

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE HUMANIDADES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN  
DE LA ESTRATEGIA DE TRANSVERSALIZACIÓN  
DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN BELLO 2008 - 2015

AUTORES

LUZ MARLENY ARROYAVE GÓMEZ

NÉSTOR ALONSO LEÓN RESTREPO

WILGER MEDINA REBOLLEDO

ASESOR

Magister PABLO ZAPATA TAMAYO

MEDELLÍN, 10 DE JUNIO DE 2016

## **Resumen**

Este estudio de caso en el municipio de Bello es una evaluación de la implementación de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género a partir del análisis de las variables que consideramos son determinantes para el éxito de la implementación de dicha estrategia: liderazgo técnico, normatividad municipal, coordinación y rotación.

Las dificultades identificadas se alinean a cada una de estas variables y serán analizadas a la luz de la literatura especializada tanto en género como en las denominadas políticas públicas transversales. Finalmente se proponen unas recomendaciones para superar las fallas identificadas en el trabajo de campo.

## **Palabras clave**

Transversalización de género o *gender mainstreaming*, neo institucionalismo, liderazgo técnico, políticas públicas transversales, evaluación de la implementación de políticas públicas.

***Abstract***

*This case study in the municipality of Bello is an evaluation of the implementation of the strategy of mainstreaming gender from the analysis of the variables that we believe are critical to the successful implementation of this strategy: technical leadership, regulations municipal, coordination and rotation.*

*The difficulties identified are aligned to each of these variables and will be analyzed in the light of the specialized both in gender and public policy transverse literature. Finally some recommendations are proposed to overcome the shortcomings identified in the fieldwork.*

***Key words***

*Gender mainstreaming, neo institutionalism, technical leadership, transversal public policies, evaluation of implementation of public policies.*

## **CONTENIDO**

1	Introducción .....	5
2	Marco General.....	6
2.1	Marco teórico .....	6
2.2	Marco metodológico .....	9
3	Evolución de las políticas de género .....	10
4	Gender mainstreaming o transversalidad de género .....	11
4.1	Transversalidad de género en el marco normativo nacional.....	15
4.2	La transversalidad de género en el municipio de Bello .....	16
5	La evaluación de la implementación de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género en Bello .....	18
6	Conclusiones .....	23
7	Recomendaciones para la implementación de la ETPG en Bello .....	25
8	Bibliografía.....	27

## 1 Introducción

Este trabajo es el resultado de la investigación de campo realizada en el municipio de Bello sobre la transversalización de género liderada desde la Secretaría de las Mujeres y la Secretaría de Bienestar Social, antes de que la primera existiera. En noviembre de 2006 se crea la política pública para las mujeres y con ella el mandato de transversalizar el género en todos los programas y proyectos de la administración municipal, sin embargo, éste ha sido un proceso inacabado por cuanto se han evidenciado dificultades de diverso orden aunado al desconocimiento generalizado de lo que es la transversalidad de género en sí.

En ese orden de ideas, el objetivo de este trabajo es analizar a través del enfoque neoinstitucionalista y el modelo de implementación *top down* cómo el mandato emanado desde el sistema de Naciones Unidas de transversalizar el género en toda la administración pública ha sido un proceso lento, particularmente desde el nivel ejecutivo donde se evidencian enormes dificultades de tipo conceptual y se carece de los requisitos administrativos y normativos necesarios para llevarla a buen término. Para analizar este caso se realizaron entrevistas en profundidad a diferentes funcionarios del municipio de Bello del nivel político, administrativo, técnico y operativo, además de la revisión documental de los planes de desarrollo del periodo analizado, el acuerdo municipal 028 de 2006, actas oficiales y otros documentos públicos relevantes para la investigación.

La hipótesis de nuestra investigación sugiere que las fallas en la implementación de la estrategia de transversalización del enfoque de género (en adelante ETPG) en el municipio de Bello se deben a la falta de lo que hemos denominado liderazgo técnico, sumado a la ausencia de un debido marco normativo municipal en donde se delimiten las responsabilidades, alcances y mecanismos de coordinación de los agentes municipales y a la alta movilidad de los funcionarios delegados ante el comité encargado de su implementación. Lo anterior puede expresarse en la siguiente ecuación:

$$\text{Implementación de la ETPG} = \text{Liderazgo técnico} + \text{Marco Normativo municipal} + \text{Coordinación} - \text{Intermitencia}$$

En primera instancia se presenta el marco teórico y metodológico con el que se abordará la investigación de caso, posteriormente se hará un recorrido general por la evolución de las políticas de género y su más reciente estrategia como *mainstreaming* de género la cual analizaremos desde dos enfoques: uno político, desde su pretensión de igualdad entre hombres y mujeres y otro más instrumental, como mecanismo de solución organizativa y funcional de las políticas transversales para dar respuesta a problemáticas sociales complejas. En tercer lugar se realizará una evaluación de la implementación de esta estrategia de transversalización en la administración municipal de Bello, para lo cual se valorarán los mecanismos administrativos desplegados que pretenden desarrollar los objetivos planteados dentro del Acuerdo municipal 028 de 2006 que originó la Política Pública para las Mujeres. Para esto, alineamos los hallazgos de la evaluación dentro de cada una de las variables de la ecuación con el fin de privilegiar la claridad conceptual. Finalmente, presentaremos unas recomendaciones que pretenden servir de orientaciones generales para el manejo de la estrategia de transversalización de género en el municipio de Bello.

## **2 Marco General**

### **2.1 Marco teórico**

Para definir lo que se entenderá en esta investigación por transversalización de la perspectiva de género asumimos la definición dada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: "Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y

evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros" (ECOSOC, 1997, pág. 27).

La ETPG, a diferencia de las políticas de género que buscan dirigir acciones específicas hacia las mujeres, "planteó de manera directa la existencia de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres" (Maceira, Alva, & Rayas, 2007, pág. 14) y la necesidad de que el Estado adecúe sus estructuras y sus marcos normativos a las demandas de mayor ciudadanía de las mujeres. Para superar la concepción asistencialista del tratamiento dado persistentemente a las mujeres, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995 determinó que "el primer obstáculo que debía removerse para el logro de la equidad era la concepción misma del desarrollo y de las políticas dirigidas hacia las mujeres que prevalecía en las organizaciones públicas" (Incháustegui & Ugalde, 2006, pág. 4). De esta manera, se instauró la transversalidad de género en la corriente principal (gender mainstreaming) de las políticas de desarrollo para superar el tratamiento diferenciado y marginal dado hasta entonces a las mujeres y que las consideraciones de género fueran siempre un asunto presente en las políticas.

El Estado a través de sus instituciones, tiene el poder de modelar la conducta humana y de constituir un marco regulador para la interacción social delimitando las libertades individuales a través de "reglas, normas, costumbres de operación del sistema" (Rivas, 2003, pág. 39) que orientan y contienen los impulsos individuales y colectivos que conforman el acervo cultural de una sociedad. En este sentido, la propuesta de transversalizar todo el quehacer público deviene en lo que se ha denominado como la teoría neoinstitucional feminista, la cual propone nuevos marcos institucionales de relacionamiento social que modifiquen las preferencias, normas y pautas de acción de la sociedad que posteriormente se configurarán en sus "valores, patrones y marcos de referencia" (Rivas, 2003, pág. 40) para superar las discriminaciones genéricas que afectan de manera acentuada a las mujeres y que entorpecen el desarrollo.

Al ser un asunto técnicamente delimitado, la transversalidad requiere de unos lineamientos claros para llevarlos a cabo; estas orientaciones corresponden a un modelo *top down* en la forma en que Sabatier y Mazmanian (1981) proponen cuando resaltan la importancia de la variable legal como la más importante en el proceso de implementación, teniendo además en cuenta el tipo de política, el contexto, el apoyo socioeconómico y la magnitud del cambio propuesto ( (Revuelta, 2007, pág. 143).

El marco normativo local se constituye así en elemento sustancial para el éxito de la implementación de las políticas públicas y especialmente de las políticas transversales por cuanto en su ejecución participan diversos actores sectoriales a los cuales les rige una normatividad particular previa y con la cual la política transversal debe articularse. Es claro que para articular los esfuerzos de una gestión coordinada se hace indispensable haber definido prioridades, lo cual expresa “tanto rasgos de jerarquía vertical como de prácticas horizontales” (Repetto, 2005, pág. 4), es necesario entonces que los actores sectoriales no se vean a sí mismos como “ruedas sueltas” sino que comprendan y adhieran al propósito común que supone la creación de una política pública transversal en la que todos participan con algún nivel de interdependencia.

El fortalecimiento de la institucionalidad a partir de la delimitación de los marcos de acción (definición de reglas, diseños, procedimientos de actuación, incentivos y sanciones) de los diferentes actores y de la forma de interacción entre ellos se constituye en elemento clave para el éxito de la implementación de la estrategia de transversalidad por cuanto la especialización de los actores sectoriales “genera la necesidad de integrar, porque aunque cada actor mantenga su propio espacio de acción, existen interdependencias que surgen de trabajar sobre la misma realidad, las cuales generan incertidumbres y de ellas aflora la necesidad de coordinación”. (Repetto & Fernández, 2012, pág. 45)

De otra parte, la acción coordinada de los intervinientes en la política pública transversal debe reflejar la intencionalidad prevista y acordada, esto es, corresponde a la delimitación de la estrategia de acción y ella, a su vez, obedece al direccionamiento liderado por quien asume la responsabilidad institucional por dicha política transversal cuya especificidad es la

aportación de conocimiento experto para orientar el cambio social y contribuir a mejorar la actuación de la administración municipal en su conjunto (Serra, 2005, pág. 11), esto es a lo que denominamos liderazgo técnico, con sus dos componentes, uno relacional, por cuanto se trata de una gestión política y administrativa horizontal y otro propiamente técnico, por cuanto comprende “el análisis y la relación con el entorno, el diseño de los objetivos y la planificación estratégica y operativa, el seguimiento y la evaluación del resultado operativo y social y la evaluación estratégica”. (Serra, 2005, pág. 9)

## **2.2 Marco metodológico**

La ETPG como objeto del estudio del gobierno y las políticas públicas implica un reciente horizonte de abordaje político por cuanto aún no existe un conocimiento preciso de lo que la estrategia en sí implica, esto ha dificultado la labor de quienes asumen la responsabilidad por su implantación y ha posibilitado la confusión con otras políticas ejecutadas que ayudan a aliviar la situación de las mujeres pero que no logran el propósito de trastocar el orden “patriarcal” establecido del Estado.

A través del estudio de caso, esta investigación se realizó con el objetivo de validar nuestra hipótesis acerca del origen de las fallas en la implementación de la ETPG. Esta metodología nos permite registrar las actitudes de las personas vinculadas directamente con esta estrategia (Martínez P. , 2006, pág. 167), en tanto se convierte en una herramienta de valoración de los mecanismos que vehiculan su implantación, objetivo primordial de esta investigación.

Luego de la revisión documental de los actos administrativos que originaron la política pública para las mujeres y al Comité Directivo de Mujer, organismo encargado de la implementación de la transversalidad, entre otros documentos, se realizaron las entrevistas en profundidad a las funcionarias encargadas de su implementación en la Secretaría de las Mujeres del municipio y a los secretarios de despacho de las oficinas de salud, educación y gobierno, las cuales se consideran de gran importancia para la efectiva gestión de esta estrategia de transversalidad.

También se realizaron entrevistas a personal operativo o de atención en ventanilla, los cuales son la cara visible de las políticas municipales adoptadas frente a la ciudadanía; a algunos concejales del municipio y personal responsable de las decisiones técnicas de algunos despachos con el fin de evidenciar el grado de comprensión de lo que la transversalidad de género contiene y de los mecanismos desarrollados para su cumplimiento. Toda esta información se recogió y se tabuló alineándola con las variables involucradas en nuestra ecuación explicativa de las fallas de implementación de la ETPG, la cual consideramos facilita el análisis de la investigación. Por último recopilamos, a partir de los hallazgos y de la literatura especializada, una serie de recomendaciones que proponen mejorar el nivel de implementación de la transversalización de género en Bello.

### **3 Evolución de las políticas de género**

Luego de la Segunda Guerra Mundial los esfuerzos por alcanzar el desarrollo de las economías subdesarrolladas se hicieron a través del enfoque asistencialista del Estado donde las mujeres fueron consideradas como beneficiarias pasivas y agentes exclusivas de la reproducción humana con nula contribución productiva y dependencia completa de los hombres como ciudadanos activos y agentes del desarrollo. A raíz de las críticas feministas en los años 70 a este modelo de desarrollo que planteaba el mito de la neutralidad del género<sup>1</sup>, surgió lo que se conoció como el enfoque “Mujeres en el Desarrollo” que se preocupó por la inserción de las mujeres en las dinámicas económicas imperantes y su acceso a recursos económicos para el apoyo de la economía familiar pero sin cuestionar su asignación exclusiva a las labores domésticas lo que les generaba una doble jornada laboral, la productiva y la doméstica. (García, 2008, pág. 11)

---

<sup>1</sup> La neutralidad de género hace referencia a la creencia de que las políticas no afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres y que los costos y/o beneficios de dicha política recaen indistintamente sobre uno y otro sexo. (León, 2006, pág. 51)

Posteriormente a comienzos de los 80 comienza a surgir en el debate feminista el análisis por las relaciones de poder entre hombres y mujeres orientado a demostrar que es posible definir la desigualdad de género como un problema público que puede ser abordado por la institucionalidad y contemplado en el marco jurídico y constitucional del Estado (CEPAL, 2012, pág. 19), en este contexto surgió el conocido enfoque “Género en el Desarrollo” que planteaba que la histórica desigualdad de género existente se debía a una construcción cultural de la feminidad y la masculinidad que asignaba a las mujeres el espacio doméstico en las funciones reproductivas del cuidado y crianza y educación de los hijos y a los hombres el espacio público en el rol productivo y socialmente reconocido como proveedor económico de la familia, consecuencia de la tradición naturalista del desarrollo.

En la medida en que los análisis de género se fueron refinando y que los diagnósticos de resultados realizados a las políticas desarrolladas para el avance de las mujeres concluyeron que persistían las discriminaciones y que éstas no subvertían el orden discriminatorio hacia ellas, surgió lo que posteriormente se conoció como gender mainstreaming o transversalidad de género, que se consolidó como el instrumento más adecuado para analizar la forma en que las políticas y los modelos económicos vigentes afectaban a hombres y a mujeres de forma diferenciada. (Rigat-Pflaum M. , 2008, pág. 4)

#### **4 Gender mainstreaming o transversalidad de género**

A finales de los 80 y luego de años de ser implementadas las políticas para las mujeres, se hizo evidente que era necesario proponer nuevas estrategias para la superación de las brechas de género entre hombres y mujeres. La evidencia mostraba con suficiencia que las políticas no eran neutrales al género y que persistían las inequidades estructurales que afectaban de manera más que proporcional a las mujeres. Las políticas llevadas a cabo hasta entonces por

los organismos de desarrollo y el estado, se constituían en paliativos para la situación de las mujeres al insertarlas en el mercado laboral y acogerlas solamente como beneficiarias del sistema económico, sin embargo, no se atacaba la causa original de dicha situación de inequidad. La perspectiva de género, por el contrario, se planteó como una propuesta que pretendía “integrar el interés en la igualdad de géneros a todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución” (Hoyos, 2014, pág. 17), es decir, que pone en el centro de la discusión “ya no las desventajas existentes vinculadas al género sino también los sistemas y estructuras que generan discriminación y desigualdad entre mujeres y hombres” (Alfama & Cruells, 2011, pág. 3) y, por lo tanto, reconoce que el Estado es un agente que perpetúa esas discriminaciones y que él mismo debe transformarse para superar esas inequidades.

El gender mainstreaming es un proceso a la vez técnico y político, que tiene como objetivo que todas las políticas públicas y la legislación incorporen la perspectiva de género de manera sistemática y permanente en todas las áreas del gobierno, diferente a las políticas de género que pretenden corregir situaciones preexistentes en la sociedad beneficiando a un género por encima de otro, de manera que se corrijan las desigualdades previas y entendiéndose como medidas transitorias. (Guerrero, 2008, pág. 34).

Como dicen Alfama y Cruells siguiendo a Verloo (2005), la transversalidad de género también puede ser entendida como un proceso que pretende introducir modificaciones profundas en la sociedad transformando la forma en que se diseñan las políticas públicas, esto es, reconociendo que el Estado puede ser artífice en el modelamiento de una sociedad más democrática que planifica la forma de intervención social a través del análisis de los efectos que sus políticas tendrán, diferenciando los impactos en hombres y mujeres. Para lograr esto el mainstreaming pretende transformar las administraciones públicas en tres ámbitos:

- La inclusión del enfoque de género en la elaboración de políticas públicas a través de herramientas analíticas que permitan identificar los impactos en uno y otro género

- El cambio en los mecanismos políticos de manera que las políticas de género no se entiendan como sólo para mujeres y se les dé un tratamiento sectorial sino que hacen parte de una estrategia de engranaje horizontal de la administración pública en su conjunto
- La integración de nuevos actores como corresponsables del logro de la igualdad (Alfama & Cruells, 2011, pág. 3)

La transversalidad de género en su dimensión más instrumental se puede considerar como un instrumento organizativo que aporta capacidad de actuación a la organización y que, desde su interpretación particular de la realidad, permite abordar los problemas públicos de forma más integral. Las situaciones sociales son complejas y en muchos casos desbordan la capacidad de actuación sectorial del Estado, es por esta razón que una estrategia transversal puede ayudar a abordar los problemas sociales siempre complejos y, a través de la visión experta de la organización transversal, aportar capacidad de respuesta a las estructuras verticales (sectoriales) que comparten sinérgicamente el objetivo común que no es exclusivo de cada una de ellas. (Serra, 2005, pág. 3)

La transversalidad de género para que sea una realidad necesita de algunos requisitos de forma y de fondo que procuren el logro del objetivo para el cual se formuló. Se trata de una nueva visión de conjunto que integra las preocupaciones, experiencias, conocimientos y expectativas plurales de la organización de manera que genere sinergias sectoriales y territoriales: (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, pág. 21)

- Concepción integral de la sociedad. Los problemas sociales son problemas multidimensionales cuyo abordaje, en muchos casos, supera la capacidad de respuesta de un solo sector. La transversalidad ofrece mejores respuestas como resultado de una visión holística de la realidad siempre compleja.
- Dirección política estratégica. La transversalidad se fundamenta en el compromiso de la administración pública de trabajar con una nueva visión que por su carácter

estratégico está en manos del máximo nivel de responsabilidad política, es decir, es el gobierno local quien asume la responsabilidad de liderar este proceso.

- Participación plural de actores e interdisciplinariedad. La transversalidad es una estrategia que debe vincular a todos o al mayor número posible de agentes sectoriales pues supone una responsabilidad compartida el logro del objetivo común establecido, por esta razón la información debe estar siempre disponible y constituirse en insumo permanente para la toma de decisiones intersectoriales y de gobierno.
- Coordinación horizontal. La política transversal por ser considerada estratégica para la organización “requiere reforzar la coherencia global de la actuación de la organización” (Serra, 2005, pág. 9), situación que obliga al trabajo conjunto de todos los sectores de la organización que requiere dar respuestas integrales a los problemas sociales.
- Definición de recursos y estructuras. La gestión transversal requiere de un órgano encargado de liderarla y de una estructura con conocimiento experto tanto de la política transversal como de la dinámica administrativa propiamente dicha. Al tratarse de una política estratégica deberá reunir a un número importante de especialidades verticales que es necesario coordinar sinérgicamente de tal manera que los beneficios aportados sean superiores a los costes implicados.

La incorporación de una visión transversal implica reasignar responsabilidades en toda la cadena de valor de la organización, especialmente en algunas de las dependencias sectoriales en las cuales cabría mayor capacidad de intervención, en nuestro caso serían las de gobierno, salud y educación.

#### 4.1 Transversalidad de género en el marco normativo nacional

Colombia, como país perteneciente al sistema de Naciones Unidas, se comprometió en 1995 durante la celebración de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer a “aplicar la Plataforma de Acción y a garantizar que todas las políticas y programas reflejen una perspectiva de género” (Organización de las Naciones Unidas, 1995, pág. 5), a partir de ese momento, la legislación nacional ha reflejado una serie de avances en este sentido con el fin de proteger los derechos de las mujeres y de lograr su avance en la sociedad. A continuación enunciamos las leyes más significativas relacionadas con la transversalidad de género:

- Constitución Nacional en sus artículos 1, 2, 12, 13, 40 y 43 como principios, valores y derechos constitucionales que la fundamentan
- Sentencia C-804 de 2006 de la Corte Constitucional, la cual obliga al Estado intervenir mediante el diseño de políticas públicas para que la igualdad entre varones y mujeres deje de ser meramente formal y pase a ser una igualdad real y efectiva.
- Sentencia C-667 de 2006 de la Corte Constitucional que reconoce que la mujer es un sujeto de especial protección y de protección reforzada al interior de nuestro cuerpo normativo constitucional y le otorga una prelación en cabeza de los municipios para satisfacer sus necesidades insatisfechas.
- Ley 581 de 2000
- Ley 823 de 2003
- Ley 1009 de 2006
- Ley 1257 de 2008 y sus respectivos decretos y resoluciones
- Ley 1450 de 2011
- Ley 1448 de 2011
- Ley 1475 de 2011
- Resolución 805 de 2012 del Ministerio del Interior
- Ley 1542 de 2012
- Ley 1551 de 2012

- Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, el cual hace seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y tiene como propósito la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado en el país y la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado.
- Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres el cual se constituye en el compromiso del Gobierno Nacional y de las Ramas Legislativa y Judicial de realizar y concretar el objetivo de potenciar el papel de las mujeres. El Estado se compromete a “transversalizar la política introduciendo la dimensión de género como eje conductor en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la Administración Pública (art. 4:b)

#### **4.2 La transversalidad de género en el municipio de Bello**

El 26 de noviembre de 2006 se promulga la Política Pública para la Equidad de Género de las Mujeres con el propósito de promover la superación de las causas de la desigualdad entre mujeres y hombres. Dentro de las estrategias formuladas se planteó la transversalidad referida a la aplicación del enfoque de género en todas las dependencias de la administración y así mismo se determinó el fortalecimiento de la institucionalidad, que igualmente quedó especificado dentro de los 9 componentes de trabajo mediante la creación de una “instancia municipal encargada de los programas para las mujeres dotándola de presupuesto, autonomía y capacidad de decisión” (Acuerdo No 028, 2006, pág. 4), sin embargo esta instancia no sería sino un asunto más para la Secretaría de Bienestar Social quien fue la entidad encargada de los asuntos de mujeres durante 8 años hasta octubre de 2015 cuando efectivamente se creó la Secretaría de las Mujeres del municipio. Antes de la creación de esta secretaría se logró la creación de la Casa de la Mujer como un lugar de asesoría psicológica, de orientación jurídica para las mujeres en temas de violencia intrafamiliar y de esparcimiento y capacitación para el emprendimiento.

El Consejo Consultivo de Mujeres (en adelante CCM) por su parte, cuerpo colegiado de grupos organizados de mujeres, se consolidó como un organismo de asesoría y coordinación para la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas y ostenta junto con la Secretaría de las Mujeres la responsabilidad “*para* la implementación, liderando los procesos de concertación y de coordinación entre las distintas dependencias” (Acuerdo municipal 028, 2006, pág. 9).

De otro lado, mediante el decreto 202 de mayo de 2009 se crea el Comité Directivo Municipal de Mujer, Género y Equidad (en adelante CDM), como el organismo “garante de la transversalidad de género en las acciones de las diferentes dependencias de la administración municipal”, artículo primero del citado decreto y tendrá la responsabilidad de que “todos los programas, proyectos y acciones dirigidos a las mujeres se tramitarán y aprobarán en este comité, garantizando su concordancia con el plan de desarrollo” según el artículo tercero del mismo decreto. Posteriormente en el año 2015 se modifica dicho decreto mediante radicado 201504000274 asignándole la responsabilidad institucional al CDM de “promover la transversalización de género y la política pública de equidad de género para las mujeres” y se suprime el artículo tercero, que se podía considerar elemento sustancial para la efectiva implementación del enfoque de género en el municipio.

El Consejo Municipal de Política Social, COMPOS, según el artículo 1° del decreto 20150600 “es la máxima instancia asesora y articuladora de los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales del municipio” y dentro de sus funciones se encuentra implementar las estrategias de articulación y coordinación intersectorial e interinstitucional para la formulación e implementación de la política social, esto quiere decir, que le corresponde la responsabilidad directa de la implementación de la transversalidad de género de la forma en que el CCM hubiera definido previamente en “los procesos de concertación y coordinación entre las distintas dependencias”, según el acuerdo 028.

En la actualidad sigue funcionando la Casa de la Mujer con las mismas actividades que ha venido desarrollando desde su fundación, el CCM continúa reuniéndose periódicamente pero

sin que se haga cargo de los asuntos para los cuales se creó según el acuerdo municipal que lo originó y el CDM cumple con las reuniones regulares que tiene previstas pero sin que se observen avances importantes en la transversalidad de género en el municipio.

## **5 La evaluación de la implementación de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género en Bello**

Realizadas las entrevistas a los diferentes funcionarios de los niveles político, directivo, técnico y operativo, revisados los actos administrativos que originaron las dependencias y las actas de trabajo de las instancias analizadas y alineados con las variables relacionadas en nuestra ecuación propuesta como hipótesis explicativa de las fallas de la implementación de la transversalización de género, enunciamos los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo:

La ETPG como política transversal se presume como una prioridad remarcable y un compromiso claro y significativo del gobierno que impregna y condiciona el resto de las políticas públicas locales (Serra, 2005, pág. 9), sin embargo en Bello la transversalidad de género no evidencia dicho estatus. El Consejo Municipal de Política Social COMPOS, organismo que define los lineamientos y prioridades para la formulación e implementación de políticas sociales en el municipio y que se asegura que sus decisiones en esta materia queden incorporadas en los planes de ordenamiento y de desarrollo locales (Decreto 201504000600, 2015), trata los programas para las mujeres y, por lo tanto, la transversalidad de género como un asunto marginal, situación que se evidencia en los planes de desarrollo por cuanto su asignación presupuestal no se corresponde con una política transversal: en el periodo de gobierno 2008-2011 el presupuesto de los programas para mujeres fue del 0.0005% del total municipal, sin programa específico para la transversalidad, y en el periodo 2012-2015 fue del

2.3% del total, siendo el presupuesto específico para la transversalidad del 0.000004% del total.<sup>2</sup>

Al CCM le correspondió en exclusiva liderar los procesos de concertación y de coordinación entre las distintas dependencias municipales para la implementación de todos los programas para las mujeres hasta junio de 2015, momento en el que compartió esta responsabilidad con el CDM de acuerdo al nuevo decreto 201504000274 y posteriormente con la recién creada Secretaría de las Mujeres, la gestión de este organismo hasta mediados del año anterior pareciera débil de acuerdo con los resultados observados en términos de la asignación presupuestal para estos programas dentro de los planes de desarrollo analizados y, por supuesto, con los proyectos efectivamente ejecutados.

El CDM, organismo responsable de la promoción de la política pública de equidad de género y garante de la transversalidad de género en las diferentes dependencias de la administración municipal desde mayo de 2009 según el decreto 202 de 2009, tampoco ha asumido un liderazgo acertado ante el COMPOS para que allí se incorporen sus estrategias de acción para su efectiva implementación. Si esta gestión se hubiera asumido, tendría necesariamente que reflejarse en los planes de desarrollo y planes territoriales municipales según el numeral 9° del mismo artículo, y la transversalidad de género sería un proceso mucho más desarrollado. De otra parte, la Secretaría de las Mujeres al iniciar actividades formalmente este año no asume responsabilidad por la implementación sino a partir de su entrada en vigencia, sin embargo, su creación ocurrida en octubre de 2015 le hubiera permitido tener una participación más activa en las sesiones del COMPOS para consolidar la estrategia de transversalidad de género en el periodo de gobierno 2016-2019, sin embargo, el presupuesto asignado indica poco dinamismo en este asunto<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Cifras tomadas como proporción del presupuesto asignado a las políticas para mujeres en el periodo de gobierno frente al presupuesto total aprobado para el mismo periodo.

<sup>3</sup> Cifras tomadas del plan de desarrollo aprobado para el periodo 2016-2019 donde el presupuesto asignado para los proyectos de mujeres corresponden al 0.004% del total del presupuesto aprobado para su vigencia y a la transversalidad de género se le aprobó un presupuesto de 0.0005%.

En la actualidad, según los documentos revisados, pareciera que la responsabilidad de la implementación de la política para las mujeres la comparten los tres organismos referidos: la Secretaría de las Mujeres, el CCM y el CDM, así las cosas, se pudiera inferir su enorme importancia por la responsabilidad compartida, sin embargo, la realidad muestra que finalmente ninguna de estas entidades ha asumido el liderazgo que requiere para sacar adelante su encargo; muestra de esto es el incumplimiento sistemático del referido acuerdo municipal 028 de 2006 donde no se ha desarrollado lo dispuesto en los artículos 3°, 6°, 7° y 8° en los que se dispone que todas las dependencias municipales aplicarán el enfoque de género en todos los programas y proyectos, que se presentarán informes regulares sobre la implementación de la transversalidad de género, que se presentará evaluación semestral al Concejo sobre el desarrollo de la política de mujeres y que todos los informes municipales desagregarán sus cifras por sexo.

Al incumplirse estas disposiciones se falta a la Constitución Nacional en el artículo 315 numeral 1° y la ausencia de un decreto reglamentario incumple con lo establecido en la ley 136 de 1994, artículo 91, numeral 6° que dispone esta facultad para el alcalde sin necesidad de que el Concejo se la atribuya manifiestamente, situación que en mayor medida ha generado las dificultades para la implementación de la ETPG pues no se han asignado responsabilidades de qué, cuándo, con cuánto, quienes y de qué manera hacen cumplir con los propósitos establecidos en dicho acuerdo.

En el análisis de algunas de las actas del COMPOS de los años 2010 a abril de 2015, no hay evidencia del abordaje de la transversalidad en ninguna de ellas, se hace referencia a algunos de los programas para mujeres que se han venido desarrollando, particularmente en cuanto a la prevención y atención de la violencia de género; se puede inferir entonces falta de presencia del CDM conformado desde 2009 específicamente para este tema.

De las actas del CCM de todo el año 2015, los temas que allí se tratan obedecen más a acciones puntuales de celebración de fechas conmemorativas, a cursos y a actividades lúdicas

para las mujeres, situaciones que no estarían consideradas dentro de lo formulado en el acuerdo municipal que lo originó, cuyo encargo es el de liderar las acciones “que busquen modificar positivamente la situación y la posición de las mujeres de Bello”, artículo 9° (Acuerdo No 028, 2006) y sobre las cuales no se evidencian avances significativos; y en lo referente a las actas del CDM, se observa un abordaje más aproximado al enfoque de género, sin embargo, hay una confusión persistente con las políticas para mujeres y el tema central de la transversalidad se diluye entre las programas de género.

El CDM, según el párrafo 1° del artículo 2 de los dos decretos que lo han regido, se evidencia además desconocimiento de lo que la transversalidad plantea al preferir que sus delegados sean mujeres, situación contraria a la voluntad manifiesta de esta estrategia donde “la igualdad es concebida como transformación, como cambio en las relaciones de género, en consecuencia, tanto hombres como mujeres son parte del problema y de la solución y los ámbitos de intervención son mucho más amplios” (Alonso, 2010, pág. 6).

El CDM incumple también con lo establecido en los artículos 7° y 5° de los dos decretos respectivamente, que obligan a que sus delegados sean “en lo posible de carácter permanente” y formalizados de manera escrita, así como su relevo, cosa que no ocurre por cuanto éstos se nombran informalmente y son de carácter temporal pues se delegan contratistas con periodos laborales de menos de un año con funciones de tipo misional, generando pérdida de memoria institucional (Universidad Nacional de Colombia, 2006, pág. 4) y ralentización del desarrollo de cualquier estrategia de acción de la administración municipal por cuanto el constante movimiento de funcionarios delegados hace que se tenga que capacitar permanentemente a los entrantes.

Cuando se suprimió el artículo 3° del decreto inicial de este organismo que indicaba que “todos los programa, proyectos y acciones dirigidos a las mujeres se tramitarán y aprobarán en este comité” se diluyó la posibilidad de introducir efectivamente el enfoque de género, el CDM desde su creación debería haberse considerado como un organismo que aporta valor y

que centra el conocimiento de la realidad y de sus impactos sectoriales desde un determinado punto de vista estableciendo prioridades que le permiten a los organismos verticales adaptar sus actuaciones a la nueva visión (Serra, 2005, pág. 10).

Este organismo encargado de la política transversal supone considerar a las secretarías de despacho como “usuarias y destinatarias de su trabajo”, aportándoles información, capacidad análisis de impacto de género, de conceptualización, sinergias y ofreciéndoles mayor capacidad de acción en la medida en que dichas secretarías serán las encargadas de implementar las políticas desarrolladas desde la lógica transversal. (Serra, 2005, pág. 16), sin embargo, quienes han estado al frente de esta dependencia no han entendido su papel y evidencia de esto son las actas que se producen en cada sesión de trabajo que debieran considerarse insumo de trabajo para la toma de decisiones sectoriales y centrales, sin embargo, se constituye en soporte de asistencia de los delegados y de los temas tratados para efectos de la evidencia respectiva a los organismos de control.

Los funcionarios municipales no conocen la “pretensión de transformación sustantiva alrededor del valor político de la igualdad de género” (Alfama & Cruells, 2011, pág. 7) y existe un desconocimiento generalizado de lo que la estrategia de transversalidad plantea, esta situación se hizo evidente a través de las múltiples entrevistas a los funcionarios de diversos niveles de autoridad al interior de la administración municipal, ni los secretarios de despacho, ni los concejales entrevistados, ni los funcionarios de menor rango tiene la claridad conceptual que requiere una política transversal municipal que se ha definido como estratégica desde el año 2006 y sobre la cual ha existido una “aparente voluntad política”.

## 6 Conclusiones

Las políticas públicas transversales tienen un complejo proceso de implementación en el que participan múltiples actores de diversos sectores de la misma administración y también de administraciones anteriores y de la sociedad civil, esto hace que la evaluación de la implementación privilegie la valoración de los mecanismos relacionales “que en cada caso se utilizan para impulsar la asunción del objetivo político de la igualdad de género por parte de los diferentes agentes implicados” de manera que se delimiten adecuadamente las responsabilidades, temporalidades y momentos de intervención a lo largo de la cadena de valor de la política transversal, pues finalmente son los actores sectoriales quienes apropiados del concepto de igualdad, incorporan la perspectiva de género en sus actuaciones. (Alfama & Cruells, 2011, pág. 11)

En el municipio de Bello la política pública de género se aprobó en el año 2006 con el objetivo de transformar las relaciones sociales desiguales en otras de poder compartido donde las mujeres resulten claramente beneficiadas. Aunque la responsabilidad por su implementación se asignó en un primer momento al CCM, en el 2009 surgió un nuevo organismo responsable, el CDM y al 2015 finalmente se crea la Secretaría de las Mujeres con las mismas responsabilidades según el acuerdo 028. En este punto conviene precisar que la política de género contempla “dos frentes de trabajo”, la primera, relacionada con las políticas de género, es decir, aquellas acciones dirigidas específicamente hacia las mujeres con el fin de lograr su avance en la sociedad y la segunda, referente a la transversalidad que integra el enfoque de género en todos los programas y proyectos de todas las dependencias del municipio (artículo 2°) y esta es, justamente, la enorme dificultad que se ha evidenciado a lo largo de la presente investigación, la confusión conceptual entre estas dos políticas que no le ha permitido a la segunda de ellas avanzar en su implementación. La transversalidad de género está bajo la responsabilidad del CDM, organismo que convoca a delegados de las demás secretarías con el fin de que ellas integren esta perspectiva en sus dependencias. Las sesiones de trabajo consisten en reuniones mensuales para socializar algunas orientaciones desde la

gobernación departamental o directrices más generales desde la Alta Consejería Presidencial para la Mujer, entidad adscrita a la presidencia de la república y que define los lineamientos de la política pública del orden nacional; dentro de los compromisos generales, se aboga por que todas las dependencias municipales entreguen sus informes desagregando las cifras por sexo, sin embargo, esto no ha sido posible pues el desarrollo de un amplio margen de programas sociales se ejecuta a través de contratistas a quienes los interventores no presionan para que cumplan con dicho requisito.

La transversalidad de género, como ya lo dijimos, requiere una gestión de equipos de trabajo informados, dispuestos y alineados con los resultados que se pretende producir. Es indispensable que haya adhesión y comprensión del objetivo propuesto, la tarea básica es entonces la organización de canales que activen los vínculos para adherir a la política y crear la sinergia necesaria para asegurar el funcionamiento efectivo de los mecanismos públicos previstos. (Pulido, 2001, pág. 4). En Bello este equipo no se ha configurado, el CDM funciona como un órgano sectorial y la información no fluye por fuera de las sesiones de trabajo. No existen canales de comunicación que “circulen” la información desde el CDM hacia los órganos sectoriales y desde éstos hacia la comunidad y tampoco se realiza un análisis pertinente a la información recogida como “materia prima” para la toma de decisiones. Para que en el municipio se pueda percibir algún avance en esta estrategia es requisito indispensable la reglamentación de un decreto que fije las pautas de relación entre los actores, sus responsabilidades sectoriales y de vínculo transversal, presupuestarias, los tiempos de ejecución de las medidas acordadas y especialmente se fijen lineamientos claros para la capacitación permanente de las directivas del CDM, de sus delegados y de todos los funcionarios municipales.

## 7 Recomendaciones para la implementación de la ETPG en Bello

La transversalidad como ya lo dijimos puede ser abordada de dos maneras, desde su dimensión política como apuesta estratégica de la administración pública para el logro de un propósito considerado de gran importancia social y como un instrumento organizativo que pretende aportar capacidad de actuación frente a un tema particular (Serra, 2005, pág. 3).

La adopción de la política transversal de género supone una enorme importancia para la administración municipal, situación que conviene esté contenida en el COMPOS, pues es a través de este órgano que se irradian las decisiones estratégicas en términos de política social local, se coordinan todas las instancias municipales y se orientan las asignaciones presupuestales para su efectiva implementación. Es conveniente la participación activa de la Secretaría de las Mujeres y del CDM en esta instancia deliberativa por cuanto se requiere que los máximos responsables de las políticas sociales territoriales conozcan, entiendan y adhieran al propósito de la política transversal que debiera ser común a toda la administración, sin este requisito difícilmente se logrará avance alguno.

Es necesario que la Secretaría de las Mujeres delimite sus funciones únicamente a las políticas sectoriales y deje en manos del CDM la política transversal, la superposición de responsabilidades genera redundancias y/o “solapamientos” en las actividades programadas para el logro de los objetivos planteados. La función del CDM debe concentrarse en la producción de conocimiento experto a través de la exigencia de delegados de planta, ojalá sensibilizados en género o en caso contrario invierta recursos suficientes para su capacitación y promover los mecanismos normativos requeridos para su permanencia en el tiempo, las alternancias de funcionarios sólo entorpecen el cumplimiento del objetivo central de este organismo. La información debe estar siempre disponible y se debe garantizar su circulación en todos los niveles de la administración municipal, no hay que perder de vista que el conocimiento experto en género que puede ofrecer el CDM constituye un insumo estratégico para la delimitación de los problemas a abordar, los retos y las alternativas de intervención sugiriendo líneas de acción y actuaciones concretas para fomentar las decisiones más

pertinentes en las secretarías de despacho para el tratamiento integral de las problemáticas sociales. (Alfama & Cruells, 2011, pág. 9).

Las decisiones de fondo se deben orientar a los arreglos institucionales, organizacionales y metodológicos dirigidos a dar coherencia a las decisiones y acciones determinadas de manera que se alcance una mayor convergencia de los impactos de las políticas sociales a través de una efectiva gestión de la política transversal para que haya una mayor correspondencia entre los objetivos propuestos y las aspiraciones sectoriales. Las políticas públicas deben satisfacer los criterios de coherencia y coordinación. La coherencia es el resultado de la subordinación de las políticas locales a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles. La coordinación, por su parte, es un proceso que se despliega durante la ejecución y que vehicula los mecanismos de relación entre los actores. (Martínez R. , 2009, pág. 6). La integración de la perspectiva de género a través de un desarrollo en el marco normativo municipal puede generar de manera más eficiente los mecanismos de relacionamiento administrativo necesarios para una adecuada implementación de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género en Bello.

## 8 Bibliografía

(1991). Constitución Nacional de Colombia.

(2006). Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres. Bello.

Acuerdo municipal 028. (2006). Por medio del cual se adopta la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres del municipio de Bello. Bello, Antioquia, Colombia.

Alfama, E., & Cruells, M. (Septiembre de 2011). Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). Obtenido de chrome-extension://gbkeegbaiigmenfjclcdgdpimamgkj/views/app.html

Alonso, A. (Junio de 2010). El mainstreaming de género y sus nuevos desafíos: repensando el concepto de igualdad(es). Revista del CLAD. Reforma y Democracia. Caracas, Venezuela.

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. (s.f.). La transversalidad como elemento de mejora en el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Resultados de una reflexión compartida.

CEPAL. (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010). Santiago de Chile.

Decreto 20140193. (2014). Por medio del cual se autoriza en el municipio de Bello Antioquia, el Consejo Municipal de Política Social . Bello.

Decreto 201504000274. (2015). Por medio del cual se modifica el Comité Directivo municipal de Mujer, Género y Equidad. Decreto 202 de mayo de 2009. Bello.

Decreto 201504000600. (2015). Por medio del cual se actualiza en el municipio de Bello el Consejo Municipal de Política Social. Bello.

Decreto 202. (2009). Por medio del cual se crea el Comité Directivo de Mujer, Género y Equidad. Bello.

ECOSOC. (Septiembre de 1997). Gender Mainstreaming. REPORT OF THE ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. New York, New York, Estados Unidos de América: United Nations.

García, E. (23 de Junio de 2008). Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?: Marco conceptual. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Obtenido de

[http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/doc\\_732\\_Policasdeigualdad23junio08.pdf](http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/doc_732_Policasdeigualdad23junio08.pdf)

- Guerrero, H. (2008). La Política Transversal de Equidad de Género. Análisis comparado de las herramientas más innovadoras para su implementación. *Principia Iuris*, 31-46.
- Hoyos, L. (2014). El Marco Analítico de Harvard (gender mainstreaming) en los análisis del derecho económico: propuesta para visibilizar a la mujer en los procesos de desarrollo económico en Colombia. *Derecho Público*, 1-27.
- Incháustegui, T., & Ugalde, Y. (2006). La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia. Obtenido de Instituto de las Mujeres. Inmujeres: <http://187.216.193.232/biblos-imdf/node/9340>
- León, M. (2006). Neutralidad de género y políticas públicas en las Reformas Agrarias de América Latina - See more at: <http://www.bdigital.unal.edu.co/48192/#sthash.1Qzxr2t7.dpuf>. *Revista Nómadas*, 44-52.
- Ley 136. (1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Colombia.
- Maceira, L. M., Alva, R., & Rayas, L. (2007). Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género: una guía. México: El colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer PIEM. Obtenido de <https://books.google.com.co/books?id=ed5kaDo2ao4C&lpg=PA14&ots=pJTxyADca&dq=feminismo%20institucional%20y%20neoinstitucionalismo&pg=PP1#v=onepage&q=feminismo%20institucional%20y%20neoinstitucionalismo&f=false>
- Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso. *Estrategia metodológica de la investigación científica*. *Pensamiento y Gestión*, 165-193.
- Martínez, R. (2009). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: aspectos conceptuales y experiencias. Brasil.
- Organización de las Naciones Unidas. (1995). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Beijing.
- Plan de Desarrollo 2008-2011 "Por el Bello que queremos" . (2008). Bello, Antioquia, Colombia.

- Plan de Desarrollo 2012-2015 "Bello ciudad educada y competitiva". (2012). Bello, Antioquia, Colombia.
- Plan de Desarrollo 2016-2016 "Bello, ciudad de progreso". (2016). Bello, Antioquia, Colombia.
- Pulido, N. (2001). Evaluación transversal de políticas públicas., (págs. 1-14). Argentina.
- Repetto, F. (Marzo de 2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas reflexiones prácticas en América Latina. Guatemala: Magna Terra.
- Repetto, F., & Fernández, J. (2012). Coordinación de políticas. programas y proyectos sociales. Buenos Aires.
- Rigat-Pflaum, M. (2008). Gender mainstreaming. Un enfoque para la igualdad de los géneros. Argentina.
- Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. Reflexión política, 37-46.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. Policy Studies Journal, 538-560.
- Serra, A. (2005). La gestión transversal. Expectativas y Resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 1-17.
- Universidad Nacional de Colombia. (2006). Factores de continuidad y discontinuidad en las políticas públicas en Bogotá 1990-2005. Bogotá.