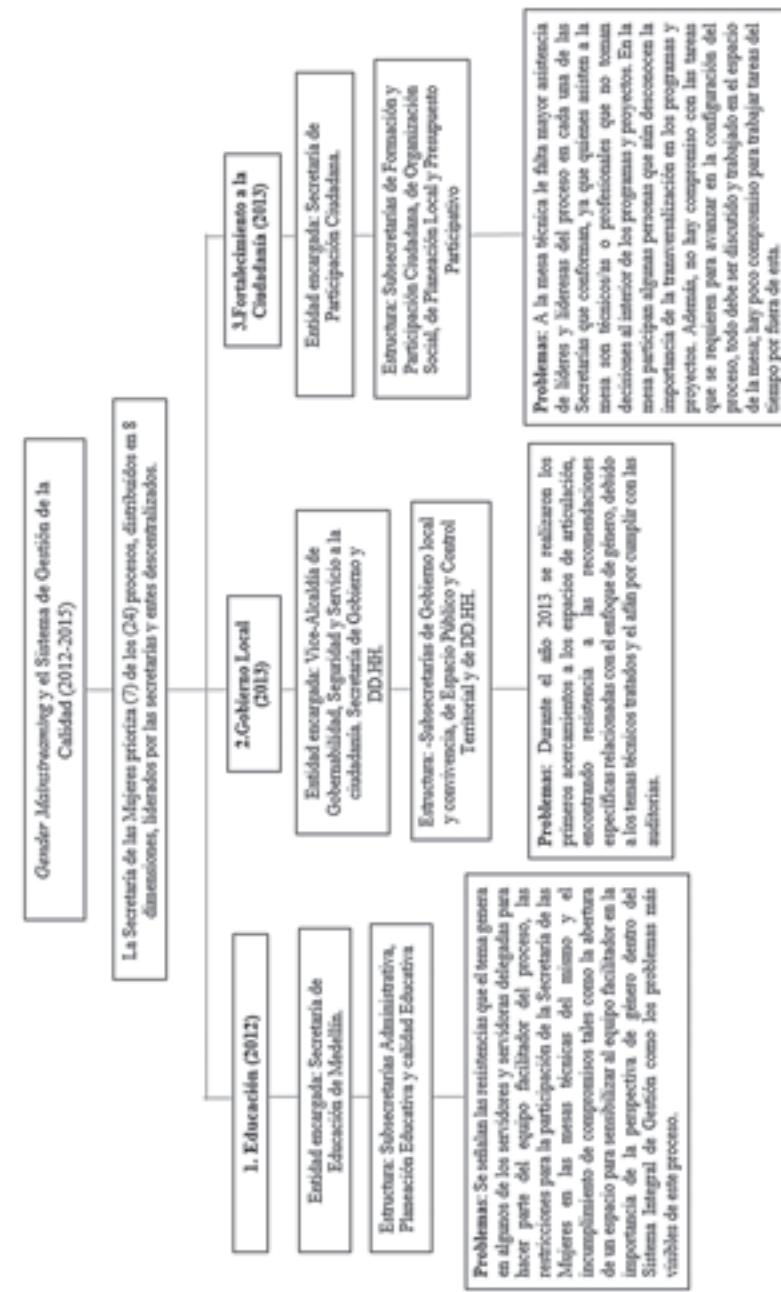
Frente a estos problemas, Jessop (2002) señala que en la mayoría de los casos las relaciones interorganizacionales dependen de la confianza entre funcionarios y dado el carácter horizontal y jerárquico de las instituciones, son estos quienes representan a sus respectivas entidades u organizaciones. Lo anterior se complejiza cuando estas relaciones, en lugar de generar vínculos entre la institucionalidad, generan brechas, y, por ende, problemas de coordinación entre estas. Al mismo tiempo, esta situación puede conllevar a otro fallo de gobernanza a nivel intersistémico (Jessop, 2002). En este punto, cobra sentido la visión reduccionista de que la Secretaría de las Mujeres es la entidad que “debe trabajar con las mujeres y que las demás dependencias no requieren trabajar el enfoque de género” (Secretaría de la Mujer, 2014, p. 8), sirve para ilustrarlo.

Desde luego, esto es relevante en la medida en que en el Plan de Desarrollo Municipal (2012-2015), Medellín un hogar para la vida se asume el enfoque de género como una apuesta transversal a todos sus programas y proyectos. No obstante, a pesar de este avance y de que son varios los programas de los que la Secretaría de las Mujeres, en su tarea transversalizadora, tendría algo que decir (por ejemplo, como se

19 — El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año 2015 realizó una evaluación de la estrategia de transversalización en la Secretaría de las Mujeres, y encontró que esta asume los proyectos de manera directa, sin impulso de la estrategia. Para el periodo analizado (2012-2015), los dos únicos proyectos que se estaban trabajando eran promoción de la equidad de género en los territorios y transversalización al interior de los programas y proyectos de la Alcaldía, como el Sistema Integral de Gestión de la Calidad.

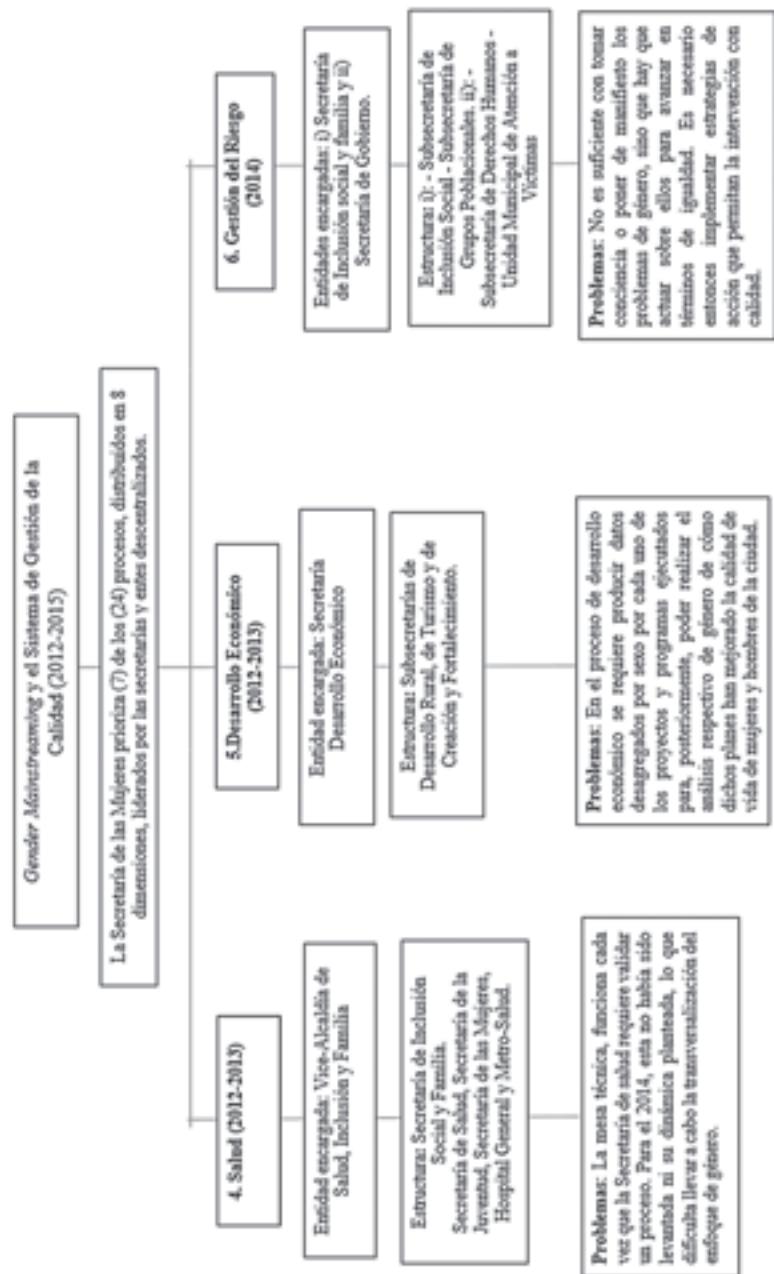
Gráfico 1. Procesos priorizados - Transversalización (2012-2015)

(A continuación, las tablas, gráficos y demás se enumeran a partir de 1)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Procesos priorizados - Transversalización (2012-2015)



Fuente: elaboración propia.

muestra en la Tabla 1), su participación se limita a unos pocos, dado que se eligieron algunos de los programas en tres de las cinco líneas que lo conforman. Cabe aclarar que en este plan aparece el programa Proceso de Modernización e Innovación, en el que se integra el indicador Secretarías e institutos descentralizados que integran en sus procesos, herramientas para la incorporación del enfoque de género (Gaviria, 2012, p. 156-157) como parte del proceso de modernización de la Alcaldía. Es a partir de allí que la Secretaría de las Mujeres empieza su labor de incorporación e implementación del *gender mainstreaming* durante el cuatrienio 2012-2015 y en el que selecciona ciertos programas de cada uno de los siete procesos priorizados durante la modernización municipal.

Asimismo, en el marco de las líneas y componentes planteados en el mismo Plan de Desarrollo (2012-2015), la Secretaría de las Mujeres, a través de la Subsecretaría de Transversalización, implementa los proyectos: Promoción de la Seguridad Pública para las Mujeres. Promoción de la Equidad de Género en el Territorio, y Reconocimiento y Potenciación de las Mujeres (ver Tabla 2).

Por lo tanto, en palabras de Uribe (2016):

La implementación del gender mainstreaming es una tarea de largo aliento, que ha tenido grandes avances como la voluntad política manifiesta por el Gobierno al darle valor a la transversalización al interior de la Administración municipal. Asimismo, contar con recursos tan valiosos como el mecanismo de género, materializado en la Secretaría de las Mujeres y el equipo de Transversalización como parte del proceso de modernización de la municipalidad. Estos avances no se pueden desconocer y sirven de base para continuar trabajando por la equidad entre mujeres y hombres.<sup>20</sup>

20 — La Secretaría de Mujeres de Medellín fue reconocida por el PNUD con el premio “Experiencias que marcan la diferencia” entre cerca de 80 casos de transversalidad del enfoque de género en América Latina por su trabajo en el cuatrienio 2012 -2015.

Tabla 1. Programas del Plan de Desarrollo (2012-2015),  
Medellín un hogar para la vida

Programas Plan de Desarrollo (2012-2015) "Medellín un Hogar para la Vida"			
Línea uno: Ciudad que respeta, valora y protege			
Compenente 1: Seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad	Programa  Seguridad Pública para las Mujeres	Política pública  Política pública Municipal de Seguridad y convivencia	Entidad responsable  Secretarías de Seguridad y gobierno
Componente 3: Arte y cultura ciuda- diana para la vida y la convivencia	Programa  Diversidad étnica, sexual y de género para la ciudad vital	Política Pública  "Las Políticas Públicas que las poblaciones Afro y LGBTI han ganado para la ciudad, son puntos de partida" (Plan de Desarrollo 2012-2015, p. 53)	Entidad responsable  Cultura Ciudadana
Línea dos: Equidad, prioridad de la sociedad y del gobierno			
Componente 1: Medellín, educada para la vida y la equidad	Programas  -Educación para todos y todas -Maestros y maestras para la vida	Entidad responsable  Educación  Educación	
Componente 3: Bienestar e inclusión social para la familia	-Medellín incluyente con los grupos poblaciones en riesgo -Medellín equitativa por la inclusión de las mujeres -Medellín equitativa para la inclusión de la población campesina	Bienestar social  Mujeres  Desarrollo Social	
Línea cinco: Legalidad, legitimidad e institucionalidad por la vida y la equidad			
Componente 1: Buen Gobierno y Transparencia	Programas  Proceso de modernización e innovación	Entidad responsable  Servicios Administrativos-Mujeres	
Componente 2: Sociedad participante	Programas  Formación en competencias ciudadanas para la participación	Entidad responsable  Mujeres-Desarrollo Social	

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Programas Plan de Desarrollo (2012-2015),  
Medellín un hogar para la vida

Programas priorizados por la Secretaría de las Mujeres en 6 de los 7 procesos			
Proceso	Programa priorizado por la Secretaría de las Mujeres	Interacción	Entidad líder
Educación	Maestros y maestras por la vida	-----	Secretaría de Educación
	Medellín Equitativa por la Inclusión de las Mujeres	Secretaría de Educación, Cultura Ciudadana, Bienes- estar Social, Desarrollo Social, Planeación, Articulación, Alianza Medellín Antioquia	Secretaría de las Mujeres
Gobierno Local	Medellín Protege los Derechos Humanos	Secretaría de Desarrollo Social e Isvimed	Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos
	Jóvenes por la vida (Programa Bandera)	Secretaría de Cultura Ciud- adana, INDER, Secretaría de Salud, Secretaría de Bien- estar social y de Desarrollo Social-Sistema de juventud (política pública)	Secretaría Gobierno y Derechos Humanos
	Jóvenes por la vida. Una estrategia de prevención		Secretaría Gobierno y Derechos Humanos
Fortalecimiento a la ciudadanía	Formación en competen- cias Ciudadanas para la participación	-----	Secretaría de Desarrollo Social- Secretaría de las Mujeres
Salud	Medellín Sana y libre de adicciones	-----	Secretaría de Salud
Desarrollo Económico	Emprendimiento y desa- rrollo empresarial social y solidario	-----	Secretaría de Desarrollo Social
Gestión Social del riesgo	Medellín Solidaria (Programa bandera)	Despacho de la Primera Dama, programa presiden- cial Familias en Acción, Red UNIDOS, dependencias de la Alcaldía de Mede- llín, y aliados estratégicos (Universidad de Antioquia, organizaciones del sector privado y ONG)	Secretaría de Bienestar Social

Nota: Los nombres de algunas Secretarías cambiaron a partir de 2016.

Fuente: elaboración propia.

## Gender mainstreaming desde la metagobernanza

¿De qué manera afrontar los problemas de implementación del *gender mainstreaming* ocasionados por los fallos de gobernanza? Esta inquietud ha atravesado toda la presente investigación, y se reduce a la metagobernanza y al *gender mainstreaming* como instrumento de su teoría.

En este orden de ideas, la metagobernanza se encarga de “coordinar diferentes formas de gobernanza y asegurar una mínima coherencia entre ellas” (Meleuman, 2009, p. 55). Esto implica la organización de las condiciones de gobernabilidad en su sentido más amplio (Jessop, 2004), pero, sobre todo, el aprendizaje sobre los fracasos de la coordinación y su inevitabilidad. Para este doble propósito, desde la teoría surge una serie de mecanismos (Sørensen & Torfing, 2009) que, si bien no aseguran el éxito de las intervenciones, contribuyen a la transformación del mundo social que se está gobernando (Jessop, 2002). De este modo nace el *gender mainstreaming*, el cual se define como instrumento de metacooperación (Jacquot, 2010) y de metapolítica (Halpern, Jacquot & Le Galés, 2008), que pretende involucrar a una amplia gama de “partes interesadas” para que comprendan la importancia de la negociación, la creación de redes y la modificación de sus modos de gobernanza (Jessop, 2002).

Esencialmente, “como lo sugieren los diversos manuales de *mainstreaming*, no existen recetas” (Barrig, 2014, p. 8), por lo que su incorporación e implementación es más una “invitación a la creatividad adaptativa a las realidades concretas de cada organización que aspira a transformarse a sí misma y a proyectarse más asertivamente hacia la igualdad de hombres y mujer” (Barrig, 2014, p. 8). En este sentido, el *gender mainstreaming* como instrumento de metagobernanza, de acuerdo con Sørensen & Torfing (2009), se centra en cuatro asuntos para lograr este propósito: a)

La identificación de los actores; este punto es esencial pues es necesario identificar los aliados potenciales que puedan asegurar mayor viabilidad y alcance a las metas propuestas; b) contar lo que se tiene; este aspecto es relevante pues nunca se parte de cero. Los conocimientos, recursos y energías de los actores públicos y privados constituyen un punto de partida para evaluar fortalezas y debilidades; c) actuar articuladamente; si bien este es un ejercicio complejo, no se puede desconocer que todas las acciones que se emprenden no están desconectadas entre sí, al contrario, se complementan y todos los actores involucrados comparten responsabilidad; y d) participar activamente, este último es una invitación al diálogo tanto para lograr consensos como para reducir tensiones y resolver conflictos.

Finalmente, en lo que respecta a la Secretaría de las Mujeres, esta debe optar por una visión más amplia de la estrategia *gender mainstreaming* en la que identifique los actores que pueden considerarse aliados potenciales, pero también aquellos cuyas acciones permitan incidir en la posición y condiciones de las mujeres de Medellín. Esto sin desconocer que el aprendizaje y los instrumentos incorporados hasta el momento son significativos, mientras conversen con nuevas alternativas que logren articular cada vez más actores a través del diálogo y la reducción de las tensiones y conflictos que se generan entre sí.

## Conclusiones

Para finalizar este análisis se presentan algunas conclusiones frente a los hallazgos alrededor de los problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la PPMURMM (2012-2015).

En definitiva, el gran reto de la Secretaría de las Mujeres, como entidad rectora de la PPMURMM, es esencialmente generar aprendizajes sobre lo que ha sido la incorporación del *gender mainstreaming* en el Sistema, de Gestión de la Calidad y su implementación a través de los siete procesos priorizados durante el cuatrienio 2012-2015. Sin lugar a dudas, ha tenido grandes avances manifiestos en la voluntad política de la municipalidad al llevar a cabo la incorporación de la estrategia en los procesos misionales de otras secretarías y algunos de sus respectivos sectores sociales. Sin embargo, este no debe constituirse como el único escenario, por lo que la Secretaría de las Mujeres debe seguir trabajando para lograr que el discurso alrededor de la estrategia pueda ser aterrizado y que más actores se sumen al propósito de alcanzar la igualdad de género.

Lo anterior es posible si se adopta una visión más amplia de la estrategia donde prevalezca la cooperación entre actores y se generen nuevos canales de diálogo. Esto permitirá generar mayor conciencia acerca de la conformación de redes que contribuyan al aprendizaje individual y colectivo, y que de este modo se establezcan lazos de confianza para que diferentes actores, primero, se informen de la importancia del *gender mainstreaming* y, segundo, comprendan por qué y de qué manera deberán cooperar para que este pueda ser implementado.

Para ello, la Secretaría de las Mujeres, como autoridad para transversalizar el enfoque de género al interior de la administración municipal, debe comprender que este ejercicio no consiste en la imposición de ideas, “lo cual es contraproducente y contradictorio con su función” (Solano, 2007, p. 5). Al contrario, debe tener un trabajo de convencimiento que dialogue con algunas estrategias con las que ya cuentan. Asimismo, otros actores deben comprender que el ejercicio de transversalizar el enfoque de género no es una responsabilidad exclusiva de la Secretaría de las Mujeres, por lo

que parte de su compromiso será reconocer la existencia de un orden de género en la sociedad, así como aportar a la reducción de los problemas de desigualdad que afectan a las mujeres con relación a los hombres.

Así pues, esta investigación concluye con el reto de ampliar la comprensión del *gender mainstreaming* para que su incorporación e implementación en la gestión pública genere resultados que contribuyan a la reducción de brechas entre hombres y mujeres. Si bien es comprensible que estrategias transversales como esta son complejas al estimar un mayor número de actores y, por ende, un mayor número de puntos de vista, si no existen las claridades conceptuales y operativas necesarias para su implementación será aún más complejo lograr que más actores se sumen al propósito de alcanzar la igualdad de género y problemas de coordinación, de articulación o los fallos en la circulación de información seguirán estando presentes.

## Referencias y bibliografía

- Alcaldía de Medellín. (s.f.). Protocolo de experiencias y seguimiento a la transversalización en el interior. (Documento de trabajo interno de la Secretaría de las Mujeres, Equipo de Transversalización). Medellín: Secretaría de las Mujeres.
- Alcaldía de Medellín. (2012). Decreto 1364 de 2012: Por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. Medellín. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/2012/Gaceta%204087%20-%20Decreto%201364-%20Nueva%20Estructura.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2012). Protocolo de transversalización. (Documento de trabajo interno de la Secretaría de las Mujeres, Equipo de Transversalización).

- Barrig, M. (2014). Transversalizando el género: Encuentro de mecanismos de la mujer y género del orden nacional y territorial. Bogotá, D. C.: Equidad de la Mujer. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Informe-transversalizacion-genero-Colombia.pdf>
- Birgin, H. (2003). ¿Políticas con perspectiva de género o el género como políticas? De los planes de igualdad a la igualdad de resultados: un largo trecho. *Debate Feminista*, 28(14), 261-267.
- Comisión Europea. (2004). *La política de género en la Unión Europea*. Madrid: Narcea.
- Concejo de Medellín. (2003). Acuerdo Municipal 22/2003.
- Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 872 del 30 de Diciembre de 2003. Diario Oficial 45418: Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios. Bogotá, D.C.
- Consejo de Seguridad Pública. (2016). Taller de transversalización: En el marco del convenio de levantamiento de línea de base de PPMURMM. Medellín: Consejo de Seguridad Pública.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). Documento CONPES Social 101: Equidad de género para las mujeres. Bogotá D. C.: Departamento Nacional de Planeación.
- De Tomás, S. (2010). *La labor del Consejo de Europa en materia de igualdad de género. En Formación y objeto del derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el derecho público*. Barcelona: Atelier.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2016). Taller de transversalización: En el marco del convenio de levantamiento de línea de base de la PPMURMM. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.
- Equidad de la Mujer. (2012). Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Bogotá, D. C.: Presidencia de la República de Colombia.
- Gaviria, A. (2012). Plan de Desarrollo Municipal, 2012-2015, "Medellín un hogar para la vida". Medellín : Alcaldía de Medellín.
- Gómez, L. (2013). *Transversalización de la perspectiva de género en el proceso de salud*. Medellín: Alcaldía de Medellín .
- González, S. (2009). Políticas públicas de mujer y género: El caso de Medellín. *La manzana de la discordia*, 4(1), 33-40.
- Halpern, C., Jacquiot, S. & Le Galés, P. (2008). A Mainstreaming: Analysis if a policy instrument. *Policy Brief*, (33), 1-4.

- Hoyos, L. (2014). El Marco Analítico de Harvard (*gender mainstreaming*) en los análisis de derecho económico: propuesta para visibilizar a la mujer en los procesos de desarrollo económico en Colombia. *Revista de Derecho Público*, (33), 1-27.
- Jacquot, S. (2006). L'instrumentation du gender mainstreaming à la commission européenne : entre ' ingénierie sociale ' et ' ingénierie instrumentale '. *Politique européenne*, (20), 33-54.
- Jacquot, S. (2010). The Paradox of Gender Mainstreaming: Unanticipated Effects of New Modes of Governance in the Gender Equality Domain. *Journal West European Politics*, 33(1), 118-135.
- Jessop, B. (2002). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Mánchester: Manchester University Press.
- Jessop, B. (2016). *The State. Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, R. (2004). *El futuro del Estado capitalista*. Barcelona: La Catarata.
- Keast, R., Mandell, M. & Brown, K. (2006). Mixing State, Market and Network Governance Modes: The Role Of Government in "Crowded" "Policy Domains". *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9(1), 27-50.
- Leyva, S. y Mejía, C. (2015). Coordinación más allá de las jerarquías: metagobernanza de la Política Pública de Juventud. En S. Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: Crisis, Cambios e Innovación* (302-326). Medellín: Universidad EAFIT.
- Leyva, S. y Olaya, A. (2016). *Políticas públicas poblacionales: un enfoque desde la metagobernanza*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Lombardo, E. (2005). *Diccionario sobre mujeres y ámbito local. Entrada: mainstreaming de género/transversalidad*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid .
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Miller, C. & Razavi, S. (1995). *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*. Nueva York: Pekín.
- Montoya, G. (2013). *Transversalización de la perspectiva de género en el proceso de fortalecimiento a la ciudadanía*. Medellín: Secretaría de las Mujeres.
- Organización de las Naciones Unidas. (2002). *La incorporación de la perspectiva de género. Una visión general*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

- Peterson, J. (2003). Policy Networks. *Political Science Series*, 90, 1-40.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or why it's Amazing that Federal Programs Work at all, this being a Saga of the Economic Development Administration as Told by two Sympathetic Observer who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Oakland: University of California Press.
- Rigat, M. (2008). *Gender mainstreaming: Un enfoque para la igualdad de género*. Nueva Sociedad. *Revista Nueva Sociedad*, (218), 40-56.
- Rigat, M. (2010). A 15 años de Beijing. Un balance de las políticas públicas con perspectiva de género en algunos municipios de Argentina. Recuperado de <http://studylib.es/doc/3002500/balance-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-con-perspectiva-de-g%C3%A9nero>
- Romero, M. (2014). Transversalización de la perspectiva de género en el proceso gestión social del riesgo en el municipio de Medellín. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Secretaría de la Mujer. (2012). Rutas de transversalización del enfoque de género en el Sistema Integral de la Gestión de la Calidad del Municipio de Medellín 2012-2015. Bogotá, D. C.: Subsecretaría de Transversalización.
- Secretaría de la Mujer. (2014). Experiencias que marcan la diferencia: Transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas de América Latina y el Caribe. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Soto, E. Martínez, E. y Pérez, M. (2014). *Transversalización de la perspectiva de género en el proceso de educación*. Durango: Universidad Juárez del Estado de Durango.
- Tabares, A. (2014). *Transversalización de la perspectiva de género en el proceso de Gobierno local*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- True, J. & Mintrom, M. (2001). Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming. *International Studies Quarterly*, 45(1), 27-57.
- Unión Europea. (2008). *Los lineamientos de género. Un análisis del estado de cosas en la Unión Europea*. Barcelona: Comunidades europeas.
- Uribe, P. (29 de octubre de 2016). Entrevista a exsubsecretaria de Transversalización, Secretaría de las Mujeres de Medellín. (A. León, entrevistador).

- Urriola, I., & Zermeño, S. (2015). *Informe de Asistencia Técnica*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Vásquez, A. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Vázquez, V. (2011). *Gender mainstreaming y agua. El Programa Nacional Hídrico. Convergencia*, 18(56), 111-132.
- Zuluaga, T. (2013). *Transversalización de la perspectiva de género en el proceso de desarrollo económico*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

## CAPÍTULO 12

# ANÁLISIS SOBRE LOS EFECTOS DE CROWDING IN OUT DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO SOBRE EL CAPITAL SOCIAL

JONATHAN MURCIA



## Introducción

En el presente capítulo se recogen los resultados del proceso de indagación sobre los posibles efectos de *crowding in out* sobre el capital social que puede haber tenido la inclusión en la agenda institucional del gobierno local de los temas de política de género. Como está ya claro en los capítulos anteriores, las organizaciones de mujeres empezaron a trabajar los temas de la política pública de equidad de género mucho antes de que el Estado a nivel local se comprometiera con esta agenda. Por eso, la pregunta que surge es qué efectos ha tenido el hecho de que el Estado haya incluido este tema en su institucionalidad. Específicamente, qué efectos ha tenido sobre la organización social, ¿la ha debilitado?, ¿la ha fortalecido? Es común que cuando se indaga por los problemas públicos y los efectos de las políticas, solo se examinen los efectos causales sobre el problema en sí, sin mirar los efectos sobre el ecosistema de actores que habita una política.

Lo anterior resulta problemático porque el objetivo de una intervención, al menos desde una mirada normativa que valora la existencia de una sociedad civil fuerte que sirva tanto de apoyo como de control del Estado, debe ser justamente la de fortalecer a la sociedad civil. Así que pueden existir soluciones a problemas públicos que en un corto plazo

Fotografía: Carlos Vidal, Alcaldía de Medellín.

sean muy efectivas, pero que tengan un efecto colateral de fortalecer o debilitar a la sociedad civil.

Teniendo en cuenta estos objetivos, el capítulo se propone indagar por los efectos de *crowding in out* sobre el capital social que ha tenido la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín (PPMURMM) desde el 2003 hasta 2018, con el propósito de generar recomendaciones para que la nueva política ayude a fortalecer a las organizaciones sociales. El capítulo se organiza en cuatro secciones. En la primera se presenta el marco teórico que permitirá analizar los efectos de *crowding out – crowding in*, advirtiendo que está escrito de tal manera que no se asuma de entrada que la intervención del Estado necesariamente genera un efecto de *crowding out*. Esta dirección en los efectos causales de la intervención estatal debe ser demostrada, pues en diversas investigaciones se concluye que la inversión del Estado ha tenido un efecto neto de construcción y fortalecimiento de las redes de política pública. Por eso se sugiere que se debe tener cuidado con asumir un sesgo neoliberal en el que se presume que intervención es igual a *crowding out*; más bien, la dirección de los efectos se presentan entonces como una pregunta empírica que puede ir en ambos sentidos.

En la segunda sección, se presentarán los instrumentos de recolección y generación de información, diseñados e implementados para acceder a la información sobre las preguntas que ilustren la tendencia generada por las intervenciones estatales en materia de género en Medellín sobre las organizaciones sociales. También se presentan cuáles fueron las fuentes primarias y secundarias que proporcionaron la información con la cual se llegó a las conclusiones de este capítulo. Luego, en la tercera sección, se consignan los hallazgos en materia de *crowding in/out*. En la última sección, se presentan las consideraciones finales del capítulo.

## Sobre los efectos *crowding out* y *crowding in*

El efecto desplazamiento, socavamiento o exclusión, *crowding out*, se formula inicialmente en la economía como un concepto para aludir a los “efectos económicos de las acciones fiscales expansionistas”, los cuales ocurren cuando el aumento del gasto público no estimula la actividad económica total, perjudicando particularmente al sector privado.<sup>1</sup> Los orígenes del análisis de esta controversia se encuentran en los estudios de Andersen & Jordan (1968) y Keran (1969; 1970).

Una década después de ser acuñado, con el propósito de entender una controversia económica, este concepto comienza a ser adoptado para explicar otro fenómeno que involucra la acción del Estado, pero ahora frente a la generación de impactos sociales negativos. De acuerdo con las primeras hipótesis de Coleman (1982) sobre *crowding out*, la acción del Estado de Bienestar produce socavamiento de la cohesión y la confianza social. Para Coleman, el Estado de Bienestar genera un efecto de exclusión sobre “la vida cívica al asumir responsabilidades que normalmente eran asumidas por la familia o la comunidad” (Brewer, 2014, p. 61-62). Autores como De Swaan (1988), Fukuyama (2000) y Stolle & Rochon (1999) entran a reforzar estas hipótesis (Brewer, 2014, p. 61-62).

La literatura que plantea la existencia del *crowding out* se inscribe en el conjunto de críticas al Estado de Bienestar, así como en producciones sobre el concepto de capital social, en autores como Cohen & Arato (1992), Lundström & Wijkström (1997) y Van Oorschot, (2003) (Kumlin

1 — Por cuestiones de espacio y pertinencia, esta es una aproximación general al fenómeno como se expresa en la economía, ya que su abordaje como fenómeno económico es mucho más complejo e implica abordajes de otros aspectos de la economía como el Producto Nacional Bruto impuestos, entre otros.

& Rothstein, 2005).<sup>2</sup> Algunas de estas críticas sostienen que, aún con buenas intenciones, el Estado de Bienestar genera desplazamiento sobre el capital social de la sociedad a la cual le sirve (Oorschot & Arts, 2005). Según Wolfe (1989), existe una ironía cuando las obligaciones sociales se vuelven públicas, ya que derivan en debilitamiento de los lazos íntimos (citado en Kumlin & Rothstein, 2005, p. 340). Oorschot & Arts (2005) señalan al respecto:

Los críticos argumentan más específicamente que los gastos sociales y los programas sociales integrales “expulsan” las relaciones informales de cuidado y las redes sociales, así como los sistemas familiares, comunales y ocupacionales de autoayuda y reciprocidad; fomentando así el aislamiento social, la anomia y el egocentrismo y llevando a un declive general del compromiso con las normas civiles, la participación en la sociedad civil y la confianza en los conciudadanos e instituciones sociales (por ejemplo, Habermas, 1973, Wolfe, 1989; Etzioni, 1995, Fukuyama, 2000, Putnam, 2000) (Oorschot & Arts, 2005, p. 6). (La traducción es del autor).

En el 2007, Ellen Finsveen y Wim van Oorschot realizaron una revisión de la literatura teórica y empírica encargada de explorar estos efectos de la acción del Estado en el capital social.<sup>3</sup> En este estudio, los autores señalan dos puntos importantes para el estudio científico del *crowding out*. En primer lugar, indican que las afirmaciones sobre los efectos de

2 — Los investigadores holandeses Oorschot & Arts (2005) y Kumlin & Rothstein (2005) de Suecia son reconocidos por trabajar recientemente el tema, a partir de estudios empíricos de la existencia o no del *crowding out effect* (Hagfors & Kajanoja, 2007, pp. 3-4).

3 — Para estos autores, el capital social es definido como “el acceso a recursos –a través de redes u otras estructuras– que permiten a las personas alcanzar una meta, y recomiendan al respecto explorar la literatura de Coleman (1990), Bourdieu (1986), Lin (2001) y Portes (1998)” (Finsveen & Oorschot, 2007, p. 2). (La traducción es del autor).

desplazamiento del capital social, generados por el Estado, han sido aprovechadas por agendas ideológicas que buscan justificar un Estado más pequeño,<sup>4</sup> por lo cual la discusión sobre la existencia del *crowding out* se mueve en dos campos: el político y el científico. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, afirman que las premisas que plantean dicha relación causal (el Estado socava el capital social) deben ser sometidas a un escrutinio minucioso, para examinar si se trata solo de afirmaciones o si empíricamente existen mecanismos que generan esa causalidad (Finsveen & Oorschot, 2007, p. 2).

Teniendo en cuenta este panorama, se requiere del instrumental teórico y metodológico apropiado, así como de evidencia empírica suficiente y confiable, para sustentar científicamente la existencia del *crowding out* en cada caso de estudio y no tomarse la existencia del efecto como una premisa apriorística (o confundirlo con otros efectos perversos). En ese sentido, diversos autores han planteado consideraciones metodológicas para realizar estos análisis.

Hagfors & Kajanoja (2007), por ejemplo, llaman la atención sobre la necesidad de dotar de marco teórico las investigaciones sobre *crowding out*, además de valerse de métodos para la recolección de evidencia empírica que permita comprobar la hipótesis de la existencia de un desplazamiento o exclusión (Hagfors & Kajanoja, 2007, p. 3).<sup>5</sup> Finsveen & Oorschot (2007) y Gelissen, Oorschot & Finsveen (2012) realizan otra serie de consideraciones a nivel metodológico para poder comprobar científicamente la existencia del *crowding out*.

4 — La premisa a nivel ideológico es muy básica y conocida: si el Estado daña el capital social, entonces hay que reducir el primero.

5 — En su caso, para satisfacer estas necesidades analíticas, emplean el modelo de “producción de bienestar”.

En Finsveen & Oorschot (2007) se pueden advertir varios elementos a tener en cuenta a la hora de realizar los análisis de *crowding out*. En primer lugar, tener cautela con la comprobación de la inferencia causal que se plantee entre la acción del Estado y el capital social, ya que se pueden presentar relaciones espurias o circularidades en la relación que pueden llegar a ser omitidas por el investigador. En segundo lugar, se deben establecer claramente los efectos netos de los impactos negativos del Estado en el capital social y que derivan en su desplazamiento, ya que pueden existir otros factores o variables incidentes en el *crowding out*: individualización, la riqueza, la urbanización, la industrialización y la secularización, etc. Y en tercer lugar, cómo es el proceso de influencia del Estado de Bienestar en la sociedad civil (generación de sustitución o generación de pasividad) y cuáles son los mecanismos que generan el efecto (y si se deben considerar otros factores) (Finsveen & Oorschot, 2007, p. 3).

Gelissen, Oorschot & Finsveen (2012) plantean otras cuestiones a nivel metodológico. Estos autores han empleado técnicas de regresión para establecer las relaciones causales entre los mecanismos responsables del *crowding out*. En sus estudios han contemplado el análisis de efectos directos e indirectos, así como variables macro y micro. Algunas de sus conclusiones apuntan a la dificultad de establecer la totalidad de los efectos directos e indirectos a través de caminos específicos. Adicionalmente, se refieren al carácter restringido en el acceso a la información sobre variables endógenas, así como al nivel de confiabilidad de las variables y a la dificultad de correlacionarlas fuertemente con otras variables. En ese sentido, plantean la necesidad de seguir incluyendo en los estudios mejores instrumentos de medición, así como test mediante los cuales se puedan recoger mejores datos (Gelissen, Oorschot & Finsveen, 2012, p. 20).

Ahora bien, teniendo presentes estas recomendaciones metodológicas, no solo se debe considerar la posibilidad de hallar o no la existencia de *crowding out*, sino que también es posible científicamente determinar la existencia de un efecto de inclusión del capital social a la acción del Estado. Esta otra cara de la moneda se ha denominado el efecto *crowding in*.

Existe una serie de autores que no solamente no están de acuerdo con las dimensiones de regularidad que se le han adjudicado a la existencia de *crowding out* en los Estados de Bienestar, considerando que esta afirmación ha sido exagerada, además, plantean la existencia empírica de casos en los cuales se presenta un efecto contrario al desplazamiento, en términos de la inclusión del capital social en las políticas sociales de Estados de Bienestar.

En estudios elaborados por Evans (1996), Rothstein & Stolle (2003) y Rothstein & Uslaner (2005) se presentan casos en los cuales el gasto social del Estado no solo no generó *crowding out* (falsación de la hipótesis), sino que, por el contrario, las políticas de bienestar promovieron la confianza social y actuaron de forma sinérgica y respetuosa. Según Rothstein & Uslaner (2005):

En lugar de competir con grupos cívicos y asociaciones, el gobierno los refuerza, resultando en un efecto de *crowding in* sobre el voluntariado, la participación de la comunidad y la confiabilidad. Las actividades distributivas del Estado de bienestar aumentan los niveles de participación cívica, la confianza y la influencia en políticas que incrementan el gasto social (Rothstein & Uslaner, 2005, citados por Brewer, 2014, p. 62). (La traducción es del autor).

Para Gelissen, Finsveen & Oorschot (2012), es posible encontrar experiencias de países con gastos sociales altos que han redundado en

un incremento del capital social,<sup>6</sup> en los cuales se ha podido establecer relaciones entre las políticas sociales y mayores niveles de confianza de los ciudadanos hacia el Estado, así como una tendencia a adherirse a acciones cívicas y cooperativas (Gelissen, Oorschot & Finsveen, 2012, pp. 1-2).

Oorschot & Arts (2005) exploraron la hipótesis de la exclusión del capital social en un estudio realizado para veintitrés países con datos de la encuesta Europea Vientos 1999-2000, empleando un modelo de medición con ocho escalas de capital social y estas fueron algunas de sus conclusiones:

Exploramos la relación entre bienestar (tipo de régimen, gasto social) y capital social, tanto a nivel nacional como individual, y controlamos los factores de confusión. A nivel de países agregados no encontramos ninguna evidencia en favor de la hipótesis. A nivel individual encontramos que para el capital social de la gente sí importa en qué tipo y tamaño del Estado de bienestar viven. Sin embargo, solo hay evidencia de un efecto de exclusión en la confianza de la gente. Con respecto a otras formas de capital social, en el mejor de los casos hay evidencia mixta, pero sobre todo nuestros hallazgos contradicen completamente la hipótesis de exclusión (Oorschot & Arts, 2005, p. 5). (La traducción es del autor).

Esto no quiere decir que no se puedan dar casos en los cuales se presente empíricamente el efecto *crowding out*. Solo que la afirmación de su existencia debe ir acompañada de evidencia empírica y análisis riguroso con modelos e instrumentos analíticos adecuados y potentes. Así, Putnam (2000) encontró

6 — Al respecto, recomiendan revisar los trabajos de (Putnam (1996), Costa & Kahn (2001), Curtis et al., (2001), Hooghe & Stolle (2003); Salamon & Sokolowski (2003); Patulny (2004); Oorschot & Artes (2005); Kaariainen & Lehtonen (2006); UE (2007); Larsen (2007); Wallace & Pichler (2007); Kaasa & Partes (2008); Rothstein (2008).

evidencia de una fuerte desaceleración en la confianza interpersonal y la participación en organizaciones y redes voluntarias en Estados Unidos desde la década de 1960, mientras Rothstein & Stolle (2003), Svallfors (1996) y Torpe (2003) han podido identificar relaciones causales entre niveles altos de confianza social y compromiso ciudadano en los Estados de Bienestar de los países escandinavos (Kumlin & Rothstein, 2005).

Frente a estas evidencias, Kumlin & Rothstein (2005) han apostado por un enfoque analítico en el cual toman como punto de partida que la relación causal entre Estado de Bienestar y capital social, no es una cuestión del tamaño del Estado de Bienestar y del gasto social, sino de diseño del Estado de Bienestar y de sus políticas. En ese sentido, la variable determinante no es qué tanto invierte el Estado en gasto social, sino cómo se definen las reglas, acciones, pautas de interacción interorganizacional e instrumentos con los cuales se llevarán a cabo esas intervenciones, y cómo estos diseños institucionales generan efectos de *crowding out* o *crowding in*.

Así las cosas, el presente análisis debe tomar varias de las recomendaciones aquí contempladas, en términos de no asumir puntos de partida sesgados, y formular la hipótesis del *crowding out* en la PPMURMM como susceptible de comprobación o falsación, recoger evidencia empírica con un método confiable, apreciar la existencia de efectos directos e indirectos, reconocer la existencia de otras posibles variables, atender a factores macro y micro, así como estimar la posibilidad de hallar también el efecto *crowding in*.

## Ruta metodológica y análisis de la información

La metodología empleada para el proceso de recolección, generación, procesamiento y análisis de información sobre los efectos *crowding out/in*, fue

fundamentalmente cualitativa, ya que se trató de explorar a profundidad estos aspectos de la PPMURMM, desde los testimonios de funcionarias de la Secretaría de las Mujeres y desde la perspectiva de integrantes de las organizaciones de mujeres y mixtas de la ciudad.

El instrumento base para la generación de información sobre el efecto *crowding out/in* fue la *guía de preguntas semiabiertas*<sup>7</sup> aplicada durante entrevistas a funcionarias de la Secretaría de las Mujeres y en reuniones con las organizaciones de mujeres y mixtas. Estas preguntas se plantearon durante siete entrevistas a funcionarias de diferentes equipos de la Secretaría de las Mujeres (reconocimiento y potenciación de las mujeres, seguridad pública, educación para las mujeres, promoción de la autonomía económica, transversalización de género en territorio, participación social y política de las mujeres). También en las reuniones con siete organizaciones de mujeres (Unión de Ciudadanas de Colombia, Corporación Vamos Mujer, Red de Mujeres Afrocolombianas Kambirí, Corporación Espacios de Mujer, Corporación Amiga Joven, Red Feminista Antimilitarista y Corporación para la Vida Mujeres que Crean) y con siete organizaciones mixtas<sup>8</sup> (Convivamos, Cerfami, Escuela Nacional Sindical, Corporación Región, Profamilia, Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila).

Las preguntas efectuadas fueron las siguientes:

7 — Se trató de un instrumento de entrevista semiestructurada que permitiera flexibilidad durante las conversaciones y evitar estructuras conversacionales rígidas, tanto para hacer amena la entrevista como para omitir preguntas que ya hubiesen sido respondidas durante la conversación.

8 — ONG con enfoque de género.

Tabla 1. Preguntas realizadas a funcionarias e integrantes de las organizaciones  
(A continuación, las tablas, gráficos y demás se enumeran a partir de 1)

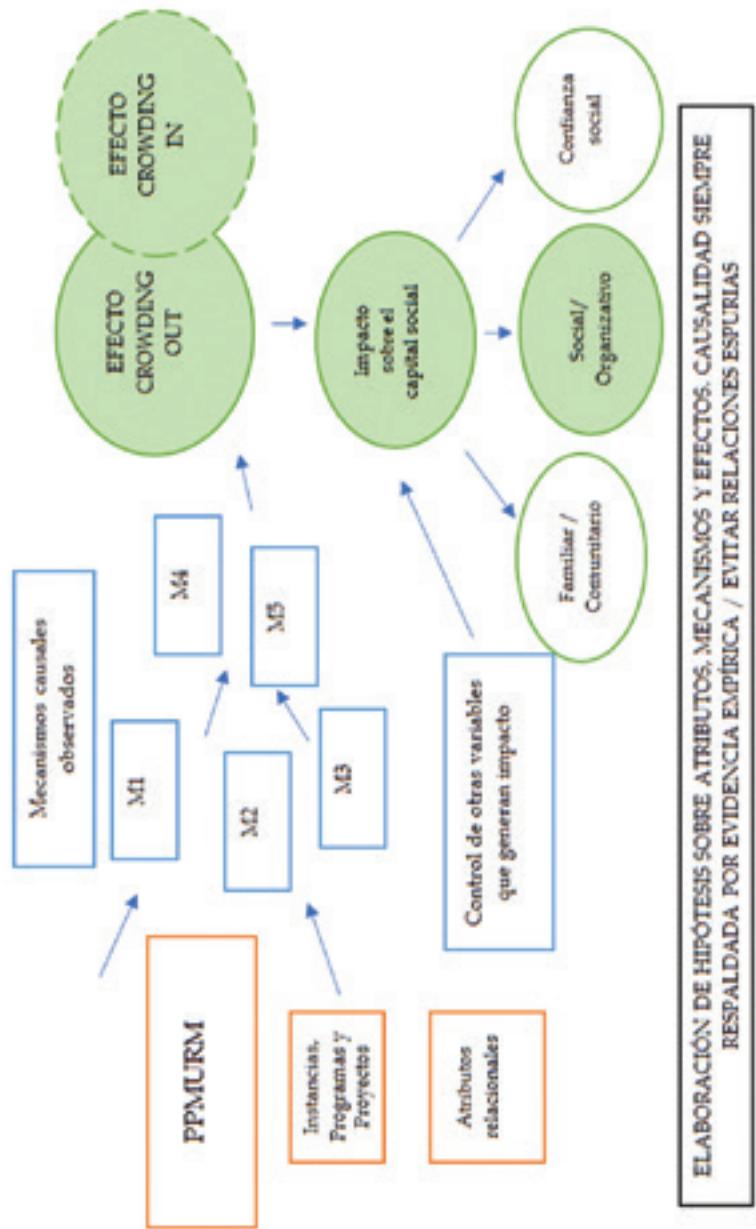
Aspecto	Dirigido a	Preguntas
crowding out/in	Organizaciones de mujeres y mixtas	¿Cuáles impactos, tanto positivos como negativos ha generado históricamente la Secretaría de las Mujeres en su organización? ¿Ha existido duplicidad o competencias entre servicios y proyectos de la Secretaría de las Mujeres y los que proveen las organizaciones de mujeres y mixtas?
crowding out/in	Líderes y funcionarias de los equipos de la Secretaría de las Mujeres	¿Cuáles impactos tanto positivos como negativos ha generado históricamente el componente que usted lidera entre líderes, activistas y organizaciones del movimiento social de mujeres de Medellín?

Fuente: Universidad EAFIT (2017).

La evidencia empírica sobre efectos *crowding out/in* –obtenida a través de las conversaciones con funcionarias e integrantes de las organizaciones– fue sistematizada en una matriz con tres columnas. La primera, dando cuenta del programa, proyecto, instancia, estrategia o acción específica de la PPMURMM, sobre la cual se hubiese identificado algún nexo causal con un efecto *crowding out/in*. En la segunda columna se establecieron los mecanismos causales que intermedian o llevan concretamente a que esas acciones generen el efecto de desplazamiento “hacia afuera” (exclusión) o “hacia dentro” (inclusión) de la política. En la tercera columna se establece si estamos hablando de un efecto *crowding out/in* (ver Tablas 2 y 3).

Se utilizó un procedimiento metodológico similar al *process tracing* (rastreo de procesos), pero sin emplearlo en sentido estricto, ya que esto demandaría más tiempo de investigación, mayores niveles de información y sistematicidad y la aplicación de conceptos y técnicas que desbordan las posibilidades de este capítulo. En el siguiente gráfico se presenta el esquema analítico empleado para la reconstrucción de los efectos *crowding out/in*.

Gráfico 1. Esquema analítico para el trazado del proceso de *crowding out/in* y priorización del capital social a observar



Fuente: Universidad EAFIT (2017).

El anterior esquema representa el marco analítico empleado para comprender los efectos *crowding out/in* en la PPMURMM. En la base del esquema se ubica la formulación de las hipótesis iniciales para el estudio de los efectos *crowding out/in*, las cuales pueden partir de premisas teóricas o de evidencias empíricas basadas en aproximaciones preliminares al caso estudiado (para el presente análisis se partió de manera inductiva). Al lado izquierdo se ubican los escenarios (instancias, programas, proyectos) de relacionamiento entre la institucionalidad y las organizaciones sociales, así como los atributos de esas relaciones. En la mitad del esquema están los mecanismos causales generadores de efectos *crowding out/in* a partir de las relaciones entre institucionalidad y organizaciones en distintos escenarios de la política pública. Al lado derecho se ubican los efectos *crowding out/in*, que generan impacto en el capital social, ya sea a nivel familiar/comunitario, social/organizativo o de la confianza social hacia el Estado. En el esquema se resaltan los desplazamientos generados en el capital social/organizativo, ya que estos fueron los priorizados para el presente análisis.

Este proceso de reconstrucción implicó metodológicamente ir tras la información que pudiese suministrar las evidencias empíricas para corroborar la existencia de los efectos de *crowding out/in* producidos por la PPMURMM. Algunas de las evidencias están marcadas por las percepciones y la subjetividad de las organizaciones y de las funcionarias entrevistadas y no por ello constituyen evidencia de menor importancia que otros datos cuantitativos, ya que hacen parte de una realidad construida intersubjetivamente (en lo relacional) y en ese sentido existen. Por otra parte, también se pudo tener acceso a evidencias identificadas en el contraste entre los materiales documentales (planes de desarrollo, informes de gestión, investigaciones, información documental proporcionada por la Secretaría de las Mujeres, etc.), en las cuales se apoyan los hallazgos de los efectos aquí presentados.

Algunos efectos que se identificaron inicialmente no pudieron ser corroborados por evidencia empírica suficiente.<sup>9</sup> En ese sentido, con el fin de no caer en análisis basados en suposiciones o con poca evidencia, no fueron incluidos entre los efectos que se presentan a continuación.

## Efectos *crowding in* o de inclusión del capital social organizativo en la PPMURMM

A continuación, se presentan los efectos *crowding in* detectados y con evidencia empírica recolectada en entrevistas con funcionarias y organizaciones sociales.

### Efecto *crowding in* #1: incorporación de mujeres al funcionariado de la Secretaría de Mujeres

A partir de la adopción de la PPMURMM en el 2003 y de la posterior creación de la Secretaría de las Mujeres en el 2007 –sin desconocer los antecedentes a estos dos grandes hitos–, la política pública dirigida a desarrollar acciones afirmativas para lograr equidad de género entre mujeres y hombres ha generado oportunidades para la incorporación del capital social organizativo de las mujeres de la ciudad en la institucionalidad y en las acciones de política. En este campo, se puede mencionar como un efecto *crowding in* la incorporación de mujeres procedentes de procesos organizativos del movimiento social de mujeres de la ciudad al funcionariado de la Secretaría de las Mujeres. Esto representa la entrada de un capital humano conocedor

9 — Esto no quiere decir que no existan, pero las indagaciones realizadas para este capítulo no arrojaron la información suficiente para corroborarlas con un buen nivel de confianza.

de las problemáticas y necesidades de las mujeres de Medellín, al contar en la institucionalidad con funcionarias sensibles a los temas de género, que pueden aportar a entender y actuar sobre los problemas que afectan a las mujeres desde una perspectiva de acciones afirmativas con equidad de género y transversalización del enfoque de género.

No obstante, se debe anotar que cuando se hable de los efectos *crowding out* se hará mención de los efectos negativos de que en los cuadros (las directivas) de las organizaciones sociales participen directamente en el gobierno. Por un lado, ellas quedan impedidas para contratar con las organizaciones de las que hacían parte. Por otro, traspasan el conocimiento de la organización al Estado, sin que nada ni nadie garantice que el mismo va a subsistir en este. Dado lo anterior, este proceso de inclusión puede en el largo plazo generar un proceso de debilitamiento.

### Efecto *crowding in* #2: participación de mujeres, activistas y organizaciones sociales en instancias de consulta y deliberación de la PPMURMM

Con la creación y puesta en marcha de instancias como el Consejo Consultivo y el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres, se generaron oportunidades de participación de mujeres, lideresas, activistas y organizaciones sociales en instancias de consulta y deliberación de la PPMURMM para tratar asuntos públicos relacionados con las mujeres de la ciudad. No obstante, se deben reconocer las dificultades en la constitución, implementación y continuidad de estos escenarios participativos, las cuales se han detectado en conversaciones con funcionarias y activistas, y que terminan limitando ese desplazamiento de capital social hacia las instancias de encuentro de la ciudadanía y la institucionalidad en la PPMURMM.

### Efecto crowding in #3: participación de organizaciones de mujeres y mixtas en las redes de implementación de la PPMURMM en calidad de operadoras o colaboradoras

Se puede resaltar como un tercer efecto de *crowding in* el papel de las mujeres y organizaciones de mujeres y mixtas que han participado de las acciones de la PPMURMM en calidad de operadoras o colaboradoras, vinculándose así a las redes de implementación de la política pública. Los conocimientos, reconocimientos, experiencia, experticia y trayectoria social de estas mujeres y organizaciones, ha representado un capital social muy importante para esta política pública, en cuanto ha posibilitado generar redes –aunque no necesariamente frecuentes y fuertes– para poner en marcha determinados procesos en torno a la participación, la educación, el empoderamiento y la salud de las mujeres de la ciudad y la lucha contra las violencias basadas en género.

### Efecto crowding in #4: incorporación de activistas y organizaciones a otros procesos de ciudad relacionados con las mujeres

Además de la incorporación de activistas y organizaciones a programas, proyectos y estrategias de la política pública, también se pueden mencionar otros espacios en los cuales el capital social del movimiento social de mujeres se ha articulado a acciones de la política pública, para llevar a cabo iniciativas como el Foro Paz Palabra de Mujer.

### Efectos crowding out o de desplazamiento (exclusión) del capital social organizativo en la PPMURMM

#### Efecto crowding out #1: salida de organizaciones de la operación de programas, proyectos y estrategias, producto de las políticas de contratación pública<sup>10</sup>

Se ha podido observar que los cambios en las políticas de contratación pública (requisitos, rubros de cofinanciación, etc.) –que no son necesariamente producto de decisiones de la Secretaría de las Mujeres– afectan a las organizaciones de mujeres y mixtas para hacer convenios con la administración municipal, lo cual disminuye la contratación con ellas.

10 — Hay un fenómeno cercano a este efecto, que se produce originalmente no como producto de la política pública (por eso no se considera directamente como un *crowding out*), sino como una práctica del mercado. Tiene que ver con el surgimiento de instituciones de educación superior y entidades privadas (ONG, empresas, etc.), que no necesariamente tienen experiencia en temas de género o trabajo social con mujeres de la ciudad, y que entre su portafolio de servicios ofrecen la operación de proyectos de políticas sociales, como la PPMURMM. Estos actores entran a competir con las organizaciones sociales de mujeres y mixtas por la contratación pública (licitaciones, convenios, etc.). En varios casos son las instituciones de educación superior y otras entidades las que ganan la contratación, ya que cuentan con mejores propuestas financieras, académicas, operativas, etc. Esto termina generando indirectamente un efecto de desplazamiento de las organizaciones de mujeres y mixtas, es decir, con enfoque de género y trayectoria en la ciudad, que posiblemente no cuenten con la estructura administrativa, financiera, o académica de las demás entidades competidoras, pero que pueden aportar mucho a la PPMURMM. Este es un efecto que combina dinámicas del mercado y de política de contratación pública, pero no son directamente imputables a la PPMURMM, por eso no se incluyen como un efecto *crowding out* derivado de esta política pública en específico y de las acciones de la Secretaría de las Mujeres. Esto no quiere decir que no se puedan llevar a cabo acciones de liderazgo y presión desde la Secretaría de las Mujeres para que las organizaciones de mujeres y mixtas puedan contratar.

Se presenta entonces un desplazamiento parcial del capital social organizativo en procesos de la PPMURMM, en los cuales las organizaciones actuaban como aliadas de la Secretaría de las Mujeres operando proyectos y estrategias. Esto genera consecuencias en cuanto se presentan rupturas en las alianzas que se establecen con base en contratación.

Otra consecuencia derivada de esto es el riesgo que se empieza a presentar en algunas organizaciones en las cuales la realización de varias de sus estrategias de impacto social depende de los recursos públicos derivados de contratación con el Estado. Aunque su sostenibilidad financiera no es una responsabilidad del Estado, es notoria su dependencia de recursos públicos para dar continuidad a procesos que venían operando. En algunos casos estos procesos se interrumpen, se sustituyen o desaparecen.<sup>11</sup>

#### Efecto crowding out #2: limitaciones a la autonomía política e ideológica de las organizaciones como consecuencia de los procesos de contratación con el Estado

Paradójicamente, los procesos de contratación pública con las organizaciones de mujeres y mixtas pueden llegar a generar –no en todos los casos necesariamente– condicionamientos a la autonomía política e ideológica de las organizaciones al convertirse en operadoras de la Secretaría de las

11 — Es la dependencia de recursos derivados de planeación local y presupuesto participativo, donde las reglas de juego de esta política de participación y ejecución territorial de recursos públicos genera, en ocasiones, condicionamientos para que se puedan poner en marcha en determinados territorios (comunas) varios de los programas, proyectos y estrategias de la Secretaría de las Mujeres, lo que origina en las organizaciones sociales una dependencia en cuanto la sostenibilidad en la ejecución de determinadas iniciativas depende de la gestión o la puja por recursos con otras organizaciones y proyectos de los territorios.

Mujeres. En la información a la cual se accedió, se encontró evidencia basada en las percepciones de algunas integrantes de organizaciones de mujeres, que aluden a que los procesos de contratación pública generan un condicionamiento a su autonomía política e ideológica, ya que cuando asumen el rol de operadoras de la Secretaría de las Mujeres (en específico) o de la administración municipal (en general), se limita su posibilidad de ser vedoras de los procesos de implementación de la política pública en los proyectos concretos en los cuales son parte de su ejecución. Mientras que, cuando la organización se limita a trabajar a través del voluntariado o con recursos privados o de cooperación internacional, se mantiene una distancia prudente con la institucionalidad pública que permite tomar posturas críticas en torno a la implementación de la política pública en términos de su operación y acercarse mejor a ella, en términos de veeduría y control social.

#### Efecto crowding out #3: desplazamientos producto del lugar de los asuntos de género en la actual administración municipal 2016-2019

Se trata de un efecto general, producto de una variable macro (a escala municipal) que afecta a la PPMURMM y concretamente a la sostenibilidad de sus procesos con las mujeres de la ciudad. Se expresa concretamente en dos mecanismos causales: el primero de ellos es el recorte presupuestal para la Secretaría de las Mujeres en el actual Plan de Desarrollo 2016-2019; el segundo de ellos, más subjetivo y con menos evidencia empírica –basado sobre todo en la perspectiva de algunas organizaciones de mujeres de la ciudad– tiene que ver con las relaciones entre la actual Secretaría de las Mujeres y el Movimiento social de mujeres.

En primer lugar, frente al recorte presupuestal, se trata de una variable macro asociada a la destinación de recursos para la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, en la cual se presentó una disminución de recursos para la Secretaría de las Mujeres, sus programas y proyectos. Desde algunas organizaciones de mujeres, esto se percibe como una medida que ocasiona “desconcierto”, que genera un efecto de desplazamiento indirecto del capital social en la política pública, en cuanto la disminución de recursos económicos pone en riesgo la sostenibilidad de varios proyectos y estrategias en los territorios. De forma indirecta, la participación de las organizaciones de mujeres en esos procesos, ya sea como operadoras o como colaboradoras en los territorios, asistiendo a los espacios de encuentro, movilizando mujeres, remitiendo mujeres a las instituciones, etc., también se afecta. Se considera que, en administraciones pasadas, no solamente se destinaron más recursos económicos, sino que se percibían mejores relaciones con el alcalde de turno y con la Secretaría de las Mujeres.

Esto último tiene que ver con el segundo mecanismo causal, ya que se pudo detectar evidencia en la cual se percibe desde algunas organizaciones y lideresas del movimiento de mujeres, que se han generado fracturas en las relaciones entre movimiento social y la Secretaría, identificando como una de sus causas el estilo de relacionamiento de la actual secretaria con las organizaciones del movimiento de mujeres. En ese sentido, hay quienes sostienen que se ha generado un desplazamiento hacia afuera de la PPMURMM para algunas organizaciones que en otros años sostenían mejores relaciones políticas, institucionales e ideológicas.

Este es un efecto de desplazamiento que tiene más razones de afinidades políticas e ideológicas, diferente a los efectos de *crowding out* anteriores en los que las razones son sobre todo contractuales y administrativas. Sin

decir que no tengan relación, de hecho, es muy posible, pero debe obtenerse más información para vincular la relación entre variables político-ideológicas y variables contractuales-administrativas.

#### Efecto crowding out #4: exclusión por simultaneidad en procesos que no se articulan adecuadamente

Este efecto, se observó sobre todo en torno a acciones concretas de promoción del empoderamiento y la participación de las mujeres.<sup>12</sup> Se pudo identificar, tanto en la información de percepciones de las funcionarias y las organizaciones como en los datos procedentes de fuentes documentales, que existe una simultaneidad de procesos participativos, algunos liderados por organizaciones sociales y otros por la Secretaría de las Mujeres en compañía de universidades, organizaciones sociales y otras entidades privadas.

En algunos casos, hay confluencia entre organizaciones de mujeres y los programas y los proyectos de la política pública, en cuanto se establecen redes de implementación para la contratación, operación o colaboración en torno a algunas de esas acciones. Sin embargo, en materia de empoderamiento y formación de mujeres para la participación, se pudo identificar simultaneidad entre procesos que no se relacionan adecuadamente y que muy posiblemente redundan en contenidos.

El efecto desplazamiento se presenta, no tanto en torno a la existencia de procesos sociales e institucionales a la vez (teniendo en cuenta que la sociedad civil puede tener sus formas de organización y participación autónomas al Estado); el problema está sobre todo cuando el Estado no

12 — No significa que no se encuentre también en otras dimensiones.

trabaja de manera articulada con las organizaciones de la sociedad civil, ya que sí es una responsabilidad de este, bajo un enfoque de gobernanza y de participación ciudadana articular a sus procesos de política pública las diferentes expresiones organizativas de la sociedad civil en cada sector o campo de política específico.

En ese sentido, en algunos casos, los esfuerzos desarticulados generan competencias entre procesos sociales y procesos de la política pública. Esto causa, de forma directa, un desplazamiento del capital social cuando no se logra concretar una alianza entre institucionalidad y organizaciones para llevar a cabo, en este caso concreto, los procesos de empoderamiento y formación de las mujeres de la ciudad para la participación social y política.

Uno de los casos que se debe revisar es el de la Red de Colectivos en las comunas, como una estrategia de la Secretaría de las Mujeres, con muy buenas intenciones, pero en la cual no se pudo evidenciar una robusta estructura de gobernanza y trabajo colaborativo con organizaciones de mujeres (no todas) que llevan a cabo procesos de fortalecimiento organizativo, fomento de la participación de las mujeres en los territorios, participación social y política.

#### Efecto crowding out #5: inclusión de capital humano de las organizaciones hacia la institucionalidad, genera, paradójicamente, también un socavamiento del movimiento social de mujeres

Resulta una paradoja que la entrada de mujeres activistas, profesionales y con liderazgos a la Secretaría de las Mujeres pueda tener consecuencias en el capital social, específicamente a nivel organizativo y político. Se

pudo detectar, en información proporcionada por personas entrevistadas con trayectoria en el tema de género y en los asuntos de las mujeres en Medellín, que se han presentado ocasiones en que las activistas que ingresan a trabajar con la administración municipal, específicamente con la Secretaría de las Mujeres, suelen concentrarse en sus ocupaciones como funcionarias públicas, lo cual representa necesariamente una disminución del tiempo que estas dedicaban a su trabajo social en el movimiento de mujeres (capital social organizacional), o se alejan del todo de las dinámicas organizacionales y de los escenarios políticos del movimiento, producto también de tensiones con sus antiguas compañeras y otras militantes del movimiento, lo cual, en vez de mejorar las relaciones de gobernanza, genera conflictos.

La contratación de estas mujeres podría ser interpretada más como un *crowding in* de ese capital social a la institucionalidad estatal, sin embargo, indirectamente, se generan algunas consecuencias negativas derivadas de esta práctica de ingreso de activistas al funcionariado público, lo que causa un impacto adverso en el movimiento social. Esto no quiere decir que por esa razón deje de movilizarse, pero pierde –temporal o permanentemente– una parte de su capital social (cognitivo y humano).

Resulta nuevamente una paradoja, en este caso, que el hecho de tener mujeres cualificadas en la institucionalidad pública, que es lo ideal, genere ausencias que se sienten en las organizaciones y en el movimiento.

Para finalizar este capítulo, se presentan dos tablas síntesis con las categorías empleadas para el análisis de los efectos y *crowding out*.

Tabla 2. Síntesis, escenarios, atributos, mecanismos causales y los efectos *crowding in*

Escenarios o Atributos relacionales (instancias, programas y proyectos)	Mecanismos Causales	Efecto <i>crowding in</i>
Creación de la PPMURMM y de la Secretaría de las Mujeres	Contratación de mujeres activistas o del MSM	Incorporación de mujeres al funcionariado de la Secretaría de Mujeres
Creación de instancias como el Consejo Consultivo y el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres	Participación de organizaciones y mujeres lideresas en instancias como el Consejo Consultivo o el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres	Participación de mujeres, activistas y organizaciones sociales en instancias de consulta y deliberación de la PPMURMM
Creación de la PPMURMM y su implementación a través de programas, proyectos y estrategias	Contratación de organizaciones de mujeres y mixtas como operadoras o parte de equipos de ejecución de programas, proyectos y estrategias de la PPMURMM	Participación de organizaciones de mujeres y mixtas en las redes de implementación de la PPMURMM en calidad de operadoras o colaboradoras
Otros programas, proyectos y estrategias	Trabajo colaborativo con algunas organizaciones sociales de mujeres y mixtas en procesos relacionados con los derechos, necesidades y problemáticas de las mujeres en la ciudad	Incorporación de activistas y organizaciones a otros procesos de ciudad relacionados con las mujeres

Fuente: Universidad EAFIT (2017).

Tabla 3. Síntesis, escenarios, atributos, mecanismos causales y variables y convariaciones de los efectos *crowding out*

Escenarios o Atributos relacionales (instancias, programas y proyectos)	Mecanismos Causales	Efecto <i>crowding out</i>
Programas, proyectos y estrategias	Cambios en las políticas de contratación pública (requisitos, rubros de cofinanciación, etc.) –que no son necesariamente producto de decisiones de la Secretaría de las Mujeres– afectan a las organizaciones de mujeres y mixtas para hacer convenios con la Administración Municipal, disminuyendo la contratación con ellas	Salida de organizaciones de la operación de programas, proyectos y estrategias, producto de las políticas de contratación pública
Programas, proyectos y estrategias	Los procesos de contratación pública con las organizaciones de mujeres y mixtas pueden llegar a generar –no en todos los casos necesariamente– condicionamientos a la autonomía política e ideológica de las organizaciones al convertirse en operadoras de la Secretaría de las Mujeres	Limitaciones a la autonomía política e ideológica de las organizaciones como consecuencia de los procesos de contratación con el Estado
Plan de Desarrollo Municipal (2016-2019) y el lugar de los asuntos de equidad de género para las mujeres en la actual administración	Recorte presupuestal para la Secretaría de las Mujeres en la actual administración de Federico Gutiérrez Relación de la actual secretaria de las mujeres (Gloria Luz Gómez) con organizaciones del movimiento social de mujeres	Desplazamientos producto del lugar de los asuntos de género en la actual Administración municipal 2016-2019
Acciones concretas de promoción del empoderamiento y la participación de las mujeres	Se presentan dobles esfuerzos y desarticulados o que no se comunican adecuadamente	Exclusión por simultaneidad en procesos que no se articulan adecuadamente
Funcionariado de la Secretaría de las Mujeres	Contratación de mujeres del movimiento social que entran a hacer parte de la Secretaría de las Mujeres	Inclusión de Capital Humano de las organizaciones hacia la institucionalidad, genera, paradójicamente, también un socavamiento del movimiento social de mujeres

Fuente: Universidad EAFIT (2017).

## Consideraciones finales

Teniendo en cuenta los anteriores hallazgos, se plantean algunas consideraciones finales. En efecto, se pudo corroborar la existencia tanto de efectos *crowding out* como efectos *crowding in*, sobre el capital social organizacional, derivados de procesos de relacionamiento entre actores institucionales y sociales en el marco de la política pública para las mujeres de Medellín. Se puede advertir, entonces, como afirman algunos autores, que las acciones del Estado pueden generar impactos negativos y de exclusión en los capitales sociales, pero también impactos positivos y de inclusión. La investigación empírica es la que permite caso a caso determinar cuándo se presentan exclusivamente efectos de desplazamiento hacia afuera, exclusivamente efectos de desplazamiento hacia adentro, o ambos.

También se pudo observar que los efectos *crowding out/in* pueden llegar a ser altamente ambivalentes, no solamente en términos subjetivos (opiniones y percepciones de los actores sobre la realidad), sino también en términos objetivos (consecuencias fácticas de hechos concretos, como la contratación de personas y organizaciones en el Estado). En ese sentido, el análisis cualitativo de los efectos *crowding out/in* permitió en este caso entender que en una política pública se pueden generar ambos efectos en el capital social, y que un mismo escenario, proceso o acción puede generar ambos efectos.

El ejemplo más evidente de lo anterior, en este caso, tiene que ver con el tema de la contratación con organizaciones y activistas del movimiento de mujeres en escenarios de implementación de la política pública, lo cual ha llegado a significar tanto una inclusión a de los saberes y experiencias de las organizaciones y sus integrantes en la institucionalidad estatal, como

también producir una afectación a sus dinámicas organizacionales y de movilización, en cuanto se modifican o transforman los roles organizacionales, las dinámicas participativas, las lógicas de movilización, cuando el capital social organizacional se regula por instituciones jurídicas y económicas oficiales o del mercado, se guía temporalmente por objetivos misionales del Estado, que pueden generar cooptación, corporativización o simplemente una limitación que no les permite actuar con la misma autonomía.

Se concluye que varios de los efectos *crowding out* no ocasionan apaciguamiento o sustitución del capital social organizacional, sino dinámicas de duplicidad, competencia y descoordinación. Esto se puede apreciar claramente en la doble oferta de capacitación y formación de las mujeres en la comuna, tanto la oferta institucional como la que se gesta de las organizaciones en los territorios. Estos efectos no generan un reemplazo o debilitamiento de los procesos formativos de las organizaciones de mujeres y mixtas, pero sí una simultaneidad de espacios que en ocasiones conduce una doble oferta que podría convertirse en una oportunidad para acciones articuladas, o por lo menos coordinadas, entre la oferta institucional y la social.

También se pudo observar cómo un proceso participativo interrumpido puede pasar de ser un generador de impactos positivos a ser un generador de impactos negativos en el capital social organizacional. El caso concreto es el Consejo Consultivo para las Mujeres, el cual ha tenido esta ambivalencia durante su historia interrumpida. En ese sentido, el manejo inadecuado de una acción positiva puede conducir a generar efectos perversos en el mismo proceso de política pública.

Finalmente, se reconoce el impacto positivo en el capital social organizacional de las mujeres de Medellín derivado de acciones concretas de la política pública de equidad de género. La incorporación a redes de

interdependencia entre las instituciones y las organizaciones son una señal de inclusión del movimiento social en lo público, a pesar de los efectos negativos que pueda llegar a tener, a veces producto de la inexperiencia en el trabajo conjunto o debido a factores exógenos (políticos, económicos, intereses, etc.). La participación de organizaciones de mujeres y mixtas en redes de implementación de esta política pública son una muestra de ello. Ahora bien, estas interacciones pueden generar mayores efectos de *crowding in* en la medida que se amplíen a otras estrategias e instrumentos de implementación en red, más allá de los tradicionales instrumentos de contratación, que ya se sabe cuáles son sus puntos a favor en términos del trabajo conjunto, y en contra en términos de la autonomía de las organizaciones. Esta ampliación también se puede dar en otros momentos de las políticas públicas, en clave de agendamiento, deliberación, seguimiento y evaluación de la política pública.

## Referencias y bibliografía

Alcaldía de Medellín. (s.f.a). Informe de gestión. Plan de Desarrollo 2004-2007. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Cuentas/Documentos/2004-2007/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202004-2007.pdf>

Alcaldía de Medellín. (s.f.b). Informe de gestión. Plan de Desarrollo 2008-2011. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Cuentas/Documentos/2008-2011/Informes%20de%20Gesti%C3%B3n%202011-12-15\\_InformeFinalGestion\\_2008-2011.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Cuentas/Documentos/2008-2011/Informes%20de%20Gesti%C3%B3n%202011-12-15_InformeFinalGestion_2008-2011.pdf)

Alcaldía de Medellín. (s.f.c). Informe de gestión. Plan de Desarrollo 2012-2015. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/)

PplaneDesarrollo/RendicinPblicadeCuentas\_0/Shared%20Content/PDFs/informe-gestion-2015-baja.pdf

Alcaldía de Medellín. (2015). Aquí pintamos todas. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/portal\\_mujeres/aqui-pintamos.html](https://www.medellin.gov.co/portal_mujeres/aqui-pintamos.html)

Alcaldía de Medellín. (2016). Plan de Desarrollo, 2016-2019, “Medellín cuenta con vos”. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documents/2016/GACETA%204383.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documents/2016/GACETA%204383.pdf)

Brewer, K. & Sharma, H. (2014). “Crowding in” or “Crowding out”. *An Examination of the Impact of The Welfare State on Generalized Social Trust*. New York: Columbia University School of Social Work.

Brinkerhoff, D. W. (1999). State-civil Society Networks for Policy Implementation int Developing Countries. *Policy Studies Review*, 16(1), 123-147

Carlson, K. & Spencer, R. (1975). *Crowding Out and Its Critics*. ST. Louis: Federal Reserve Bank of ST. Louis.

Castells. M. (2000). *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Cambridge: Blackwell Publishers.

Corporación Amiga Joven. (2012). Realidades de las niñas y adolescentes en explotación sexual del sector Prado Centro de la Comuna 10 de Medellín. Recuperado de [http://maquinando.co/aj/images/files/INVESTIGACION\\_ESCNNA.pdf](http://maquinando.co/aj/images/files/INVESTIGACION_ESCNNA.pdf)

Corporación Humanas y Secretaría de las Mujeres. (2015). Evaluación de resultados de la implementación de la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín. Medellín: Corporación Humanas Colombia – Centro Regional de Derechos Humanos.

Cross, R. & Parker, A. (2004). *The Hidden Power of Social Networks*. Boston: Harvard Business School Press.

Elmore, R. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601- 616.

Finsveen, E. & Oorschot, W. (2007). *How does the Welfare State Affect Social Capital? A Literature Study*, Recuperado de <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/37494ddb-f98d-4e8d-bdef-4fe1005d48ae.pdf>

Gelissen, J. Oorschot, W. & Fisveen, E. (2012). *How does the Welfare State Influence Individuals Social Capital? Eurobarometer Evidence on Individual's Acces to Informal Help*. Tilburg: University of Tilburg.

- Hagfors, R. & Kajanoja, J. (2007). *The Welfare State, Inequality and Social Capital*. Finlandia: The Social Insurance Institution.
- Hall, T. E. & O'Toole, L. J. (2000). Structures for Policy Implementation: An Analysis of National Legislation, 1965-1966 and 1993-1994. *Administration and Society*, 37(6), 667-686.
- Hanf, K. I. & Toonen, T. (Eds.) (1985). *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Nijhoff.
- Hjern, B. & Porter, D. (1981). Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis. *Organizational Studies*, (3), 211-237.
- Holland, J. H. (1995). *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*. New York: Helix Books.
- Klijn, E. H. (2008). Networks as Perspective on Policy and Implementation. En S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham & P. Ring (2008), *Handbook of Interorganizational Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Kumlin, S. & Rothstein, B. (2005). Making an Breaking Social Capital. The Impact of Welfare-State Institutions. *Comparative Political Studies*, 38(4), 339-365.
- Marsden, P. V. (1990). Network Data and Measurement. *Annual Review of Sociology*, 16, 435-463.
- Mcadam, D. (1999). Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- Mcadam, D., Mccarthy, J. y Zald, M. (1999). Introducción. Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- McCarthy, J. D. (1999). Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- McGrath, C., & Krackhardt, D. (2003). Network Conditions for Organizational Change. *Journal of Applied Behavioral Science*, 39(3), 324 -336.
- Mischen, P. & Jackson, S. (2008). *Connecting the Dots: Applying Complexity Theory, Knowledge Management and Social Network Analysis to Policy Implementation*. Nueva York: Binghamton University.

- Oorschot, W. & Arts, W. (2015). The Social Capital of European Welfare States: The Crowding Out Hypothesis Revisited. *Journal of European Social Policy*, 15(1), 5-26.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rucht, D. (1999). El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre movimientos. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- Secretaría de las Mujeres. (2011). Proceso de formación y entrenamiento en liderazgo para la participación social y política de las mujeres en Medellín cartilla para el nivel 1: "comunicación asertiva para el liderazgo empoderado de las mujeres".
- Secretaría de las Mujeres. (2011). Sistematización de las estrategias implementadas por la Secretaría de las Mujeres para propiciar la autonomía económica, la seguridad pública, la participación social y el reconocimiento de los derechos y los intereses de las mujeres de Medellín en el periodo comprendido entre los años 2007-2010.
- Secretaría de las Mujeres. (2015). Informe de la evaluación: comparativo de los resultados obtenidos por las lideresas entrenadas y mujeres de ciudad.
- Tarrow, S. (2012). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Wasserman, S. & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Wellman, B. (1983). Network Analysis: Some Basie. *Sociological Theory*, I, 155-200.
- Zald, M. (1999). Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.

CAPÍTULO 13  
ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA  
DE REDES DE IMPLEMENTACIÓN PARA  
LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO

SANTIAGO LEYVA  
JONATHAN MURCIA



Dado que para la reformulación de la política de igualdad de género se propuso lograr que las acciones del Estado no generen un efecto de desplazamiento y erosión de las organizaciones sociales (*crowding out*), sino más bien que generen un fortalecimiento de estas (*crowding in*), este capítulo pretende formular una estrategia de trabajo con las organizaciones social que acompañe a la política pública. La idea es que el capítulo sirva como base para plantear una estrategia de *network management* (gestión de redes) para el fortalecimiento de los actores sociales a partir de las intervenciones de la Alcaldía de Medellín.

Teniendo en cuenta este objetivo, el capítulo se compone de cinco secciones. En el primer componente se presentan las definiciones básicas sobre *network management*, es decir, la gestión de redes, a través de tres estrategias basadas en los planteamientos teóricos de Klijn (2008). En el segundo se introduce al lector a los instrumentos de recolección y generación de información que se utilizaron para acceder a la información sobre las preguntas en torno a las capacidades organizativas y las redes de implementación. También se presentan cuáles fueron las fuentes primarias y secundarias que proporcionaron la información con la cual se llegó a las conclusiones que se presentan en este capítulo. También se incluyeron algunas notas sobre las herramientas y pasos del proceso de sistematización y análisis de la información.

Fotografía: Carlos Vidal, Alcaldía de Medellín.

Luego, en la última sección, se consignan los hallazgos sobre cada una de las estrategias de *network management*. Estas son las secciones más largas, pues para cada una se presenta la evidencia y los elementos que sirven para configurar una estrategia de gestión de redes para la política pública de igualdad de género de Medellín. Finalmente, el capítulo concluye que si bien ya existe evidencia de cooperación con las diferentes redes de política por parte de la Secretaría, el campo para mejorar es muy grande. Realmente, el potencial de los actores sociales para apoyar el desarrollo de la política pública está muy subutilizado, lo cual se explica por la debilidad en las estrategias de gestión de redes que se han utilizado hasta ahora.

## Redes de implementación de políticas públicas

Como ya es previsible, “el mundo de la formulación y la implementación de políticas está lleno de redes” (Klijn, 2008, p. 2). Ya no es posible, ni deseable pensar en el Estado como el actor que lleva a cabo de principio a fin todo el proceso de la política pública. Incluso, se puede señalar que en el campo de específico de la implementación de políticas existe una: “tendencia creciente hacia las asociaciones y redes como vehículos para lograr resultados de políticas y organizar la prestación de servicios [...]” (Castells, 2000) (Klijn, 2008, p. 2).

Adicionalmente, esta tendencia se deriva de que las políticas hoy requieren cada vez una mayor especialización, incluso en un campo específico como las políticas de género existen subcampos como los asuntos de salud, la educación para el trabajo, la salud sexual y reproductiva, los temas de violencia de género, etc. Cada uno de estos campos es un mundo en sí mismo, en el que habitan organizaciones muy específicas,

con competencias y conocimientos especializados, que se hace necesario integrar a un equipo de trabajo para poder obtener los resultados esperados de una política. En este sentido, la necesidad de actuar en red es también “la consecuencia de una mayor especialización (Castells, 2000)” (Klijn, 2008, p. 2) y de la exigencia de trabajar con mayor eficiencia en tareas más diferenciadas.

Vale la pena anotar que las antiguas burocracias (100% estatales) eran buenas realizando tareas que se podían repetir y escalar, como cuando se pensaba en llevar un servicio universal a toda una población, como por ejemplo en la educación universal primaria o en el acueducto para toda una ciudad. No obstante, en la medida en que se empieza a pensar en políticas para nichos más específicos, se hace necesario trabajar con equipos que tengan una especialidad en dichos campos. En este sentido, si bien las mujeres son el 50% de la población y en buena parte las demandas de igualdad se puede atender con una mayor cobertura universal, existen también demandas, programas y servicios específicos que son producto de la diferenciación de las mujeres en términos del ciclo de vida, de su condición étnica o social (desplazamiento, marginalidad, etc.), y de los retos de una política de género que aspira a cambiar las relaciones sociales para hacerlas equitativas en muchos campos de la vida privada y pública. Por todo esto, es clave entender que una política pública de igualdad de género es una política poblacional que requiere de un trabajo intenso con organizaciones que pueden proveer programas y servicios de manera mucho más especializada y diferenciada.

También, la importancia de las redes en la política pública tiene que ver con que cada vez más, por la manera como se ha reformado al Estado en los últimos treinta años, la implementación de las políticas se subcontrata (Klijn, 2008, p. 2). Lo cierto es que, hoy, la gestión de una política como

la de igualdad de género depende de las capacidades que tienen muchas organizaciones fuera del Estado. Dado esto, la política exige la interacción con otras organizaciones “para adquirir los recursos necesarios para el alcance de los objetivos y para sobrevivir, ya que ninguna organización puede generar todos los recursos necesarios por sí misma” (Klijn, 1998, p. 16).

Dado lo anterior, el objetivo de este capítulo es desarrollar una estrategia de gestión de redes para la formulación de la política pública. En estas páginas se parte de la base de que tanto en las políticas de género, como en otras relacionadas con poblaciones específicas o con etapas del ciclo de vida, se “están buscando nuevas formas de gobernanza para hacer frente al carácter de red de la formación e implementación de políticas (Marin & Mayentz, 1991; Marsh & Rhodes, 1992; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Osborne, 2000; Marcussen/ & Torfing, 2006)” (Klijn, 2008, p. 2). En este sentido, se hace crucial plantear una estrategia de metagobernanza de redes, también como conocida como de *network management*.

## ¿Cuál es el objetivo del *network management* en la formulación de la política pública?

Como se señaló en la sección anterior, en el mundo contemporáneo se requiere involucrar a muchas organizaciones sociales y privadas en la gestión de la política, dado que “los actores privados, los intereses sociales y los ciudadanos tienen, desde importantes recursos, hasta el poder para obstruir las intervenciones políticas” (Klijn, 2008, p. 2). No se trata solo de incluir un escenario de participación en el que el Estado mantiene el monopolio sobre la ejecución, aunque escuchando a la sociedad mientras actúa. Se trata de una realidad en la que el Estado trabaja con terceros en

la implementación de los objetivos, y que le reconoce a estos una legitimidad y unas capacidades necesarias para que la misma política pública se haga realidad.

En este sentido, es clave retomar la pregunta central que hace Klijn (2008, p. 2) en su amplio trabajo sobre gestión de redes, la cual indaga sobre “cómo podemos guiar y dirigir estos complejos procesos de interacción” (p. 2) entre la sociedad y el Estado. Quizás el primer punto a aclarar es que el Estado adquiere un nuevo papel como metagobernador (gestor) de las redes de implementación. Es decir, ahora su función no es hacer, sino facilitar que las redes lleven a cabo sus tareas y que estas prosperen (se fortalezcan y especialicen cada vez más). Así las cosas, el Estado debe dejar a un lado su obsesión por planear, organizar y liderar, para pasar a facilitar los procesos de interacción de los actores. La nueva habilidad debe estar centrada en acomodar metas y percepciones, lograr arreglos organizacionales conjuntos y coordinar la acción de muchos actores individuales (Klijn, 2008). Con estas nuevas habilidades, que se pueden nombrar como estrategias de *network management*, se pueden lograr mejores resultados en la gestión de las políticas, especialmente si se está en un mundo de competencias fragmentadas y de recursos importantes en manos de organizaciones sociales (Klijn, 2008, p. 15). Dado lo anterior, en la siguiente sección se presentarán las tres estrategias de *network management* de manera pormenorizada.

### Primera estrategia de *network management*: la activación individual de los actores y su inclusión en la red

Según Klijn (2008, p. 15) la “activación de actores” es importante para que los actores necesarios se autoincluyan en el juego. El Estado como

metagobernante de la política puede ayudar a incluir nuevos actores sociales, propiciando su fortalecimiento y ayudando a su estabilización. Igualmente, puede ayudar a que actores que trabajan en áreas similares, pero no en red, activen sus relaciones, de tal manera que deban juntar capacidades para poder hacer parte de la implementación de instrumentos específicos. Lo más importante es que se debe ofrecer incentivos para que más actores se incluyan en el desarrollo de actividades de una política pública.

Por otro lado, pueden existir áreas de una política pública en la que los actores que existen no están involucrados o en la que existan menos actores, y, por lo tanto, un rol importante para el *network management* es el de fortalecer o involucrar a los actores existentes. Para lograr esto, la pregunta más crucial que tendrá que responder este capítulo es qué actores están involucrados en qué asuntos. Esto ayudará a mostrar los asuntos más “poblados” y los que están más “vacíos”, los últimos de los cuales deberán ser el objetivo de las intervenciones futuras para fortalecer la densidad de la red.

Para lograr poblar un asunto que está vacío de actores, se puede pensar en llevar a cabo estrategias como la contratación de actores para que exploren o investiguen ciertos problemas de manera experimental, con el fin de generar conocimientos que orienten la deliberación y la definición pública de esos problemas, movilizar actores con recursos para atenderlos o identificar metas y estrategias conjuntas entre actores; o mediante el ofrecimiento de incentivos económicos o en especie para que los actores existentes se “muden” a los asuntos menos poblados. Por otro lado, también puede ser necesario que el gobierno facilite el trabajo conjunto de organizaciones sociales que tienen competencias fragmentadas, pero que en caso de trabajar en conjunto pueden desarrollar nuevas perspectivas

y enfoques para resolver los problemas. En estas situaciones, Klijn & Edelenbos (2007, p. 204) sugieren que “los costos de transacción debe mantenerse mínimos” y que las soluciones organizacionales que los unen deben ser atractivas para los involucrados.

Igualmente, Klijn (2008) sugiere que puede ser importante cambiar la “posición” de los actores, especialmente cuando la mayoría de ellos están concentrados en trabajar sobre un mismo asunto. En estas situaciones, el Estado puede ayudar a que algunos de estos actores de la red se desplacen a otros asuntos. Sin embargo, este proceso de “reposiciónamiento” puede requerir una cantidad importante de ayuda pública, que se justifica en términos de la eficiencia del gasto público, en la medida que se están desarrollando capacidades para la acción pública que antes no existían.

Todo esto sugiere que es clave que el gobierno conozca con profundidad que actores existen en un asunto específico, de tal manera que se sepa a quienes se debe poner a interactuar dentro de las redes de implementación.

### Segunda estrategia de *network management*: el acercamiento de las metas y el fortalecimiento de competencias para su solución

Siguiendo con la propuesta de Klijn (2008) sobre el *network management*, se puede sugerir que uno de los retos más grandes de trabajar un asunto en el que existen múltiples actores involucrados es la fragmentación de metas y la diversidad de explicaciones sobre los problemas a intervenir. Esto es especialmente cierto en el campo de los actores sociales, pues cada uno de ellos tiene distintas influencias e intereses, por lo cual la fragmentación de miradas puede ser un gran problema. En este sentido, uno de los retos más grandes de una política pública en un campo con múltiples actores

sociales como la política de género es lograr justamente que las metas y las explicaciones de los actores sobre los problemas se vayan acercando.

En este sentido, la segunda estrategia de *network management* tiene que ver con ayudar a que los actores de una red acerquen sus percepciones sobre los problemas a atender y sus causas (Klijn & Edelenbos, 2007). Se debe aclarar que parte de la misión de cualquier política pública es la de encuadrar los problemas públicos y sus soluciones, así como los conflictos que se presentan entre actores a la hora de definir las áreas del problema a intervenir, la forma de definirlo y los acuerdos sobre las soluciones adecuadas o prioritarias. Es decir, que la percepción sobre cuál es el problema y cómo se debe resolver es siempre una construcción social, que se debe trabajar de la mano con los diferentes actores involucrados. Sin embargo, en una red, esta construcción no se puede hacer por decreto y mucho menos se puede ordenar, pues en la práctica se trata de actores independientes, cada uno con sus propios recursos. En este sentido, el proceso para acercar las percepciones de los problemas y generar ciertos consensos sobre las soluciones es una de las estrategias más importantes de *network management*. Para ello, es crucial entender qué capacidades y experiencia tienen los actores de las redes, para entender cómo han abordado en el pasado los problemas. Todo esto para entender hasta dónde se ha llegado a producir cierta convergencia en la manera como se entienden los problemas y se construyen las soluciones.

Igualmente, no solo es problemático cuando los actores están demasiado dispersos, también puede ser negativo un escenario en el que no existe variedad en las percepciones e interpretaciones. Klijn & Edelenbos (2007) sugieren que se puede dar situaciones en la que todos los actores de una red están ofreciendo el mismo tipo de soluciones, en estos casos el gobierno, durante la implementación de una política puede buscar

que surjan nuevas respuestas a los problemas existentes. Para esto, ellos sugieren que: “En tales casos, es necesario introducir más variación, por ejemplo, invitando a diferentes equipos de expertos a competir entre sí para formular soluciones (Teisman, 1997)” (Klijn & Edelenbos, 2007, p. 204).

Dada la necesidad, a veces de concentrar a los actores en respuestas claras y concretas, o a veces de abrir el campo interpretativo a nuevas respuestas, una de las estrategias más cruciales tiene que ver con la recolección de información y la generación de investigaciones conjuntas que ayuden a influir en las percepciones del sistema. Se debe tener en cuenta que uno de los problemas más serios de cualquier red son las llamadas “disputas del conocimiento” (Klijn & Edelenbos, 2007, p. 205). Las cuales señalan una situación en que la falta de consenso en el diseño de proyectos de investigación sobre los asuntos de una política pública lleva a que los actores de una red le dediquen la mayoría del tiempo a contradecir los resultados previos de otros actores de la red, dado que el conocimiento es disputado y no fue elaborado en conjunto. Dado esto, es crucial que la producción de conocimiento ayude a construir puentes y no a ahondar divisiones.

### Tercera estrategia de *network management*: la creación de arreglos organizacionales, la producción de guías y el apoyo de las interacciones

Finalmente, derivado de la propuesta de Klijn (2005; 2008), podemos sugerir que es crucial entender qué arreglos organizacionales son importantes para que la participación sea viable, así como las reglas de juego y los acuerdos para resolver conflictos, dar mayor fluidez a la información sobre las acciones públicas y establecer pautas para definir interacciones permanentes entre la institucionalidad local y los actores sociales (Klijn, 2008).

Esta estrategia implica, en primer lugar, explorar rutas para establecer acuerdos temporales entre la institucionalidad y los actores sociales, arreglos que se pueden ir monitoreando su cumplimiento, de manera que involucre un ejercicio de participación de los actores sociales en la implementación de acciones de la política pública de igualdad de género, pero a la vez se vayan estableciendo confianzas que faciliten posteriores interacciones. Estos acuerdos o arreglos entre institucionalidad y actores de la sociedad civil deben apuntar a disminuir los costos de transacción de la política pública, no solo en términos económicos, sino también sociales y políticos, los cuales pueden entorpecer o facilitar el desarrollo de la política y el cumplimiento de sus objetivos.

Esta estrategia también implica definir el personal encargado de monitorear el cumplimiento de esos acuerdos, que las reglas de juego de la participación de los actores sociales se estén cumpliendo, tanto por parte de la institucionalidad como por parte de ellos. Es fundamental que exista un equipo bajo un liderazgo que diseñe esas reglas de juego de las interacciones, las implemente y las monitoree en el transcurso de todo el proceso de la política pública.

## Ruta metodológica

Después de haber mirado en la sección anterior qué es el *network management* y cuáles son sus estrategias, se presentará la metodología que se utilizará para indagar el estado de las redes de implementación de la política de género en Medellín. En esta materia lo primero que el lector debe conocer es que este capítulo propone integrar el análisis de redes de implementación con el Análisis de Redes Sociales (ARS). Este último es

una herramienta que examina y analiza las relaciones entre los individuos y actores que hacen parte de una organización (Mardsen, 1990; Wellman, 1983). Por ello, para estudiar la implementación por medio de redes, este resulta ser un instrumento importante a utilizar, pues proporciona un lenguaje y una metodología que examina diferentes tipos de relaciones, facilitando con esto el logro de objetivos o identificando obstáculos que se puedan presentar en la implementación de las políticas. También permite conocer de qué forma esas redes sociales entre actores afectan el funcionamiento y los intereses de una organización y cómo inciden en los procesos de toma de decisiones. La información producida a través de esta fusión de metodologías se podrá ver sobre todo en la evidencia producida para la sección de activación de actores (estrategia 1), la cual requería conocer el estado actual de cada red de implementación para saber cuáles eran más o menos densas y qué actores estaban involucrados en cada una.

Se debe también anotar que el estudio de las redes de implementación de políticas hace un esfuerzo por unir perspectivas disciplinarias y teóricas diversas, pues la implementación de las políticas se ha desarrollado principalmente desde la administración pública y la ciencia política, mientras que el análisis de redes sociales proviene de la sociología, particularmente de la teoría de la complejidad, la cual tiene su origen en la física. Pese a las diferencias que tienen estas disciplinas, ha sido posible la configuración de herramientas y modelos analíticos que orientan las investigaciones empíricas, planteando y convergiendo en preguntas. Por ejemplo, en la implementación de políticas y las redes de gobernanza, se comparte la atención por la complejidad de las interacciones entre los agentes y los esfuerzos gerenciales por organizar redes (Mischen & Jackson, 2008). La idea de generar información sobre las capacidades organizacionales y sobre

el estado actual de las redes en cada asunto relacionado con la política parte de la necesidad de levantar esta información para poder desarrollar la segunda estrategia de *network management*, la cual debe llevar a que los actores se acerquen en sus entendimientos de los problemas y en sus metas para la acción.

En general, se debe observar que la metodología empleada para el proceso de recolección, generación, procesamiento y análisis de información sobre las redes de implementación, fue fundamentalmente cualitativa, ya que se trató de explorar a profundidad estos aspectos de la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín (PPMURMM), desde los testimonios de funcionarias de la Secretaría de las Mujeres y desde la perspectiva de integrantes de las organizaciones de mujeres y mixtas de la ciudad.

El instrumento base para la generación de información para las tres estrategias de *network management* fue la *guía de preguntas* aplicada durante *entrevistas a funcionarias de la Secretaría de las Mujeres y en reuniones con las organizaciones de mujeres y mixtas*. Esta guía de preguntas semiabiertas<sup>1</sup> se combinó con las guías de preguntas de los otros aspectos por los cuales se ha estado indagando (instrumentos, territorialización, ventanas de oportunidad de la política pública), ya que se aplicaron de forma simultánea durante las entrevistas a funcionarias y en las reuniones con las organizaciones.

Estas preguntas se plantearon durante siete entrevistas a funcionarias de diferentes equipos de la Secretaría de las Mujeres (reconocimiento y potenciación de las mujeres, seguridad pública, educación para las mujeres,

promoción de la autonomía económica, transversalización de género en territorio, participación social y política de las mujeres). También en las reuniones con siete organizaciones de mujeres (Unión de Ciudadanas de Colombia, Corporación Vamos Mujer, Red de Mujeres Afrocolombianas Kambirí, Corporación Espacios de Mujer, Corporación Amiga Joven, Red Feminista Antimilitarista, Corporación para la Vida Mujeres que Crean) y con siete organizaciones mixtas<sup>2</sup> (Con-Vivamos, Cefami, Escuela Nacional Sindical, Corporación Región, Profamilia, Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila).

Las preguntas señaladas con relación a cada estrategia están explicadas de manera detallada en la Tabla 1. Al respecto el lector podrá notar que se explican en dicha tabla tanto las fuentes entrevistadas como las preguntas que se le realizaron a dichas fuentes. En términos muy sencillos, se puede decir que para elaborar la información para la estrategia 1 se quiso conocer cuáles eran las organizaciones sociales que han estado vinculadas a la Secretaría, de tal manera que se pudiera mapear la relación entre dichas organizaciones y la Secretaría a través del ARS. Luego esta información fue sistematizada a través del software Pajek®, mediante el cual se elaboraron los grafos en los cuales se ven representadas las relaciones de implementación generadas en torno a estrategias, proyectos y otras acciones de la política pública en las cuales se establecieron vínculos de implementación por medio de procesos de contratación o colaboración entre la secretaría y las organizaciones. Se elaboraron seis redes que permiten visualizar las relaciones de implementación determinadas en las seis dimensiones de análisis. Estas redes con sus respectivas descripciones y análisis se encuentran en el capítulo de hallazgos sobre redes de implementación.

1 — Se trató de un instrumento de entrevista semiestructurada que permitiera flexibilidad durante las conversaciones y evitar estructuras conversacionales rígidas, tanto para hacer amena la entrevista como para omitir preguntas que ya hubiesen sido respondidas durante la conversación.

2 — ONG con enfoque de género.

Tabla 1. Preguntas realizadas a funcionarias e integrantes de las organizaciones

(A continuación, las tablas, gráficos y demás se enumeran a partir de 1)

	Fuente	Preguntas
Estrategia 1: Activación de actores	Líderes y funcionarias de los equipos de la Secretaría de las Mujeres	¿Cuáles organizaciones sociales han sido fundamentales para coordinar, gestionar, articular, prestar servicios o monitorear los proyectos del componente que usted lidera?
Estrategia 2: Acercamiento de metas y creación de capacidades conjuntas	Organizaciones de mujeres y mixtas	¿Qué servicios ofrece su organización? ¿Qué proyectos o programas ha ejecutado su organización para las mujeres de Medellín o con enfoque de género?
Estrategia 3: Generación de institucionalidad en la Secretaría	Organizaciones de mujeres y mixtas	¿Ha operado proyectos con la Secretaría de las Mujeres? ¿Ha colaborado con programas, proyectos, estrategias o acciones de la Secretaría de las Mujeres?

Fuente: Universidad EAFIT (2017).

En segundo lugar, se preguntó por los programas que ofrece cada organización social de tal manera que se pudiera entender qué lectura de los problemas y de las soluciones tenía cada organización. De esta manera se buscó que con la información sobre estas capacidades de solución (que llamamos competencias en términos generales) pudiéramos elaborar una visión sobre cómo acercar las miradas sobre el problema de la igualdad de género en la ciudad en los distintos asuntos. La información sobre capacidades de las organizaciones de mujeres y mixtas para implementar, relacionada con la estrategia 2 de *network management*, fue sistematizada a través de una matriz de Excel®, en la cual se consignó la información sobre las capacidades dependiendo de la dimensión a la cual respondiera

cada una de estas.<sup>3</sup> Posteriormente, esta información fue llevada a tablas de Word®, que son presentadas en este informe en el capítulo de hallazgos sobre las capacidades de las organizaciones, además, son representadas a través de una figura que ilustra cuáles organizaciones cuentan con capacidades de implementación en proyectos o programas en torno a alguna de las seis dimensiones de análisis que se han venido utilizando en el proceso de reformulación de la política pública.

Finalmente, en tercer lugar, como se evidencia en la Tabla 2, se indagó a las organizaciones por sus maneras de colaboración con la Secretaría de las Mujeres, de tal manera que pudiéramos tener los insumos para plantear una estrategia institucional de colaboración que pueda permitir superar la “desinstitucionalización” actual. Esta información se recogió de manera mucho menos sistemática, pues resultó ser más anecdótica y se recogió también al final de este texto en la presentación de la tercera estrategia.

### Estrategia 1 del *network management*: la activación individual de los actores y su inclusión en la red

Como ya se anotaba arriba, la “activación de actores” es importante para que los actores necesarios estén en la red de implementación (Klijn, 2008). La Secretaría como gestora de las redes de la política tiene la responsabilidad de asegurar que los actores sociales juzgados como necesarios estén involucrados con la implementación de esta. Además, la Secretaría también debe propiciar su fortalecimiento y ayudar a su estabilización, en este sentido el objetivo de la política no es solo lograr la igualdad, sino también el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, entendiendo que una cosa no será posible sin la otra.

Igualmente, se debe indagar cuáles son las áreas más desprovistas de actores, con el fin de fortalecer o de involucrar a nuevos actores. Al respecto, no debemos olvidar que es crucial incluso que se considere cambiar la “posición” de los actores en una red determinada, especialmente cuando la mayoría de ellos están concentrados en trabajar sobre un mismo asunto o en ofrecer soluciones similares. Todo esto requiere que el gobierno conozca con profundidad que actores existen en un asunto específico, de tal manera que se sepa a quiénes se debe poner a interactuar dentro de las redes de implementación.

Para ello se presentará a continuación los hallazgos sobre las redes de implementación entre la Secretaría de las Mujeres de Medellín y las organizaciones de mujeres y mixtas.<sup>4</sup> Estas redes fueron reconstruidas aplicando una clasificación basada en las seis dimensiones de análisis que se están empleando en la reformulación de la PPMURMM. Es decir, se generaron las redes de implementación con base en la información recolectada (en material documental oficial y de las organizaciones) y generada (en las entrevistas a funcionarias y en las reuniones con organizaciones) sobre relaciones entre organizaciones y la Secretaría, para operar o colaborar<sup>5</sup> en la implementación de programas, proyectos y estrategias de la política

4 — Se debe tener en cuenta que en esta reconstrucción de las redes de implementación se priorizaron las relaciones identificadas entre organizaciones sociales y la Secretaría de las Mujeres. Otras relaciones para la implementación de la política no son tenidas en cuenta, debido a que no hacen parte del objetivo específico de este entregable, por ejemplo, las relaciones intergubernamentales verticales (entre actores de diferentes niveles de gobierno), relaciones intergubernamentales horizontales (entre entidades y dependencias del mismo conglomerado público del municipio de Medellín) o relaciones intersectoriales entre la institucionalidad pública y el sector privado o el sector universitario, en el marco de acciones para la implementación de la PPMURMM.

5 — Se debe tener presente que no todas las relaciones de implementación aquí identificadas están mediadas por procesos de contratación. Una parte importante de ellas corresponden a procesos colaborativos donde no media ninguna relación contractual.

pública, las cuales son ubicadas en distintas dimensiones de análisis, dependiendo de sus características. Por ejemplo, si se trata de una relación en el marco de un proyecto educativo, entonces se representa como parte de la red de implementación de la dimensión mujeres y educación.<sup>6</sup> La información se presenta de manera más descriptiva, de tal manera que el lector pueda entender los actores que componen cada red.

### Red de implementación en la dimensión “Seguridad y Vida Libre de Violencias”

En esta área se pudo reconstruir una red de implementación en torno a programas, proyectos y estrategias de la política pública para las mujeres orientadas a erradicar la violencia contra ellas. En esta red se identificaron cinco organizaciones de mujeres (Vamos Mujer, Cefami, Mujeres que Crean, Ruta Pacífica de las Mujeres, Amiga Joven y Corporación Humanas), así como tres organizaciones mixtas (Con-Vivamos, Cefami y Boston Vive) que han llegado a interactuar con la Secretaría de las Mujeres en el marco de la ejecución de las acciones anteriormente mencionadas.

Los intercambios entre estas organizaciones y la Secretaría se han dado de maneras muy diversas, en distintos momentos y en torno a diferentes acciones.

Por ejemplo, en el marco del programa “Medellín Segura para las Mujeres y las Niñas”,<sup>7</sup> específicamente en proyectos como “Prevención y Atención a

6 — En ese sentido, se hace un procesamiento analítico, en el cual los instrumentos de implementación de la PPMURMM proporcionan la información sobre las relaciones entre organizaciones y Secretaría, pero esta información es procesada enclave de las dimensiones, obteniendo así las redes en cada una de las dimensiones de análisis.

7 — También se tienen datos de la participación de la Corporación para la Vida Mujeres que

Gráfico 1. Red de implementación identificada en torno a acciones para erradicar la violencia contra las mujeres



Fuente: Universidad EAFIT (2017).

las Violencias Basadas en Género” han tenido participación organizaciones como Cerfami en calidad de operadora de estrategias como “Hogares de Acogida” desde el año 2008 hasta el año 2016. Esta estrategia consiste, entre otros aspectos, en gestionar hogares de paso para las mujeres víctimas de violencia de género e intrafamiliar. Cerfami también ha participado de la estrategia de “Grupos Terapéuticos” que se llevan a cabo en algunas comunas

Crean y Corporación Humanas Colombia en este programa, aunque no son detallados sobre el rol que cumplieron allí.

de la ciudad, en las cuales se priorizan a través de recursos de presupuesto participativo. Cerfami ha puesto sus conocimientos y experiencia organizativa en función de un trabajo conjunto con la Secretaría de las Mujeres en el marco de la elaboración del “Protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal contra las mujeres por parte de su pareja o expareja”.

Ruta Pacífica de las Mujeres es una de las organizaciones de mujeres detectadas en la red de implementación de esta dimensión. Particularmente, se puede aludir a su participación en el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres, como un espacio de interlocución entre entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil para trabajar en torno al tema de la seguridad de las mujeres de la ciudad. Esta misma organización también ha hecho parte del equipo operador de la estrategia para la atención a las mujeres Línea 123, por medio de la cual se atienden las denuncias de casos de violencias contra mujeres y se brinda acompañamiento y atención oportuna, remitiéndolas a las instancias competentes.

También se puede mencionar a la Corporación Amiga Joven, que en el 2012 llevó a cabo un convenio de asociación con la Secretaría de las Mujeres para la realización de una caracterización denominada, “Realidades de las niñas y adolescentes en explotación sexual del sector Prado Centro de la Comuna 10 de Medellín”.

Las ONG mixtas también se han articulado en algunos momentos de esta red de implementación. Es el caso de la Corporación Con-Vivamos, que, según los datos a los que se pudo acceder, ha hecho parte de la estrategia “Atención Psicojurídica en los Territorios” (Duplas), que hace parte del proyecto “Prevención y Atención de las Violencias Basadas en Género” en la Comuna 1 (Popular) en el año 2014, servicio llevado a cabo en los Centro de Equidad de Género. Por otra parte, la Corporación Boston Vive ha sido operadora del proyecto “Hombres Cuidadores de Vida”.

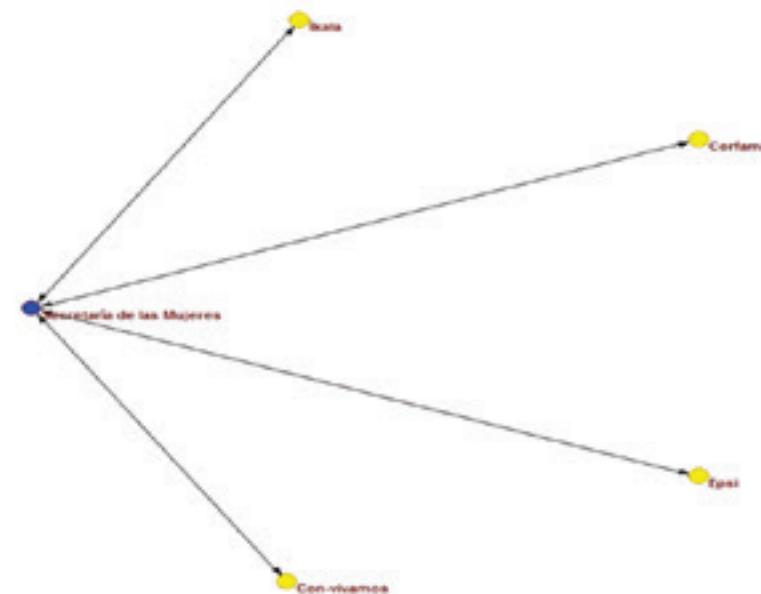
Se identifica entonces una red de implementación de la PPMURMM en torno a acciones para erradicar las violencias contra mujeres relativamente nutrida en cuanto a su composición, compuesta por la Secretaría de las Mujeres y un conjunto de organizaciones con amplia trayectoria organizativa (de 10 a 30 años). Esta red es un ejemplo de cómo la institucionalidad ha trabajado con organizaciones de la sociedad civil para poner en marcha iniciativas esenciales para la erradicación de las violencias contra las mujeres de la ciudad. Aunque si se fija la mirada en el gráfico de capacidades de las organizaciones y se contrasta con esta red, se estaría ante una red que no articula a varias organizaciones que tienen capacidades para trabajar en procesos relacionados con las violencias basadas en género, en este sentido se identifica una oportunidad importante de *network management*.

### Red de implementación en la dimensión “Salud, Salud Sexual y Reproductiva”

En los temas de salud existen algunas relaciones de implementación que han constituido organizaciones mixtas en el marco de estrategias, programas y proyectos de la política pública para las mujeres en el tema de salud, salud sexual y reproductiva. Fueron cuatro las organizaciones que lograron determinarse (Cerfami, EPSI, Con-Vivamos, Íkala), las cuales han tenido articulaciones con la Secretaría de las Mujeres para llevar a cabo dichos procesos.

Uno de los ejemplos que evidencia las relaciones mencionadas anteriormente es el caso de Cerfami. Esta ha sido operadora de una de las estrategias del proyecto “Prevención y atención a las Violencias Basadas

Gráfico 2. Red de implementación identificada en torno a acciones sobre salud, salud sexual y reproductiva



Fuente: Universidad EAFIT (2017).

en Género” que hace parte del programa “Medellín Segura para las Mujeres y las niñas”. La estrategia de la cual hizo parte fueron los grupos terapéuticos entre los años 2012 y 2015, trabajando allí sobre el cuidado de la mujer. Así mismo, participaron en este proceso otras dos organizaciones, Íkala y EPSI, acompañando y operando esta estrategia, el conocimiento y la experiencia en trabajo con mujeres, además de los procesos, que particularmente EPSI ha desarrollado frente al tema de la salud mental, hizo que aportaran componentes importantes para la ejecución de esta estrategia.

Otra de las organizaciones mixtas que se pudo rastrear fue la Corporación Con-Vivamos. Esta se ha articulado a la estrategia Atención

Psicojurídica en los Territorios (Duplas), que hace parte del proyecto Prevención y atención a las Violencias Basadas en Género y del programa Medellín Segura para las Mujeres y las Niñas. Su participación fue en el año 2014, específicamente en el Centro de Equidad de Género de la Comuna 1 (Popular), allí se realizó un trabajo para la atención psicológica de las mujeres en el territorio.

La gestión de redes en esta dimensión permitiría a la Secretaría de las Mujeres, además de las posibilidades de ejecución de acciones, lograr un mayor flujo de información con estas y otras organizaciones que trabajan los temas de la salud, salud sexual y reproductiva de las mujeres, compartiendo información para la toma de decisiones, la realización de monitoreos del tema de salud de las mujeres en la ciudad, el seguimiento a los servicios de salud, así como un trabajo más coordinado o por lo menos con mejor comunicación y conocimiento del trabajo realizado por cada actor.

### Red de implementación en la dimensión “Educación para las Mujeres”

En esta área fue posible establecer algunas redes de implementación en torno al tema de la educación para las mujeres, tal como lo muestra el gráfico abajo. En este caso, fueron dos las organizaciones de mujeres identificadas (Corporación para la Vida Mujeres que Crean, Unión de Ciudadanas de Colombia) y seis organizaciones mixtas (Corporación Región, Boston Vive, Cedecis, EPSI, Con-Vivamos e Íkala).

La Corporación para la Vida Mujeres que Crean hizo parte de tres procesos educativos en articulación con la Secretaría de las Mujeres. El primero de ellos es la Escuela Entorno Protector Contra las Violencias

Gráfico 3. Red de implementación identificada en torno a acciones orientadas a la educación de las mujeres



Fuente: Universidad EAFIT (2017).

de Género entre 2014 y 2015. El segundo fue la formación de maestras de instituciones educativas oficiales en enfoque de género, y se realizaron algunos diplomados desde la coeducación y la igualdad de género. El tercero es la cátedra Medellín Diversa e Incluyente entre 2012 y 2015. Unión de Ciudadanas de Colombia participó en la Escuela de Entrenamiento Social y Político para las Mujeres de Medellín, articulada no solo con la Secretaría de las Mujeres, sino también con algunas organizaciones mixtas, como es el caso de Íkala y Corporación Región.

Siguiendo con las organizaciones mixtas, algunas de ellas han sido operadoras del proyecto La Escuela Encuentra la Mujer Adulta, de forma concreta Boston Vive y Cedecis, iniciativa que busca promover la educación en mujeres en edad avanzada. Corporación Con-Vivamos también ha hecho parte de este trabajo conjunto con la Secretaría de las Mujeres, en la estrategia de Atención Psicojurídica en los Territorios (Duplas) en la Comuna 1 (Popular), donde se ha podido brindar acompañamiento educativo y social para las mujeres. Finalmente, EPSI ha llevado a cabo cátedras y procesos formativos para fomentar el empoderamiento y la educación en las mujeres.

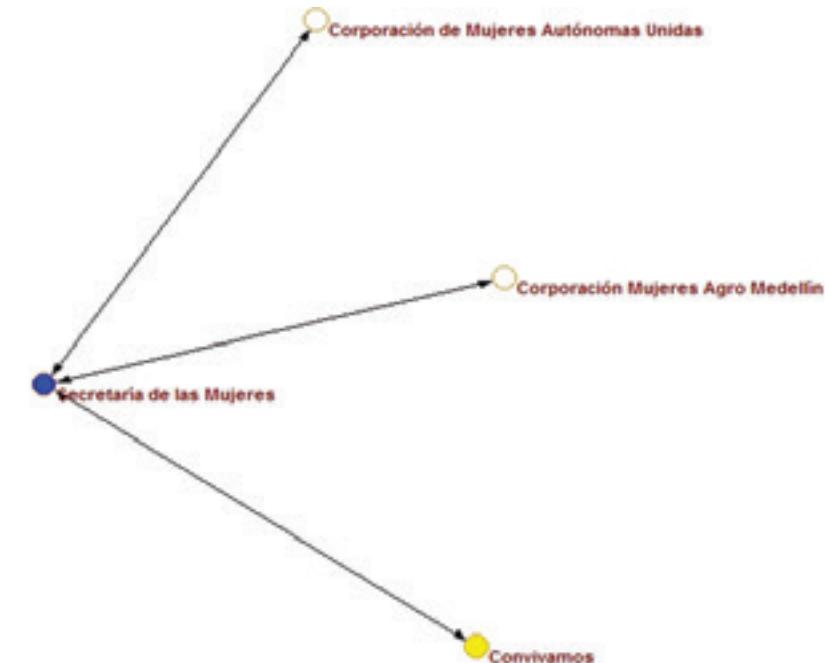
Se tiene así una red compuesta más ampliamente por organizaciones mixtas que por organizaciones de mujeres. No obstante, las organizaciones de mujeres articuladas a esta red de acciones de educación gozan de bastante reconocimiento en la ciudad. También las organizaciones mixtas reflejadas en la red cuentan con un reconocimiento importante en materia de procesos educativos para mujeres.

En esta red, las organizaciones de mujeres de la ciudad carecen de mayor articulación en materia de acciones de implementación de política en el tema educativo, a pesar de las capacidades que se evidenciaron en el capítulo anterior, en organizaciones como la Red Feminista Antimilitarista, Amiga Joven, entre otras; además de organizaciones como Profamilia, que podría llevar a cabo procesos educativos en torno a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, en alianza con la Secretaría de las Mujeres, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud, incluso la Secretaría de Juventud. En este sentido, se identifica una oportunidad para aumentar y fortalecer la red en clave de estas ausencias.

### Red de implementación en la dimensión “Economía y Trabajo de las Mujeres”

En cuanto a las redes de implementación en el tema de economía y trabajo de las mujeres, se encontró evidencia de trabajo en red por parte de organizaciones; dos de estas de mujeres (Corporación de Mujeres Autónomas Unidas y Corporación Mujeres Agro Medellín) y una mixta (Con-Vivamos).

Gráfico 4. Red de implementación identificada en torno a acciones sobre economía y trabajo de las mujeres



Fuente: Universidad EAFIT (2017).

La Corporación de Mujeres Autónomas Unidas y la Corporación Mujeres Agro Medellín se unieron con la Secretaría de las Mujeres en el proyecto de Empresarismo Social con Enfoque de Género, en el cual se busca la promoción de la autonomía económica y el fomento de la mujer rural. En el caso de las organizaciones mixtas, aparece nuevamente la Corporación Con-Vivamos con su participación en la estrategia de Atención Integral para las Mujeres, que hace parte del programa Medellín Segura para las Mujeres y las Niñas, allí generaron encuentros para trabajar sobre el tema de autonomía económica para las mujeres.

De acuerdo con el gráfico, se trata de una red muy poco poblada, sobre la que se tiene que hacer un importante trabajo de *network management*. No obstante, resulta un poco contradictorio que esta fue un área en la que la Secretaría de las Mujeres trabajó intensamente en los últimos años. Quizás esto se deba a que más recientemente muchas acciones en el tema económico y de trabajo han quedado en manos de la Secretaría de Desarrollo Económico y de Ruta N. Esto hace pensar que la Secretaría no debe abandonar este campo y requiere retomar el accionar que tuvo hasta hace algunos años en el mismo.

De igual manera, a que, de acuerdo con el gráfico de capacidades de las organizaciones, el tema de la economía y el trabajo no esté tan presente entre las organizaciones de mujeres y mixtas, como sí lo puede estar educación, participación o violencias. No obstante, es evidente la ausencia de organizaciones tradicionales –ya que las dos organizaciones de mujeres que aparecen en la red no son tan conocidas– en esta red de implementación, así como de organizaciones mixtas como la Escuela Nacional Sindical, que es conocedora del tema laboral en Medellín, y se hace extraño que no se hayan generado –por lo menos entre los datos recolectados– alianzas entre la Secretaría de las Mujeres y estas organizaciones de mujeres y

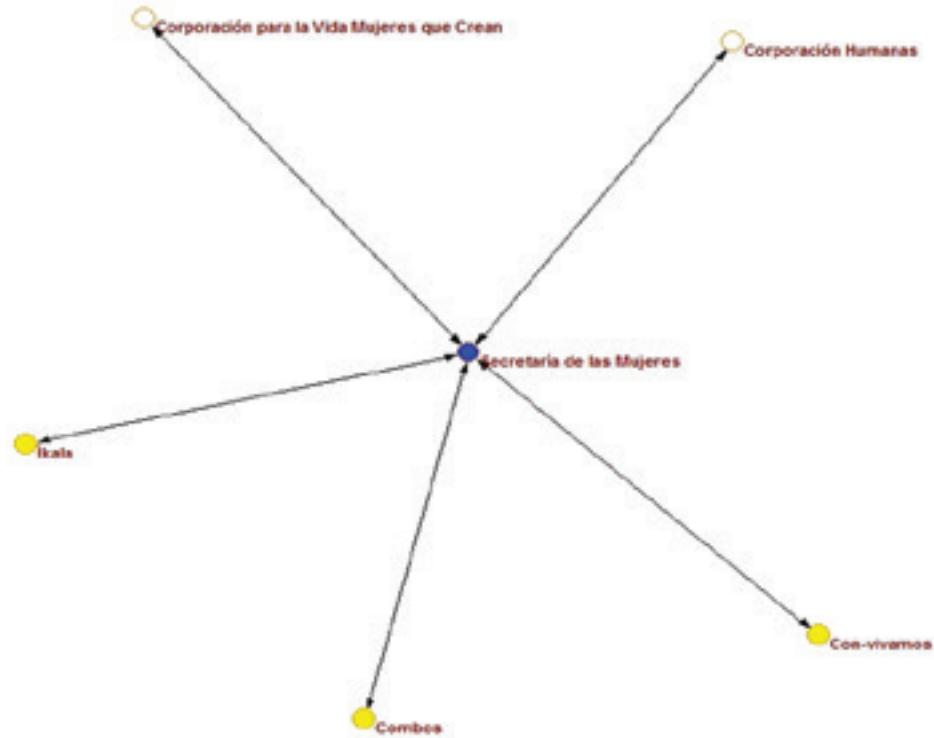
mixtas que trabajan temas como la autonomía económica de las mujeres, las condiciones de trabajo de las mujeres, la informalidad laboral, los ingresos económicos de las mujeres, la economía del cuidado, el mercado laboral, la tercerización, el subempleo, entre otros; acá se evidencia en resumen una clara oportunidad de *network management*.

### Red de implementación en la dimensión “Empoderamiento, Representación y Participación Social y Política de las Mujeres”

El empoderamiento, la representación y la participación social de las mujeres también constituye una de las dimensiones en las que se identificaron redes de implementación. Los enlaces o articulaciones se evidencian en dos organizaciones sociales de mujeres (Corporación para la Vida Mujeres que Crean y Corporación Humanas) y tres mixtas (Corporación Educativas Combos, Con-Vivamos e Íkala). En el caso de las organizaciones sociales de mujeres, la Corporación Humanas trabajó con la Secretaría de las Mujeres a partir de la contratación de un estudio de transversalización de las acciones emprendidas por la Secretaría de las Mujeres. Por su parte, la Corporación para la Vida Mujeres que Crean operó el proyecto Escuela de Liderago en Política y Género entre el 2004 y 2007.

De las organizaciones mixtas, la Corporación Educativa Combos se encargó de algunos procesos de formación en género. Íkala ha participado de la Escuela de Entrenamiento Político, y, finalmente, Corporación Con-Vivamos hizo parte del Programa de Atención Integral para las Mujeres de la Comuna 1 (Popular), donde se hacía un especial énfasis en la participación y el empoderamiento de las mujeres en los territorios y la ciudad.

Gráfico 5. Red de implementación identificada en torno a acciones orientadas al empoderamiento, representación y participación social y política de las mujeres



Fuente: Universidad EAFIT (2017).

En esta red también hay un contraste importante entre el número de organizaciones vinculadas a procesos de participación de la PPMURMM y las capacidades operativas que tienen las organizaciones de mujeres y mixtas en el campo del fomento a la participación y el empoderamiento de las mujeres. Aún así, se trata de organizaciones sociales que tienen experiencia

en la puesta en marcha de procesos de empoderamiento, fortalecimiento organizativo y participación de las mujeres con enfoque de género.

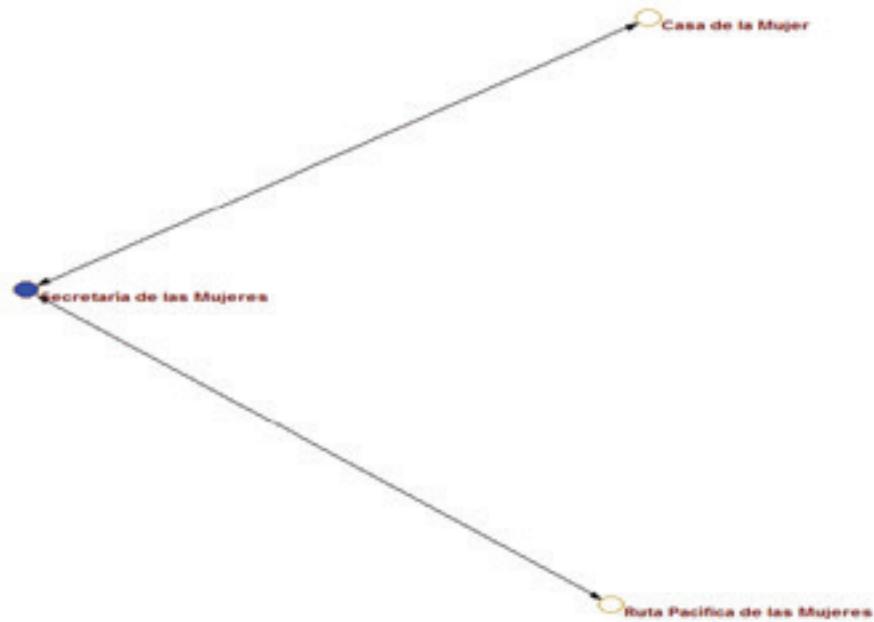
En esta dimensión, la gestión de redes permitiría potencializar ejercicios de evaluación de los diferentes procesos que se han llevado a cabo en la ciudad y desde la PPMURMM en materia de formación y capacitación social y política para el empoderamiento de las mujeres. Esto teniendo en cuenta que los procesos de formación que realizan de manera autónoma las organizaciones sociales y la institucionalidad (en varios procesos de manera conjunta) deben ser evaluados con mayor profundidad, examinando los impactos reales que dichos procesos han generado en el empoderamiento de las mujeres, y así poder determinar las experiencias exitosas y aspectos por mejorar.

#### Red de implementación en la dimensión “Conflictos Armados y Construcción de Paz”

Según la información disponible, solamente se identificaron dos organizaciones sociales de mujeres vinculadas con acciones referidas a esta dimensión (Ruta Pacífica de las Mujeres y Casa de la Mujer). Ambas organizaciones trabajaron articuladamente con el apoyo de la Secretaría de las Mujeres para la realización del II Foro Paz Palabra de Mujer.

Lo anterior muestra que la red entre la Secretaría de las Mujeres y las organizaciones sociales en torno a esta dimensión es muy precaria. Podría formularse la hipótesis de que se debe a que la Secretaría de las Mujeres no tomó como suyo este tema público identificando que posiblemente podría pertenecer a otras dependencias, organismos o al mismo despacho del alcalde. No obstante, lo que se ha podido evidenciar desde las

Gráfico 6. Red de implementación identificada en torno a acciones orientadas a tratar asuntos de las mujeres asociados al conflicto armado y a la construcción de paz



Fuente: Universidad EAFIT (2017).

conversaciones con organizaciones de mujeres es que ellas reclaman más presencia de la institucionalidad pública local, y en parte bajo el liderazgo de la Secretaría de las Mujeres, en las acciones públicas que se empiecen a implementar en torno a la construcción de paz en los territorios y con enfoque de género.

En ese sentido, hay un grupo de organizaciones de mujeres y de ONG que han tenido en sus agendas desde hace varios años las relaciones

entre las mujeres, el conflicto armado (mujeres desplazadas, mujeres víctimas de violencia sexual, etc.), y ahora la construcción de paz. Ahí se encuentra una posible oportunidad de trabajo colaborativo entre estas organizaciones –en las cuales se hallaron capacidades en la dimensión conflicto armado y construcción de paz– y la Secretaría de las Mujeres, en particular y la institucionalidad en general.

Una posible estrategia de *network management* en esta dimensión podría estar en el rol de la Secretaría de la Mujer en la gestión de procesos de socialización y aprendizaje colectivo de los saberes que las organizaciones sociales tienen sobre el lugar que la mujer ha tenido en el conflicto armado y los roles que puede jugar en la construcción de paz. Este tipo de estrategia ameritaría procesos de sistematización de experiencias, socializaciones a través de foros, conversatorios, producción de materiales impresos y digitales a través de los cuales compartir esos saberes y reconocer y promover el papel de la mujer en la construcción de paz. La producción de todos estos materiales podría ayudar a generar conocimientos y activar relacionamiento, de tal manera que se pueda poblar la red de nuevos actores.

En conclusión, resumiendo la estrategia 1, se evidencia que, en efecto, las redes de implementación son una realidad, aun cuando la Secretaría de las Mujeres no ha tenido una estrategia de gerencia de redes (*network management*). Esto ilustra que existe una oportunidad, que puede y debe ser aprovechada. Si todas estas redes que existen se potencian y gerencian mejor, la capacidad de la Secretaría de las Mujeres para realizar proyectos y para transformar la situación de las mujeres de la ciudad se verá fuertemente incrementada. Además, se debe tener claro que mejorar el estado de las redes que se evidenciaron en esta primera sección debe ser un objetivo normativo, no solo para evitar el *crowding out* social (el

desvanecimiento de las organizaciones por la acción del Estado), sino porque nunca se transformará la posición y condición de las mujeres de la ciudad, si no existen organizaciones sociales fuertes que defiendan sus intereses y sostengan la manera de atacar los problemas.

### Estrategia 2 del *network management*: el acercamiento de las metas y el fortalecimiento de competencias para su solución

Para el desarrollo de la segunda estrategia de *network management* se exploró la fragmentación de metas y la diversidad de explicaciones sobre los problemas a intervenir a través de las siguientes preguntas: ¿qué servicios ofrece su organización? Cuáles proyectos o programas ha ejecutado su organización para las mujeres de Medellín o con enfoque de género? La idea era entender el nivel de concentración o fragmentación de servicios por parte de las organizaciones, de tal manera que pudiéramos discernir por este medio la manera como cada organización entiende los problemas y sus soluciones. Si bien pudimos haber indagado directamente por las metas y por las soluciones (hipotéticas) que cada organización propone, preferimos trabajar esta estrategia desde un punto de vista más práctico, indagando directamente por los servicios que ya existen (las soluciones actuales), aceptando que estas son también la mejor ventana para observar la manera como cada organización entiende sus problemas.

La idea entonces por este medio era observar si la fragmentación de miradas es un problema o si, por el contrario, las soluciones (que llamamos en esta sección capacidades) son más bien genéricas y están muy concentradas. Como ya se anotaba arriba, uno de los retos más grandes

de una política pública en un campo con múltiples actores sociales como la política de género es lograr justamente que las metas y las explicaciones de los actores sobre los problemas se vayan acercando. Aunque no tanto como para que no exista variedad alguna en las percepciones e interpretaciones, pues “en tales casos, es necesario introducir más variación” (Klijn & Edelenbos, 2007, p. 204).

En la indagación a realizar en esta fase sobre las organizaciones de mujeres y mixtas, la pregunta específica es por las capacidades de las organizaciones,<sup>8</sup> y más concretamente, las capacidades de actuar en procesos de implementación de políticas públicas, en este caso, de la PPMURMM.<sup>9</sup> Se tomó como base para el análisis una muestra representativa de organizaciones, que corresponde a las integrantes de las redes de la PPMURMM en sus distintas dimensiones, las cuales coinciden con algunas de las organizaciones más representativas del movimiento social

8 — Se trata de una categoría con una conceptualización muy particular. Las teorías organizacionales se encuentran más desarrolladas en el campo de la administración de empresas del sector privado (Taylor, Fayol, Ouchi, Coase, Williamson, Dixit, entre otros) y de la administración pública (Weber, North, Ostrom, Klijn, Kickert, Koppenjan, Kumlin, Rothstein, entre otros). No obstante, en este caso no nos estamos refiriendo a las organizaciones del mercado, ni a las organizaciones del sector público, sino a las organizaciones de la sociedad civil. Quizá el referente teórico más aproximado en la materia se encuentra en las teorías estadounidenses de la movilización de recursos de los movimientos sociales (McCarthy, Zald, Tilly, McAdam). Estas teorías se focalizaron en entender cómo se organizan los movimientos sociales y cómo movilizan recursos para la acción colectiva y para alcanzar sus objetivos sociales y políticos (Tarrow, 2004, McCarthy, 1999), así como las tipologías de organizaciones que pueden llegar a conformar los movimientos sociales (Rucht, 1999, Kriesi, 1999, Tarrow, 2011) y la tipología de recursos y medios de acceso a esos recursos que buscan las organizaciones sociales (McCarthy & Edwards, 2004).

9 — En ese orden de ideas, no se incluyen otras capacidades, por ejemplo para el agendamiento, la toma de decisiones o la evaluación de políticas; tampoco otras capacidades para la movilización social, por ejemplo, por vías contenciosas.

de mujeres de Medellín y que reflejan más capacidades para la implementación de acciones de políticas públicas.<sup>10</sup>

Las capacidades pueden ser entendidas en términos generales como las condiciones, aptitudes, actitudes o habilidades que permiten desarrollar una iniciativa, proyecto, y cumplir una función o trabajar con otras personas o equipos. Para el *network management* es fundamental conocer estas capacidades para cada organización, porque así se puede entender la manera como cada organización busca solucionar los problemas y por extensión las metas que se fija a través de la movilización de estas capacidades.

En la siguiente tabla se hace un bosquejo de las capacidades identificadas entre nueve organizaciones de mujeres y diez organizaciones mixtas.

Tabla 2. Capacidades identificadas en las organizaciones de mujeres y mixtas relacionadas con la implementación de políticas públicas para las mujeres

ORGANIZACIONES	CAPACIDADES
ORGANIZACIONES	
Corporación Para la Vida Mujeres que Crean	Realización de informes sobre violación de derechos humanos contra las mujeres Desarrollo de proyectos educativos para las mujeres en temas como (desarrollo, democracia, política, derechos humanos, empoderamiento, enfoque de género, etc.) Acompañamiento en políticas públicas y procesos participativos para la incidencia de las mujeres Acompañamiento a mujeres víctimas de VBG

10 — Otras organizaciones representativas del movimiento de mujeres, o cercanas a este, tienen otras particularidades y funciones –son plataformas políticas, organizaciones de segundo, tercero y cuarto nivel–, en ese sentido son más visibles en instancias de agendamiento de políticas o de movilización política, denuncia, articulación ideológica, y creación de redes multinivel (municipal, departamental, nacional, regional e internacional).

Vamos Mujer	Realización de informes sobre violación de derechos humanos contra las mujeres Acompañamiento y asesoría a mujeres víctimas de violencia Elaboración de proyectos investigativos con enfoque de género Procesos formativos en perspectiva de género con enfoque feminista y de empoderamiento de las mujeres para la participación social y política Apoyo al emprendimiento rural de las mujeres Atención a mujeres de sectores populares de la ciudad Conocimiento sobre el tema del aborto
Amiga Joven	Desarrollo de caracterizaciones e investigaciones sobre mujeres víctimas de explotación sexual Procesos comunicacionales para prevenir las violencias de género Realización de talleres de sensibilización frente a la violencia en contra de las mujeres Proyectos en los barrios populares para promover los derechos humanos y la igualdad de género Conocimiento sobre el tema de sostenibilidad económica de las mujeres Eventos culturales para las mujeres en comunas de la ciudad Trabajo con mujeres jóvenes Operación de albergues para mujeres víctimas de violencias
Red Feminista Antimilitarista	Trabajo en el tema de las violencias contra las mujeres y los feminicidios Trabajo con niñas desde el arte y la cultura para promover la paz Escuela de formación para niñas y mujeres sobre el feminismo Acompañamiento a mujeres jóvenes
Unión de Ciudadanas de Colombia	Atención psicológica y jurídica para las mujeres Centro de conciliación para las mujeres Realización de cine foros y espacios de formación para las mujeres Escuela de entrenamiento social y político para las mujeres de Medellín Capacitación en participación política y empoderamiento Trabajo en torno al tema de conflicto armado, mujeres y paz
Red de Mujeres Afrocolombianas Kambiri	Realización de proyectos de formación para fomentar el liderazgo y el desarrollo social y económico de las mujeres afro Capacitación en: gestión administrativa con enfoque de género
Espacios de Mujer	Atención e intervención en casos de trata de personas, explotación sexual y violencia sexual contra las mujeres Asesoría psicosocial, desarrollo de talleres, jornadas, campañas y escuelas para la identificación y disminución de las violencias sexuales en contra de las mujeres Escuela de entrenamiento social y político
Ruta Pacífica de las Mujeres	Capacidad de convocatoria y articulación con el Movimiento Social de Mujeres Articulación de organizaciones para la movilización en contra de las violencias contra las mujeres

Corporación Humanas Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realización de estudios sobre la transversalización institucional y acciones de política emprendidas en favor de las mujeres</li> <li>Acompañamiento para el acceso de las mujeres a la justicia</li> <li>Sistematizaciones de la igualdad de género en los territorios</li> <li>Asistencia Integral para la reparación de mujeres víctimas de esclavitud sexual</li> <li>Evaluación de impacto de las cohortes 2012 y 2013 del Programa Transfórmate Mujer</li> <li>Brindar acompañamiento y asesoría legal en casos de violencia sexual</li> <li>Brindar apoyo, asesoría y acompañamiento jurídico a organizaciones locales para la representación judicial de casos de VBG</li> <li>Investigación y documentación de casos de violencia sexual con enfoque de género</li> <li>Medidas Alternativas a la privación de la libertad en delitos de drogas cometidos por mujeres</li> <li>Asistencia Integral para la reparación de mujeres víctimas de esclavitud sexual</li> <li>Documentación y atención psicológica y jurídica a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado</li> <li>Implementación de la política pública para la atención a mujeres víctimas del conflicto armado en Quibdó, Chocó, María la Baja, Bolívar y Tulúa, Valle</li> <li>Entre otros*</li> </ul>
<b>ORGANIZACIONES MIXTAS</b>	
Cerfami	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñan y desarrollan programas para la eliminación de las violencias de género</li> <li>Realización de protocolos de valoración del riesgo de violencia mortal contra las mujeres</li> <li>Acciones de atención a agresores</li> <li>Grupos terapéuticos para las mujeres</li> <li>Prevención y atención a las violencias basadas en género</li> <li>Publicaciones sobre salud y derechos sexuales y reproductivos</li> <li>Desarrollo de iniciativas de autonomía económica para las mujeres: empleo y emprendimientos</li> </ul>
Profamilia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientación en métodos anticonceptivos para mujeres y hombres</li> <li>Procesos educativos sobre salud, salud sexual y reproductiva</li> <li>Realización de cirugías de esterilización y atención y orientación para la interrupción voluntaria del embarazo (IVE)</li> <li>Articulación con Instituciones Educativas en el trabajo de promoción de la salud sexual y reproductiva</li> </ul>

Solamente se retoman en la tabla algunas de las capacidades de esta organización para llevar a cabo proyectos y otras acciones de PPMURMM, ya que se pudo identificar una lista larga de experiencias de este colectivo. Para ampliar la información se puede consultar su página web, en la cual se encuentra muy organizada la información sobre procesos realizados por ellas desde 2005 <http://www.humanas.org.co/alfa/pg.php?pa=5>

Íkala	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupos terapéuticos para las mujeres</li> <li>Generación de capacidades para las mujeres de comunas populares</li> <li>Modelo de entrenamiento social y político para las mujeres</li> <li>Fortalecimiento de colectivos de mujeres</li> <li>Capacitación mujeres en proyectos de distintos sectores productivos</li> <li>Apoyo a la creación de redes de mujeres</li> </ul>
Penca de Sábila	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procesos formativos sobre el cuidado del medio ambiente, el empoderamiento de las mujeres, la autonomía y la garantía de derechos</li> <li>Acompañamiento al desarrollo y emprendimiento rural de las mujeres</li> <li>Campañas para la promoción de la participación social y política de las mujeres</li> </ul>
Corporación Con-Vivamos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de atención para las mujeres</li> <li>Ciclo paseos para evidenciar los lugares ligados a la violencia contra las mujeres en los territorios</li> <li>Promoción del autocuidado y bienestar de las mujeres</li> <li>Educación comunitaria con niñas de la ciudad</li> <li>Escuela de feminismo popular</li> <li>Desarrollo de proyectos investigativos sobre participación de las mujeres</li> </ul>
EPSI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupos terapéuticos para las mujeres</li> <li>Procesos educativos de participación y empoderamiento para las mujeres</li> </ul>
Corporación Educativa Combos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realización de actividades sobre violencias sexuales, retos y rutas de atención para las mujeres</li> <li>Procesos de alfabetización de mujeres</li> <li>Estudio testimonio de mujeres trabajadoras</li> </ul>
Escuela Nacional Sindical (ENS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realización de estudios e investigaciones sobre la dignificación y condiciones de trabajo de las mujeres</li> <li>Acompañamiento y asesoría jurídica en materia laboral para las mujeres</li> <li>Realización y acompañamiento de procesos formativos en torno a los derechos laborales y las condiciones de trabajo de las mujeres de la ciudad</li> </ul>
Corporación Boston Vive	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hombres cuidadores de vida</li> <li>Acompañamiento a estrategias para evitar la deserción escolar de las mujeres jóvenes</li> <li>Acompañamiento a procesos de inserción de las mujeres adultas para reanudar su ciclo educativo</li> <li>Procesos educativos de participación y empoderamiento para las mujeres</li> </ul>
Corporación Región	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procesos educativos para el empoderamiento, la participación, el fortalecimiento organizativo, con enfoque de género</li> </ul>

Fuente: Universidad EAFIT (2017).

Sin acudir a un análisis cuantitativo de los datos sobre tendencias, se podrían identificar, a partir de los datos consignados en la tabla, varios aspectos a mencionar sobre las capacidades de las organizaciones.<sup>11</sup> En primer lugar, es evidente la diversidad de capacidades con las que cuentan estas organizaciones, en varios casos respaldada por una amplia experiencia de años y hasta décadas de trabajo con las mujeres de la ciudad. Al respecto, se debe reconocer que muchas de las capacidades identificadas en las organizaciones son producto de una amplia experiencia de voluntariado –caso organizaciones de mujeres– o de implementación de proyectos apoyados por cooperación internacional –tanto organizaciones de mujeres como mixtas, con diferencias entre ellas en el acceso a esos recursos–. Se nota entonces que la ciudad cuenta con un repertorio amplio de capacidades, aun cuando buena parte de este no sea aún gestionado por el Estado en procesos de implementación.

Es claro que este repertorio de miradas se desarrolló a lo largo de muchos años con el apoyo de la cooperación internacional y del mismo empuje de las mujeres organizadas bajo distintas ideas y enfoques. Sin embargo, no es claro todavía cómo el Estado puede poner al servicio de la política todo este repertorio. Lo cual debe ser en el futuro un asunto prioritario, especialmente porque la cooperación internacional se ha vuelto menos importante en la ciudad en los últimos diez años, y el Estado ha empezado a jugar un papel más importante que puede ser potenciado con una mirada de *network management*. En este sentido, y sin haber realizado, como ya se mencionó, un análisis detallado de la contratación con instituciones públicas de cada organización de mujeres, se pudo identificar que algunas organizaciones de mujeres acceden a recursos de

11 — Algunas de estas consideraciones más a modo de hipótesis con base en lo observado y en los alcances de este ejercicio en el marco de la reformulación.

contratación pública más que otras y que muchas de ellas han puesto sus conocimientos y experiencia en función de proyectos de la política pública, y como consecuencia, sus capacidades y experiencia se ven alimentadas de esos procesos de trabajo con el Estado.

No obstante, como ya se señalaba en la estrategia 1, no todos los actores de la red se han activado, ni todas las capacidades de las organizaciones están siendo utilizadas. Así, la red tiene aún un gran potencial para mejorar la calidad de la implementación de la política pública, especialmente en la medida que se sigan las estrategias de *network management*. Por el momento, está claro que las capacidades están siendo utilizadas sobre todo en unos asuntos y en algunas organizaciones, dejando un gran potencial por desarrollar. Por eso, los temas en los cuales se centran estas capacidades, a pesar de ser tan variados y de encontrar diferencias en las prioridades de cada organización, se terminan concentrando en algunas de las dimensiones de análisis, presentándose carencias importantes en otras.

Mediante el siguiente gráfico se sintetiza la clasificación de las capacidades en las seis dimensiones de análisis priorizadas, observando una fuerte tendencia, tanto de organizaciones de mujeres como mixtas, en el trabajo en torno a temas como las violencias contra las mujeres, la participación y el empoderamiento de las mujeres, educación, salud, salud sexual y reproductiva; en menor medida (aunque de forma aún importante) sobre construcción de paz, economía y trabajo, Estado en el territorio, cultura, recreación, deporte;<sup>12</sup> y de forma más limitada, urbanismo y medio ambiente,

12 — Con el tema de la cultura, que hace parte de esta dimensión, sucede algo muy particular. Las organizaciones de mujeres –también varias de las mixtas– tienen un fuerte componente cultural en lo referido a la promoción de una cultura de equidad de género, nuevos relacionamientos entre los hombres y las mujeres, la superación de la cultura del patriarcado y del machismo, sin embargo, esto se ve más reflejado en la dimensión educativa, ya que estos aspectos de la contracultura hegemónica patriarcal y una nueva cultura de relacionamiento y expresión de los géneros,

ciencia, innovación y producción de conocimiento,<sup>13</sup> comunicaciones y Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), e institucionalidad (aunque en el gráfico solo se incluyen las dimensiones priorizadas).

En algunas dimensiones se evidencian diferencias entre organizaciones de mujeres y mixtas entre las que se observan más capacidades para desarrollar procesos de empoderamiento, formación para la participación, fortalecimiento organizativo, procesos educativos; y otras organizaciones, que por su experticia, tienen más capacidades en dimensiones como las violencias contra las mujeres, la explotación sexual, la salud sexual y reproductiva, la economía y el trabajo o el medio ambiente.

También fue posible identificar que, en el caso de las organizaciones de mujeres, los procesos formativos, de empoderamiento, para la participación, cuentan con acciones más sostenidas en el tiempo y basadas en capacidades de las activistas e integrantes de las organizaciones y sus capitales sociales, tales como el reconocimiento o su profesionalización. En el caso de las organizaciones mixtas, hay diferencias entre algunas ONG que tienen procesos más similares a los de las organizaciones de mujeres, con una base social más permanente y fuerte, sostenidos en el tiempo, aunque también con contratación pública (casos como Corporación Con-Vivamos, Combos, Región, entre otras), y otras ONG que cuentan también con experiencia en el tema formativo para la participación y de capacitación para el empoderamiento de mujeres, incluso con procesos

se canaliza vía procesos educativos. También el arte se emplea como medio para la educación, por ejemplo, a través de la pintura, de los cuentos, etc., pero también como herramienta educativa, más que como promoción propiamente del arte. Mientras las demás expresiones de cómo se ha entendido en esta reformulación los asuntos culturales: étnicos, raciales, no son tan visibles entre las organizaciones, con excepción de Kambirí.

13 — Sobre todo en lo referido a ciencia e innovación.



Gráfico 7. Organizaciones de mujeres y mixtas con capacidades identificadas en torno a las seis dimensiones de análisis

sostenidos, pero que se ve más vinculado a la realización de convenios con la administración municipal (caso Íkala o EPSI).

En cuanto a las organizaciones mixtas, se resaltan sus capacidades profesionales y operativas referidas a asuntos como la dignificación y las condiciones del trabajo (Escuela Nacional Sindical), la salud sexual y reproductiva (Profamilia), la protección a las mujeres víctimas de violencias a través de albergues (Cerfami), el medio ambiente y la mujer rural (Penca de Sábila), que permiten poner el acento en acciones concretas sobre interseccionalidades, como las mujeres trabajadoras informales, las mujeres campesinas, las mujeres víctimas de violencia sexual y violencia doméstica y en general violencias basadas en género, así como en asuntos concretos: la anticoncepción y la interrupción voluntaria del embarazo. También se resaltan las particularidades de organizaciones de mujeres en el trabajo enfocado con mujeres jóvenes (por ejemplo, Amiga Joven), ya que se trata de las nuevas generaciones que pueden propiciar transformaciones culturales, al marcar una diferencia con organizaciones que por diferentes circunstancias terminan trabajando más regularmente con mujeres adultas.

Otro punto de análisis específico se da sobre aquellas organizaciones en las que se identificaron capacidades en la dimensión de conflicto armado y construcción de paz. A modo de hipótesis, se podría plantear que son las agendas políticas de las organizaciones sociales de mujeres –incluso aquellas vinculadas a plataformas políticas y organizaciones de tercer nivel– las que permiten que estas cuenten con capacidades cognitivas y operativas para poner en marcha procesos. Por ejemplo, procesos educativos, sobre los roles y los lugares de las mujeres en el conflicto armado y ahora en los procesos de construcción de paz. Esta es una diferencia que se podría encontrar con otras organizaciones mixtas, sobre todo con aquellas que no han hecho parte de agendas de movilización en torno a la construcción de paz.

A modo de alerta, resultan muy notorias las limitadas capacidades detectadas en torno a dimensiones como las comunicaciones y las TIC, o la ciencia, innovación y producción de conocimiento.<sup>14</sup> En este último aspecto, se reconocen las capacidades de organizaciones como Vamos Mujer y Corporación para la Vida Mujeres que Crean en la producción de conocimiento a través, por ejemplo, de los informes sobre violación de los derechos humanos de las mujeres en Medellín, o las capacidades de Corporación Humanas en la producción de sistematizaciones sobre transversalización institucional del enfoque de género y su territorialización. Así mismo, las capacidades de algunas organizaciones para diseñar y mantener relativamente actualizados sus blogs, redes sociales y páginas web, por medio de las cuales difunden conocimiento a través de las TIC. No obstante, no se pudo identificar un repertorio amplio de capacidades en materia de innovación social de las organizaciones, tampoco en materia de promoción de las ciencias –aunque cada vez se hacen más regulares las agendas de investigación<sup>15</sup>, o la utilización de

14 — De todas formas, se debe tener presente que las TIC y la Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) son realmente temas más nuevos tanto en las agendas de los movimientos sociales como de los Estados, frente a otros temas que llevan más tiempo en las agendas, como la educación, el trabajo y la salud, que son puntos que ya se encuentran cristalizados en la política social.

15 — De hecho, se pudo tener acceso a información sobre investigaciones (caracterizaciones, sistematizaciones, estudios, entre otros) realizados por organizaciones de mujeres como Vamos Mujer, Mujeres que Crean, Amiga Joven, Corporación Humanas (sobre los derechos humanos de las mujeres, explotación sexual, institucionalización del enfoque de género, etc.) y de organizaciones mixtas con experiencia en investigación como la Escuela Nacional Sindical (sobre prácticas de trabajo como las maquilas, las ventas informales, etc.). Estas capacidades investigativas se han ido desarrollando producto de la profesionalización de las integrantes de las organizaciones de mujeres y en ocasiones producto de convenios con la institucionalidad pública (por ejemplo, la Secretaría de las Mujeres de Medellín) para levantar datos y hacer análisis sobre múltiples problemáticas que afectan a las mujeres en el municipio. Sin embargo, todavía falta camino por recorrer, ya que las mismas organizaciones sociales reconocen sus limitaciones de tiempo y de recursos

las TIC para llevar a cabo muchos de sus procesos educativos, participativos, entre otros.

En general, las pesquisas sobre las capacidades de las organizaciones sociales de mujeres y mixtas para acompañar procesos de implementación de la PPMURMM muestran un repertorio bastante amplio y diverso de conocimientos, experiencia y experticia, con matices y diferencias en los temas y población específicas de mujeres que priorizan en sus quehaceres.

Esto deja ver que los servicios no se encuentran concentrados y que existe una gran diversidad de “soluciones”. Las diferencias pueden deberse a varios factores: agenda política, posición ideológica, enfoques trabajados, características de sus integrantes, trayectoria de cada organización, capacidad operativa y de establecer alianzas y convenios, y por supuesto, si se trata de organizaciones que se concentran en trabajar con mujeres o si son organizaciones cuya agenda de trabajo es más amplia y abarca otras poblaciones y temas. En este entregable no se hace un análisis minucioso de cómo inciden estas variables en los tipos de capacidades<sup>16</sup> (y en la diferencia en las soluciones que proponen), ya que su propósito era focalizarse en identificar, sistematizar y describir de forma analítica las capacidades de estas organizaciones que trabajan con mujeres y para las mujeres de la ciudad. Sin embargo, el mensaje que queda es que es necesario trabajar para acercar las percepciones y las metas, especialmente en un nivel más profundo que permita identificar soluciones mucho más detalladas que las que se ofrecen hasta ahora.

---

para poder llevar a cabo investigaciones más exhaustivas, permanentes y generar productos de nuevo conocimiento, como lo hace el sector académico.

16 — Ya que esto requeriría una caracterización mucho más amplia de las organizaciones y un estudio causal reconstruyendo los casos y qué factores (variables explicativas) han incidido en sus capacidades actuales (variable explicada).

Esto que en general es una buena noticia, puede a su vez generar un problema. En este sentido, se debe entender que la gran dispersión de soluciones se debe también a que cada organización propone sus propios instrumentos, de acuerdo con su visión del mundo. Esta fragmentación de miradas y soluciones puede dificultar la gestión de redes, pues existen muchas maneras de abordar el problema que llevan a que, si se entra en detalle, surjan posiciones encontradas que pueden dificultar el marco de acción. Los autores de este trabajo creemos que esto fue lo que se hizo en la política de 2003, en la que se fijaron metas muy borrosas, redactadas de manera amplia, en las que puede caber casi cualquier idea. Estas metas permitieron generar la idea de que existía cierto consenso, aunque en realidad nunca se abordaron las causalidades de los problemas, ni tampoco se estudiaron las soluciones con profundidad.

Este proceso de definir metas sin instrumentos específicos es un recurso común que normalmente se utiliza para que los actores no tengan que acercarse entre ellos y todas sus diversas soluciones puedan caber. La falta de detalle normalmente ayuda a evitar el conflicto, pero no suele ser una muy buena estrategia de acercamiento de redes. Dado lo anterior, es crucial que la Secretaría de las Mujeres le invierta tiempo a evaluar qué funciona, le dedique tiempo a evaluar causalidades y sea mucho más específica en definir instrumentos. Pero esto no se debe hacer de manera unilateral, sino que debe ser parte de un ejercicio conjunto, que ayude a lograr ciertos consensos sobre cómo se debe actuar, pues hasta el momento se observa una gran dispersión.

Como ya se anotaba arriba, uno de los retos más grandes de una política pública en un campo con múltiples actores sociales como la PPMURMM es lograr justamente que las metas y las explicaciones de los actores sobre los problemas se vayan acercando. Aunque no tanto como para que no

exista variedad alguna en las percepciones e interpretaciones, pues “en tales casos, es necesario introducir más variación” (Klijn & Edelenbos, 2007, p. 204. La traducción es de los autores).

### Estrategia 3 del *network management*: desarrollos institucionales para el manejo de redes dentro de la Secretaría de las Mujeres

La idea de implementar mecanismos de coordinación de los actores sociales emergió por primera vez cuando el decreto reglamentario (Decreto 763 de 2002), recordado porque le dio lugar a la creación de la Subsecretaría de Metromujer, creó el Comité Interinstitucional de Metromujer. Este comité fue pensado para hacerles seguimiento a los indicadores y generar información sobre la condición de las mujeres, es decir, muy en tono de generar información y participación. Se podría decir que el mismo tuvo más un enfoque de participación que de gobernanza. Pues la idea de este nunca fue fortalecer la red de actores, sino más bien “escuchar” lo que los actores le tenían que decir al Estado. En otras palabras, el comité tenía como propósito consultar a las organizaciones y no para cogerenciar con ellas.

Más adelante, con la creación de la Secretaría en 2007, la idea de activar un consejo consultivo tuvo poco desarrollo. Si bien es cierto que la política contemplaba la creación de un consejo consultivo, este solo se crea en el papel hasta el 9 de marzo de 2012 a través del Decreto 318 de 2012. La idea de este nuevo consejo consultivo era generar “un espacio de participación, deliberación y asesoría, pluralista y representativo de la sociedad civil, para propender por el desarrollo y elevar la calidad de

vida de las mujeres de Medellín”, lo cual de nuevo está planteado muy en términos de participación.

La falta de estos espacios de coordinación se convierte en una dificultad sumada al hecho de que no se evidencia la construcción de planes de acción para materializar las dimensiones de la política, de acuerdo con la reglamentación. Por ello, las herramientas para incidir en los diferentes aspectos que influyen en la igualdad de género son reducidas, pues depende más de la capacidad de la Secretaría de las Mujeres de transversalizar y de comprometer mediante la persuasión y de manera individual a los demás actores para que realicen acciones en pro de la igualdad de género, dado que los mecanismos más formales, jerárquicos y coercitivos no tienen una materialización en la práctica.

Por otro lado, si bien existen espacios puntuales como el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres, los actores consultados no reconocen el funcionamiento de instancias formales de coordinación en torno a la política pública en general, a pesar de que el decreto reglamentario de la política contempla el funcionamiento del Comité Interinstitucional para lograr este fin. Frente a ello han surgidos iniciativas de coordinación de manera más puntual y directa, las cuales dependen de la voluntad política y de la relación que se logre construir con otras dependencias alrededor de asuntos específicos mediante las estrategias de transversalización. También es importante mencionar que el Consejo Consultivo de Mujeres no tuvo comunicación con la Secretaría entre 2015 y 2017, por lo cual se fragmentó la comunicación y articulación con el movimiento social de mujeres que actualmente está en proceso de reconfiguración con el fin de concretar las posibilidades de trabajo conjunto.

Un poco al contrario de este enfoque de participación, que sigue viendo al Estado como el protagonista central, la idea del enfoque de *network*

*management* es realmente que la gestión se hace en conjunto y depende de los recursos de todos los actores. En este sentido, la institucionalidad a generar no se trata de un “comité consultivo”, sino de una instancia que ayude a fortalecer y facilitar la interacción en red. En otras palabras, que esté planteada y organizada para ayudar a que los actores sociales mantengan bajos los costos transaccionales de la interacción, y por lo tanto que esta sea viable. La idea es que el Estado facilite la existencia y la acción de las organizaciones, y no la inversa que es como se ha pensado hasta ahora. En este sentido, nuestra recomendación es que la Secretaría cree una nueva subsecretaría dedicada a fortalecer la organización social de mujeres. Es claro que la transversalización debe tener un enfoque hacia adentro del Estado, por lo cual una nueva *subsecretaría de gestión de redes* sería fundamental para ayudar a fortalecer la gestión social de las políticas de género.

Igualmente, más que ordenar o contratar en un sentido jerárquico, la idea es que se logren definir acuerdos entre actores institucionales y actores sociales, por ejemplo, la Secretaría de las Mujeres y las organizaciones sociales. De eso se trata la gestión de las redes, de propiciar acuerdos, promover cambios de posiciones favorables para los actores que sean favorables al desarrollo de la política pública y al cumplimiento de sus objetivos. En resumen, esta estrategia trata de lograr acuerdos organizacionales y guiar efectivamente esos acuerdos mediante reglas de juego consensuadas y bien gestionadas, y de arreglos organizacionales que desde el Estado ayuden a fortalecer la interacción en red y la confianza mutua.

## Conclusiones

Este capítulo ofreció un breve panorama de las diversas capacidades que tienen las organizaciones sociales para ayudar al Estado a garantizar los derechos de las mujeres a través de acciones de la PPMURMM. Las redes de implementación aquí identificadas son una muestra de que también han sido posibles ejercicios de interacción de diferentes tipos entre organizaciones sociales y la institucionalidad para llevar a cabo procesos de implementación de la PPMURMM. Las estrategias de *network management* que se están presentando tienen el propósito de ayudar al Estado a cumplir su labor de metagobernante de las complejas tramas de relaciones entre instituciones, organizaciones y personas que cotidianamente trabajan por las mujeres en Medellín, pero que requieren de una mayor activación, definición de metas comunes y la construcción de arreglos e instrumentos que permiten más esfuerzos conjuntos, coordinados y articulados entre sociedad civil y Estado.

El reto no solo está en el ejercicio de diseño institucional, en términos de la generación de nuevas modalidades de cooperación o contratación, innovación pública organizacional para las burocracias directivas o las cercanas al ciudadano (Lipsky, 2014) o de la reactivación de instancias participativas como el consejo consultivo. Los desafíos están también en el orden de adoptar y adaptarse a las nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, lo cual redefine los roles de las instituciones en las políticas públicas, quienes ya no pueden remar o dirigir solas en términos de comando y control de los problemas, sino que deben gestionar las redes de actores y recursos estatales y no estatales que se encuentren disponibles para cumplir con los objetivos de la política pública.

Esto implica también seguir avanzando en la consolidación de una nueva cultura institucional democrática, abierta y reflexiva, así como

en el desarrollo de unos principios orientadores de la acción del Estado que permitan la colibración de las distintas formas de gobernanza que se encuentra en la sociedad, reconociendo que la gestión de las redes es susceptible de fallos pero que es una vía para afrontar los retos que se están presentando (Jessop, 2011), por lo cual debe haber apertura al aprendizaje, a la sistematización de las experiencias, a la definición flexible de repertorios de acción e instrumentos de política pública para las mujeres de Medellín, con la inclusión de saberes, intereses y capacidades de muy diversa índole que tienen los actores sociales e institucionales, y que pueden aportar de manera significativa al mejor desempeño de la PPMURMM. Esto requiere también de cambios actitudinales entre actores institucionales, económicos y sociales, con apertura y disposición al trabajo colaborativo, así como una actitud de liderazgo de la Secretaría de las Mujeres para llevar a cabo estas estrategias de gestión de redes de implementación de la PPMURMM.

En sentido amplio, las organizaciones sociales podrían ayudar a través del acompañamiento, ejecución o colaboración de proyectos y otras acciones de la PPMURMM, en cada una de las dimensiones analizadas. Sin embargo, se pueden destacar algunas organizaciones que ya han cumplido ese papel como operadoras de proyectos y estrategias de la Secretaría de las Mujeres en las comunas de Medellín. Es el caso de organizaciones de mujeres como Vamos Mujer, Mujeres que Crean y Amiga Joven, y de organizaciones mixtas como Cerfami, Boston Vive, Con-Vivamos, Corporación Región, Combos, EPSI e Íkala, entre otras, que ya han participado como ejecutoras o integrantes de proyectos. Estrategias como la Escuela de Entrenamiento Político, la Escuela Encuentra a la Mujer Adulta, Grupos Terapéuticos, entre otros procesos, a través de los cuales el Estado llega a los territorios, acompañado de estas organizaciones con oferta

institucional para las mujeres,<sup>17</sup> que también hacen parte del capital de las organizaciones analizadas.

Este panorama sobre las capacidades de las organizaciones de mujeres y mixtas refleja las condiciones de estos actores a nivel de experiencia para trabajar en escenarios y acciones de implementación de la PPMURMM. Las oportunidades podrían ser muchas si se evalúan solamente desde las capacidades de las organizaciones, contrastadas con programas, proyectos y estrategias de la Secretaría de las Mujeres de Medellín. El gráfico en forma de colmena presentado anteriormente podría servir de guía para identificar, en el actual periodo de gobierno y en los siguientes, cuáles organizaciones podrían ser aliadas en la puesta en marcha de un programa, proyecto o estrategia de la Secretaría de las Mujeres en cualquiera de las seis dimensiones de análisis.

También ha quedado claro que no todas las redes tienen la misma fortaleza y que es necesario que la Secretaría piense en estrategias para poblar algunas de las redes revisadas. Sin embargo, para lograr esta mayor interacción es necesario reconocer que las configuraciones de estas oportunidades de red dependen de otros factores políticos, ideológicos y económicos. En primer lugar, de la estructura de oportunidades políticas (McAdam, 1999) que tengan las organizaciones (de forma diferenciada cada una de ellas) frente al grado de apertura institucional que tenga la administración municipal (todas sus dependencias y órganos que tienen una o varias funciones misionales que son muy importantes para la implementación de la PPMURMM).

17 — Otro factor de análisis sería la continuidad de esos procesos de acompañamiento y su desarrollo en periodos de gobierno concretos. Para este análisis sería muy importante contar a futuro con una mirada comparada de las redes de implementación en cada uno de los cinco gobiernos locales que han tenido lugar en Medellín desde la aprobación del Acuerdo Municipal 22 de 2003 el cual adopta la PPMURMM.

También depende –y esta es una consideración analítica basada en percepciones de algunas organizaciones sociales– del grado de afinidad política y del establecimiento de las alianzas con estas élites políticas y gubernamentales encargadas de tomar decisiones, diseñar y poner en marcha los instrumentos. Esto, porque para cada una de las organizaciones puede resultar más accesible el sistema institucional dependiendo de sus orientaciones políticas e ideológicas (enfoques familistas, feministas liberales, de la igualdad, de la diferencia, socialistas, anarquistas, etc.), pues esto también condiciona las relaciones con el poder político. Ello, aunque en teoría el poder administrativo debería buscar relacionamientos estratégicos con aquellas organizaciones con capacidades para aportar a la solución de los problemas públicos (hablando con el lenguaje de las políticas públicas), independientemente de sus orientaciones ideológicas.

Por otra parte, ampliar las oportunidades que permitirían fortalecer las redes depende igualmente de las formas de trabajo de las instituciones. En ese sentido, las oportunidades también están sujetas a que en la administración municipal –no solo en la Secretaría de las Mujeres– se desarrolle de forma más amplia un modelo de *network management*, ni en el que las redes de implementación no se limiten solamente a las relaciones contractuales para la operación de un proyecto, sino que también se amplíen a la discusión pública sobre las mejores opciones de instrumentos y a la implementación colaborativa, autónoma e interdependiente de la política pública (ya que los contratos suelen generar jerarquías entre el contratante y el contratista). Esto implica continuar trabajando en un cambio de modelo político-administrativo de acción pública, de un enfoque organizacional a un enfoque interorganizacional (Sorensen, 2014).

## Referencias y bibliografía

- Edwards, B. y McCarthy, J. (2004). Resources and Social Movement Mobilization. En D. Snow, S. Soule, Kriesi, H. (Ed.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Blackwell Publishing.
- Hall, T. E. & O'Toole, L. J. (2000). Structures for Policy Implementation: An Analysis of National Legislation, 1965-1966 and 1993-1994. *Administration and Society*, 37(6), 667-686.
- Klijn, E. H. & Edelenbos, J. (2007). Meta Governance as Network Management. En E. Sorenson & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Klijn, E. H. (2008). Networks as Perspective on Policy and Implementation. En S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham & P. Ring (Eds.), *Handbook of Interorganizational Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- McAdam, D., McCarthy, J. & Zald, M. (1999). *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- Marsden, P. V. (1990). Network Data and Measurement. *Annual Review of Sociology*, 16, 435-463.
- McGrath, C. & Krackhardt, D. (2003). Network Conditions for Organizational Change. *Journal of Applied Behavioral Science*, 39(3), 324-336.
- Mischen, P. & Jackson, S. (2008). *Connecting the Dots: Applying Complexity Theory, Knowledge Management and Social Network Analysis to Policy Implementation*. Nueva York: Binghamton University.
- Sorensen, E. (2014). *The Metagovernance of Public Innovation in Governance Networks. Department of Society and Globalization*. Roskilde: Roskilde University.
- Tarrow, S. (2012). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

## PERFILES DE LOS AUTORES

### LUIS FERNANDO AGUDELO

Doctor en Estudios Políticos. Magíster en Gerencia Pública. Profesor Universidades EAFIT y de Medellín. Consultor en Políticas Públicas. Analista del Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín. Fue el primer director de la Maestría en Gobierno de la Universidad de Medellín y con experiencia en capacitación a funcionarios y contratistas del Estado.

### LORENA ÁLVAREZ OSSA

Socióloga, magíster en Desarrollo y doctoranda en Ciencias Sociales y Humanística. Docente universitaria y consultora en políticas públicas de género para las mujeres.

### LUZ MERY ARIAS MUÑOZ

Antropóloga de la Universidad de Antioquia, especialista y candidata a Magíster en Desarrollo Humano de la Facultad de Ciencias Sociales, Argentina. Se ha desempeñado en calidad de consultora e investigadora en temas relacionados con la equidad de género y el desarrollo humano de las mujeres. Ha sido docente e investigadora en diferentes universidades de la ciudad en temáticas relacionadas con la investigación, las violencias, la familia y la reeducación, teorías de la cultura, políticas culturales y gestión cultural. Actualmente se desempeña como consultora en la creación de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín.

ISABEL BARRENECHE GIRALDO

Socióloga de la Universidad de Antioquia y politóloga de la Universidad EAFIT. Se ha desempeñado en investigaciones en torno a la memoria histórica, la cultura ciudadana y las políticas públicas. Participó del semillero de Política Internacional del programa de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT, donde se organizó el evento “Actualidad del debate sobre la criminalización de la droga”.

ALEJANDRO BRAND ROMÁN

Filósofo de la Universidad de Antioquia y estudiante de Ciencias Políticas con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Sus áreas de interés giran en torno a la administración pública, el gobierno local y la filosofía política. Participó en la construcción de la Política pública de medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos del municipio de Medellín. Actualmente se desempeña como consultor en la creación de la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín.

LAURA GALLEGOS

Politóloga y Magíster en Administración y Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Se ha desempeñado en las áreas de consultoría e investigación del Centro de Estudios Urbanos de la Universidad EAFIT, en el Centro de Análisis Político EAFIT, donde actualmente es la directora, en la Empresa de la Seguridad Urbana, la Alcaldía de Medellín, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras organizaciones públicas y privadas en los temas de gobierno, políticas públicas, ordenamiento territorial, administración pública y seguridad. Ha liderado proyectos de planificación territorial, como el Plan Metropolitano para la Seguridad Ciudadana del Valle de Aburrá, el Plan Integral para el Desarrollo de Urabá, de la Gobernación de Antioquia de Sergio Fajardo Valderrama (2012-2015) y otros proyectos de investigación aplicada.

ALEJANDRA LEÓN ROJAS

Filósofa de la Universidad de Antioquia, Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, y candidata a Doctora en Filosofía, Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo de Investigación en Filosofía Política (GIFP) del Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia.

SANTIAGO LEYVA

Doctor en Administración Pública, de la Universidad de Lancaster, Inglaterra. Magíster en Cambio Organizacional, Universidad de Lancaster. Administrador de Negocios de la Universidad EAFIT. Profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Universidad EAFIT.

CAROLINA LOPERA TOBÓN

Abogada y Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Ha trabajado en el sector público en los ámbitos de derechos humanos realizando análisis sobre los fenómenos de desplazamiento forzado, especialmente en la modalidad de intra-urbano, desaparición forzada y reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en el ámbito urbano. Igualmente, ha abordado temas relacionados con la seguridad y la convivencia, desde un enfoque de derechos humanos. Actualmente se desempeña como investigadora en el Centro de Análisis Político en proyectos de formulación de políticas públicas y es docente de cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

CLAUDIA MEJÍA

Politóloga y magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Con experiencia en análisis de políticas públicas y procesos de promoción de la convivencia y la cultura ciudadana. Consultora del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT.

**ANÁLISIS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN MEDELLÍN**

**JONATHAN ALEJANDRO MURCIA**

Polítólogo, magíster en Derecho de la Universidad de Antioquia. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma institución. Es investigador del Grupo Gobierno y Asuntos Públicos, clasificado por Colciencias.

**ANDRÉS OLAYA**

Polítólogo de la Universidad de Antioquia y Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Sus intereses de investigación incluyen la administración y gestión pública, teoría de la construcción del Estado, economía política (centrada en la política social) y el análisis de las políticas públicas. Actualmente es profesor en la Universidad de Antioquia, la Universidad EAFIT y la Universidad del Norte.

**JUAN RAFAEL PELÁEZ ARANGO**

Polítólogo con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Master of Science en Planeación Urbana y Regional de la Universidad de Ámsterdam, Países Bajos. Se ha desempeñado en el sector público municipal en asuntos de género, en organismos internacionales y en docencia e investigación aplicada en universidades privadas.

**DANIELA ROLDÁN RESTREPO**

Socióloga de la Universidad de Antioquia. Sus intereses de investigación incluyen el análisis de la acción pública, los estudios de género, la salud, la sexualidad, las relaciones de poder y los procesos de formación del Estado. Ha participado como integrante en el Grupo Investigación en Historia Social de la Universidad de Antioquia y ha sido analista consultora para la Política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín. Actualmente se desempeña como analista de investigación cualitativa en Profamilia.

Este libro se terminó de imprimir en [POR DEFINIR],  
para la Editorial EAFIT  
Medellín, diciembre de 2018

Esta publicación es producto del contrato de prestación de servicios 4600074474 de 2018, Reto Medellín digna, proyecto de Empoderamiento y transversalización de la equidad de género, Plan de Desarrollo Medellín Cuenta con Vos 2016-2019.