

MUJERES SÍ, PERO NO ASÍ. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL  
PARA EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL ACUERDO FINAL

WOMEN YES, BUT NOT LIKE THAT. INTERGOVERNMENTAL COORDINATION  
FOR THE GENDER APPROACH IN THE FINAL AGREEMENT

JEIMY LIZETH GARCÍA SÁNCHEZ  
Tesis

Asesor, docente  
SARA VÉLEZ ZAPATA

UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE HUMANIDADES  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
MEDELLÍN  
2020

## CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>2. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	8
2.1. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS .....	8
2.1.1. <i>Políticas públicas de igualdad</i> .....	8
2.1.2. <i>Acción afirmativa</i> .....	9
2.1.3. <i>Implementación de políticas públicas</i> .....	11
2.1.4. <i>Coordinación intergubernamental</i> .....	12
<b>3. MARCO METODOLÓGICO</b> .....	13
<b>4. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN E INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN PARA EL ENFOQUE DE GÉNERO DEL ACUERDO FINAL</b> .....	14
4.1. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA EL ENFOQUE DE GÉNERO: VARIAS INSTANCIAS, POCOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN .....	16
4.1.1. <i>Alta Instancia de Género del Gobierno y el enfoque Top - Down</i> .....	16
4.1.2. <i>Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz y el enfoque Bottom - up</i> ....	17
4.2. LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DESDE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y SEGUIMIENTO.....	19
4.2.1. <i>El enfoque de género en el Acuerdo Final visto desde la tecnocracia de la planeación y seguimiento nacional</i> .....	19
4.2.2. <i>Anorí y sus horizontes de planeación local para el enfoque de género</i> .....	22
<b>5. CONCLUSIONES</b> .....	25
<b>6. RECOMENDACIONES</b> .....	26
6.1. PARA LA ALTA INSTANCIA DE GÉNERO DEL GOBIERNO.....	26
6.2. PARA LA INSTANCIA ESPECIAL DE MUJERES PARA EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA PAZ .....	27
6.3. PARA LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO, IMPULSO A LA VERIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN .....	27
6.4. PARA LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE ANORÍ Y LOS ACTORES LOCALES .....	27
<b>7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	27

## **RESUMEN**

El presente artículo analiza de qué forma se da la coordinación intersectorial e intergubernamental entre las instancias creadas para el enfoque de género del Acuerdo Final, identificando la manera cómo operan sus instrumentos de planeación y seguimiento, a partir de los enfoques teóricos de políticas públicas de igualdad de género e implementación de políticas públicas, así como de los conceptos de acción afirmativa y coordinación intergubernamental. La pregunta que orienta el análisis es como sigue: ¿Cuáles son los retos del enfoque de género, en la fase de implementación del Acuerdo Final, asociados a la coordinación intersectorial e intergubernamental y a los instrumentos de planeación? La tesis que se sostiene es que, luego de 3 años de la implementación del Acuerdo Final, las acciones afirmativas para las mujeres son de las más retrasadas, porque existen vacíos en las relaciones intergubernamentales y en los instrumentos de planeación y seguimiento que impiden materializar los compromisos de género en los territorios.

Palabras clave: acciones afirmativas, Acuerdo Final, enfoque de género, políticas públicas, coordinación intergubernamental.

## **ABSTRACT**

This article analyzes how intersectorial and intergovernmental coordination occurs between the bodies created for the gender approach of the Final Agreement. Also, it identifies the way in which its planning and monitoring instruments operate, based on theoretical approaches to public policies on gender equality and the implementation of public policies, as well as the concepts of affirmative action and intergovernmental coordination. The question that guides the analysis is as follows: What are the challenges of the gender approach, in the implementation phase of the Final Agreement, associated with intersectorial and intergovernmental coordination and planning instruments? The thesis that is maintained is that, after 3 years of the implementation of the Final Agreement, affirmative actions for women are among the most delayed, because there are gaps in intergovernmental relations and in the planning and monitoring instruments that prevent materializing the gender commitments in the territories.

Keywords: affirmative actions, Peace Agreement, gender mainstreaming, public policies, and intergovernmental coordination.

## 1. INTRODUCCIÓN

El conflicto armado colombiano ha afectado de forma diferenciada a las mujeres en todos sus ciclos vitales y en todas las áreas del desarrollo humano (UNDP - United Nations Development Programme, 2020)<sup>1</sup>. Los actores del conflicto han demostrado el poder contra su enemigo a través de estrategias de guerra que han recaído directamente sobre las mujeres, tales como el despojo de la propiedad, el desplazamiento forzado, la violencia y explotación sexual, el control de la libertad y la movilidad, los obstáculos para la participación política, la participación forzada en la guerra y el reforzamiento de estereotipos de género.

El Acuerdo Final entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC - EP ha permitido avanzar en el reconocimiento de las afectaciones a los derechos humanos de las mujeres, y ha traído consigo la posibilidad que el Estado actúe sobre las condiciones estructurales de dichas vulneraciones. Es el primer acuerdo de paz que desde la fase de negociación genera las condiciones para la creación de una comisión de género, con el fin de transversalizar el enfoque de género en cada uno de los puntos acordados, además de incluir ejes temáticos, indicadores y metas para su abordaje (Humanas Colombia; SISMA Mujer; Red Nacional de Mujeres, 2017).

En relación con lo anterior, pese a los esfuerzos de la comisión de género del Acuerdo Final por definir la ruta de implementación del capítulo de género, a tres años de haber iniciado dicha implementación, las medidas para las mujeres y la población LGBT son de las más atrasadas en la implementación general del Acuerdo Final. Tres informes recientes dan cuenta de ello: el primero, del Instituto Kroc, entidad que hace el apoyo técnico al seguimiento y monitoreo en la implementación. El segundo, de la Instancia Especial de mujeres para el enfoque de género en la paz, creada para hacer seguimiento a la implementación del enfoque de género del Acuerdo Final. Y, tercero, el informe del Grupo de Género en la Paz – Gpaz, conformado por un conjunto de organizaciones nacionales defensoras de los derechos de las mujeres, que ha velado porque se incluya y se dé cumplimiento al enfoque de género en el Acuerdo de Final. Los tres informes coinciden en evidenciar los retrasos en la implementación de las medidas de género en temas estratégicos como la Reforma Rural Integral, la sustitución de cultivos de uso ilícito, la reincorporación de excombatientes y las garantías de seguridad.

Como lo refleja la Figura 1, tomada del informe del Instituto Kroc, aproximadamente el 80% de las medidas afirmativas para las mujeres no han iniciado o están apenas iniciadas, en contraste con la totalidad del Acuerdo Final que tiene un 62% en esta misma situación; es decir, 18 puntos porcentuales de diferencia. De otro lado, del total de compromisos que debían haber finalizado a noviembre del 2019, tan solo un 8% de las medidas para las mujeres ha llegado a este punto, en comparación con el 25% del total del Acuerdo Final; es decir, una diferencia de 17 puntos porcentuales.

---

<sup>1</sup> El informe más reciente del PNUD denominado *Índice de Normas Sociales de Género* (2020), ofrece un amplio panorama mundial sobre cómo las normas sociales obstaculizan el desarrollo de las mujeres en todos los ámbitos de la vida, tales como la política, la salud y la educación, y evidencia cómo el 90% de la población mantiene algún sesgo hacia las mujeres.

Gráfico

1

Implementación de los compromisos con enfoque de género vs implementación total del Acuerdo - agosto 2019

No iniciada      Intermedia  
Mínima              Completa

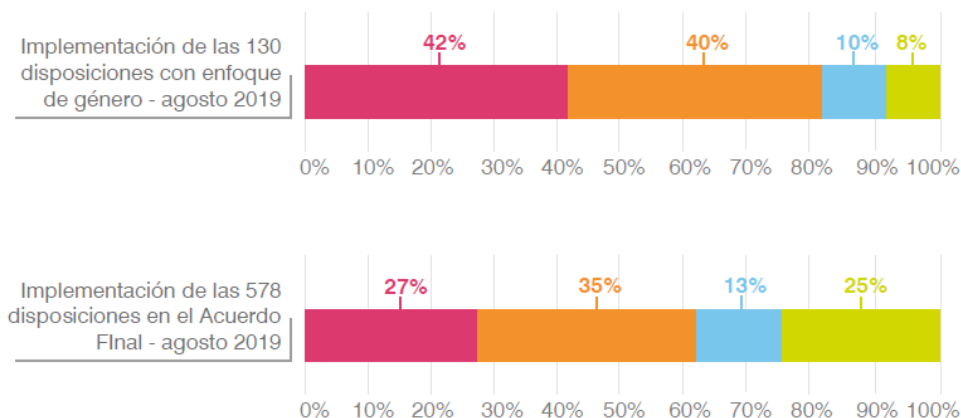


Figura 1: Porcentaje de implementación de las acciones de género versus el Acuerdo Final. Fuente: Instituto Kroc, 2019.

Por su parte, el informe de la *Instancia Especial de mujeres para el enfoque de género en la paz* insta al gobierno nacional y a los gobiernos territoriales a avanzar en la adecuación de instrumentos de planeación y presupuestación, asesoría técnica y articulación institucional para lograr avances en los puntos del Acuerdo Final que tienen relación directa con los compromisos para lograr la equidad de género y la participación de las mujeres en la construcción de paz y el desarrollo territorial (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, 2019).

Los informes mencionados permiten pensar en que podría haber fallas en los mecanismos de coordinación intergubernamental y en los instrumentos de planeación para la toma de decisiones de las entidades responsables de la implementación de las acciones afirmativas para las mujeres, dado que estas no tenían a junio de 2019 planes de trabajo concertados para el cuatrienio. Por su parte, la Alta Instancia de Género del Gobierno, entidad creada para la articulación y coordinación del enfoque y transversalización de género, se instaló en enero de 2019 sin un rol determinante durante este primer año de creación (CINEP; CERAC; Programa por la Paz, 2019).

Como lo afirman Cabrero y Zabaleta (2009), citando a Licha y Molina, “los riesgos de incoherencia en la acción organizada disminuyen, al identificar los vacíos en las cadenas de funciones y en el entramado institucional” (p. 4). De manera tal que persistirán los rezagos en los compromisos de género i) si existe duplicidad, dispersión o vacíos en las funciones institucionales, ii) si no se da interacción entre las entidades, y de éstas con los gobiernos departamentales, municipales y organismos internacionales que participan en la implementación a nivel territorial y iii) si persiste la incoherencia entre los instrumentos de planeación. La acción coordinada del Estado y la funcionalidad institucional en temas estructurales como la Reforma Rural Integral, la sustitución de cultivos de uso ilícito, la reincorporación de excombatientes, la atención y reparación de víctimas del conflicto armado y las garantías de seguridad para las mujeres, permitirá que las brechas históricas y las

desigualdades que éstas han vivido realmente se transformen.

En consecuencia, como se verá en este texto, podría afirmarse que, luego de 3 años de la implementación del Acuerdo Final, las acciones afirmativas para las mujeres son de las más retrasadas porque existen vacíos en las relaciones intergubernamentales y en los instrumentos de planeación y seguimiento, que impiden materializar los compromisos de género en los territorios que producirán las transformaciones deseadas en el cierre de brechas entre hombres y mujeres.

Este trabajo de investigación analiza de qué forma se da la coordinación intersectorial e intergubernamental entre las instancias creadas para el enfoque de género del Acuerdo Final. Asimismo, se ocupa de examinar la manera como operan sus instrumentos de planeación y seguimiento, a partir de los enfoques teóricos de políticas públicas de igualdad de género e implementación de políticas públicas y los conceptos de acción afirmativa y coordinación intergubernamental. La pregunta que orienta esta investigación es: ¿Cuáles son los retos del enfoque de género, en la fase de implementación del Acuerdo Final, asociados a la coordinación intersectorial e intergubernamental y a los instrumentos de planeación?

Para dar respuesta a la pregunta, los objetivos que plantea la investigación son los siguientes. En primer lugar, analizar los retos del enfoque de género, en la fase de implementación del Acuerdo Final, asociados a la coordinación intersectorial e intergubernamental. Para ello, es necesario determinar las funciones y la institucionalidad que tienen el mandato de implementar el enfoque de género en el Acuerdo Final. En segundo lugar, identificar cómo opera la coordinación intersectorial e intergubernamental en la toma de decisiones, y cómo operan los instrumentos de planeación teniendo como estudio de caso el proceso llevado a cabo en el municipio de Anorí, Antioquia. En tercer lugar, brindar recomendaciones de política pública que favorezcan la implementación de las acciones del enfoque de género en el Acuerdo Final, con base en los resultados del análisis del caso de Anorí.

La elección de Anorí como estudio de caso se debe a un conjunto de condiciones históricas derivadas del conflicto armado, que le hacen en la actualidad un territorio relevante para un análisis en clave de paz y de género. Anorí es un municipio ubicado en la subregión del Nordeste del departamento de Antioquia. Según el DANE, para el 2018 Anorí tenía un total de población de 14.502 personas, de las cuales el 48% son mujeres y el 52% hombres. En relación con la ubicación, 59,27% de la población está en la zona rural y el 40,73% en zona urbana. Su topografía se caracteriza por empinadas pendientes que forman profundos cañones (Alcaldía de Anorí, 2016). Estas características hacen de Anorí un municipio altamente rural, con ecosistemas estratégicos de importante valor ecológico y riqueza hídrica. Su ubicación privilegiada lo conecta con las subregiones antioqueñas del Norte y Bajo Cauca, lo que ha hecho del municipio epicentro de disputas entre grupos armados como el ELN, las FARC-EP y paramilitares en busca del manejo de las economías ilegales relacionadas con el cultivo de coca (históricamente ha registrado más altos índices de cultivos de coca en Antioquia) y de la minería ilegal (es el tercer municipio en producción de oro del nordeste, después de Remedios y Segovia) (Convenios de Fuerza y justicia, 2020).

El conflicto armado en Anorí ha registrado un total de 16,540 víctimas hasta el 2020 y se han presentado 18,749 eventos relacionados con el conflicto armado en algún lugar del

municipio, siendo el 2011 el año en que mayor número de hechos y declaraciones se dieron. Los hechos victimizantes que mayor población han afectado son el desplazamiento forzado con 14,881 personas, 1,322 homicidios, 649 amenazas y 177 minas antipersonales, artefactos explosivos o MUSE, este último ubica al municipio en el cuarto lugar del departamento por accidentes con minas (Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, 2019).

Por las condiciones mencionadas y por los índices de pobreza multidimensional y baja institucionalidad, en la actualidad Anorí es uno de los 170 municipios más afectados por el conflicto armado, por tanto, priorizado por el gobierno nacional para la implementación del Acuerdo Final. También, en su territorio está el Espacio Territorial para la Capacitación y Reincorporación, en adelante ETCR, que cuenta con un 36% de mujeres excombatientes de las FARC (Misión de Verificación, 2020). Es, además, un municipio priorizado para implementar el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET, denominado Bajo Cauca – Nordeste y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, en adelante PNIS. Adicionalmente, hacen presencia numerosas organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones de mujeres y entidades internacionales, nacionales, departamentales y locales, que aportan diferentes puntos de vista para el análisis, las recomendaciones y conclusiones de esta investigación.

Este trabajo se estructura en seis apartados. El primero introduce el contenido del trabajo, plantea el problema, la hipótesis, la pregunta y los objetivos de la investigación. Se presenta aquí un breve panorama del porqué Anorí es un caso de estudio relevante para indagar por la implementación del enfoque de género en el marco del Acuerdo Final.

El segundo apartado expone el marco conceptual que sustenta el trabajo en las categorías de análisis de políticas públicas de igualdad e implementación de políticas públicas. La primera categoría se elabora a partir de referentes teóricos como la CEPAL, Annie Marie Goetz y Patricia Fernández de Castro, mientras que la categoría de implementación se respalda en referentes teóricos tradicionales de las políticas públicas como son Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky. De estas dos categorías se derivan los conceptos de acción afirmativa y mecanismos de coordinación intergubernamental, que aportan las manifestaciones observables del fenómeno de estudio.

El tercer apartado establece el marco metodológico, donde se define que esta es una investigación de carácter cualitativo, desarrollada a través del método de “estudio de caso”, en la cual se emplean instrumentos como la entrevista semiestructurada y el análisis documental para dar cuenta de la evidencia empírica recolectada.

El cuarto apartado presenta los resultados obtenidos del proceso metodológico, destacando la manera en que funcionan las dos instancias creadas para garantizar la transversalización del enfoque de género y las acciones afirmativas a nivel intersectorial e intergubernamental. Adicionalmente, se presentan los instrumentos de planeación del enfoque de género para la implementación del Acuerdo Final como política pública de igualdad de género en los niveles nacional y municipal, este último para el caso específico de Anorí.

El quinto apartado hace referencia a una serie de recomendaciones para la institucionalidad

que podrían ayudar, a nivel nacional y territorial, a evidenciar los avances en la implementación y a monitorear los resultados e impactos en el cierre de brechas de género. Finalmente, el sexto apartado presenta un conjunto de conclusiones producto de la investigación.

## **2. MARCO CONCEPTUAL**

### **2.1. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS**

El Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final incluye un capítulo específico sobre el enfoque de género y define una serie de medidas afirmativas para las mujeres, encaminadas a resarcir la afectación que éstas han sufrido a causa del conflicto armado. Tal reconocimiento por parte del Estado busca la transformación de esa situación como una condición indispensable para el logro pleno de una paz estable y duradera. Llevar a cabo esta tarea implica: *transformar* la manera en la que el Estado, sus instituciones y la sociedad se han relacionado históricamente; *innovar* en las formas de hacer presencia en zonas apartadas de la centralidad donde se toman las decisiones; *cambiar* patrones culturales y *poner* la mirada sobre las mujeres como agentes activas de la sociedad y el desarrollo.

Acorde con lo anterior, el presente apartado define las categorías conceptuales para dar cuenta de la problematización de los fenómenos analizados. Así, se parte de concebir el Acuerdo Final como una *política pública de igualdad*, en tanto incorpora enfoques teórico-filosóficos y técnicos para la superación de formas de discriminación de género a través de *acciones afirmativas* y la transversalización del enfoque de género. En el mismo sentido, asume la teoría sobre la *implementación*, fase actual del Acuerdo Final, para analizar las complejidades que reviste esta fase en las políticas públicas, haciendo énfasis en las *relaciones intergubernamentales* y en los instrumentos de planeación que permiten llegar de forma coordinada con programas, proyectos, bienes y servicios encaminados al empoderamiento de las mujeres y al cumplimiento de las acciones afirmativas.

#### *2.1.1. Políticas públicas de igualdad*

Las políticas públicas de igualdad ostentan dos características fundamentales para su definición. De un lado, examinan la igualdad formal, en tanto reconocimiento ante la ley de la existencia de grupos humanos discriminados y excluidos, y se sustenta en el principio de no-discriminación (Fernandez de Castro, 2012) o igualdad legal (CEPAL, 2014). Del otro lado, entienden que la igualdad formal no es condición suficiente para eliminar la discriminación, sino que es una condición previa vinculada a la igualdad material o sustantiva, que deriva en igualdad real, como principio de justicia social (CEPAL, 2014).

En relación con esto, las políticas públicas de igualdad tienen como trasfondo la justicia de género, entendida como justicia social, vista a través de dos principios de justicia no excluyentes: uno, como principio de igualdad, que exige que todos sean tratados por igual. El otro, como principio de igualdad diferenciada que “reconoce el lugar históricamente menoscabado de las mujeres en las distintas esferas del funcionamiento social” (CEPAL, 2014, pág. 16). En otras palabras, la justicia de género reúne tres principios de justicia: *el principio de justicia distributiva*, en tanto busca el acceso a recursos materiales e

inmateriales; *el principio de justicia representativa*, dado que propende por la participación activa en espacios de decisión en la vida pública y social; y, *el principio de justicia de reconocimiento*, que refiere la negación de la autonomía, la libertad y las violencias.

Por su parte, Goetz (2007) define la justicia social como las medidas para reparar las desventajas que llevan a la subordinación de las mujeres tanto en la distribución de los recursos y oportunidades (que permiten construir capital humano, social, económico y político) como en las concepciones de la dignidad humana, la autonomía personal y los derechos. Las políticas públicas de igualdad tienen en su horizonte abordar y resarcir las situaciones opresoras para generar equilibrio entre hombres y mujeres a través de acciones diferenciadas. María Bustelo, citada por Fernández de Castro, define entonces las políticas públicas de igualdad así:

El conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres y que tienen por objetivo conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, incidiendo sobre las condiciones socioeconómicas y culturales que impiden y obstaculizan dicha igualdad (2012, p. 81).

En consonancia con lo anterior, las políticas públicas de igualdad se orientan a la comprensión de las relaciones sociales de subordinación en una sociedad determinada para evidenciarlas y transformarlas. Requieren, además, adoptar medidas que remedien las desventajas históricas, sociales y culturales que obstaculizan a las mujeres acceder a la igualdad de oportunidades. A su vez, impulsan la adquisición de poder, individual y colectivo, como estrategia para superar los obstáculos que impiden la equidad entre los géneros. Implican, también, identificar las causas que producen las brechas de género y ayudan a formular mecanismos para superarlas (Rivera Crespo, 2011).

Así, es posible afirmar que el Acuerdo Final es una política pública de igualdad porque reconoce que las mujeres ubicadas en entornos de conflicto armado sufren aún más la exclusión de los beneficios del desarrollo, soportan vulneraciones cuando asumen un rol de poder y liderazgo en sus comunidades y tienen limitaciones para la toma de decisiones con autonomía. Establece, además, medidas de compensación para el acceso a recursos materiales e inmateriales y busca ampliar la representación de las mujeres en los espacios de poder. Por ello, la Comisión de Género, durante el proceso de negociación de la paz, acordó incluir la transversalización del enfoque de género en el Acuerdo Final e incorporó una batería de acciones de política pública para favorecer el avance de las mujeres y reducir las desigualdades asociadas al género.

### *2.1.2. Acción afirmativa*

En consonancia con las políticas públicas de igualdad, la categoría de acción afirmativa es relevante en esta investigación porque a través de ella se evidenciará si las diversas tareas que emprenden las instituciones creadas en el Acuerdo Final están orientadas a superar las brechas y las condiciones de exclusión de las mujeres.

La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, adscrita a la Comisión de Derechos Humanos, emprendió una investigación con el fin de establecer el concepto y la práctica de acción afirmativa. Un resultado preliminar del estudio determinó que no existe una definición unívoca, como tampoco una sola forma de nombrarse. Por ejemplo, se usan como sinónimos “acción positiva”, “políticas de preferencia”, “justicia compensatoria”, “justicia distributiva”, entre otros. En términos generales, se entiende por acción afirmativa:

[Al] conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva (Comisión de Derechos Humanos, 2002, pág. 4).

La dificultad de establecer una definición común del concepto de acción afirmativa obedece a que es empleado tanto en el ámbito jurídico del derecho internacional como del derecho interno de los países. Esto también ha implicado dificultades en la manera de ser interpretada en el ordenamiento interno, ya que debe haber una relación auténtica entre la acción afirmativa y la compensación por discriminaciones pasadas, bien sean por la raza, el origen étnico o el género. Asimismo, debe haber claridad sobre si estas condiciones son en realidad un indicador del mal social que se pretende erradicar con el programa de acción afirmativa (Comisión de Derechos Humanos, 2002).

Las acciones afirmativas son definitivas porque impactan diversos ámbitos personales, sociales e institucionales. Iris Marion Young (2000) menciona tres: primero, el reconocimiento y aceptación por parte de las instituciones de la existencia de grupos antes excluidos. Segundo, las acciones afirmativas contrarrestan los prejuicios de quienes toman decisiones. Tercero, la inclusión y participación de las personas que representan a los grupos excluidos en las instituciones y posiciones sociales conlleva la ventaja de la representación de grupo en los escenarios de toma de decisión, permeando la cultura y los valores que complementan las visiones. En definitiva, “el propósito de las acciones afirmativas es mitigar la influencia de los actuales prejuicios y de la ceguera de las instituciones y las personas que toman decisiones” (Young, 2000, pág. 333).

Un aspecto importante de las medidas de acción afirmativa, que puede implementarse con el Acuerdo Final, es la importancia de definir con precisión los grupos que han de beneficiarse de los programas. La decisión no debe basarse sólo en la pertenencia al grupo al que se orientan las acciones, sino que debe tomar en cuenta otros factores como el socioeconómico o el étnico, de tal manera que la escogencia se haga de forma individual y no solo por su pertenencia al grupo (Comisión de Derechos Humanos, 2002). Este elemento cobra relevancia en la implementación de las medidas dirigidas a las mujeres en el Acuerdo Final, pues no es a todas las mujeres del país, sino a aquellas que habitan en alguno de los 170 municipios priorizados para el posconflicto, rurales (preferentemente), con una o varias afectaciones a causa del conflicto armado, en condiciones de pobreza multidimensional o excombatiente.

En definitiva, las acciones afirmativas para las mujeres en el Acuerdo Final tienen por objetivos, de un lado, reconocer, por parte del Estado colombiano, la existencia de unos

grupos excluidos que deben ser sujetos de medidas de compensación, y, de otro lado, avanzar en la redistribución de los recursos económicos y sociales para satisfacer los derechos básicos, partiendo del principio de igualdad y no discriminación. Para el logro de estos objetivos, es necesario poner los ojos sobre la fase de implementación del Acuerdo Final, en relación con los mecanismos de coordinación intergubernamental y la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno, que ponen en marcha las acciones de la política en el caso de estudio para el municipio de Anorí.

### *2.1.3. Implementación de políticas públicas*

Para esta investigación se toman las definiciones de implementación de políticas públicas propuestas por Pressman y Wildavsky (1998), quienes la definen como “un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas” (1998, pág. 55). Esta definición se complementa con la propuesta de Van Meter y Van Horn (1993), quienes afirman que “la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Meter & Horn, 1993).

Estas dos definiciones son complementarias en tanto la primera enfatiza en la interacción y las acciones, mientras que la segunda le da relevancia a los actores que ponen en marcha dichas acciones. Para el desarrollo de esta investigación los dos elementos tienen preeminencia, dado que el propósito es analizar cómo los individuos, o grupos de individuos, toman decisiones en un escenario de alta complejidad, desconfianza y puntos de vista divergentes sobre los asuntos de género. Siguiendo a Aguilar (1993), a propósito del caso de Oakland descrito por Pressman y Wildavsky (1998), existen varios factores determinantes del éxito o fracaso durante la implementación de una política; sin embargo, hay dos de ellos que se consideran definitivos para la implementación de las acciones afirmativas del Acuerdo Final: 1. *The complexity of joint action*, y 2. *The multiplicity of decision and clearance points*.

El primer factor hace referencia a la complejidad de la acción colectiva, a causa de la multiplicidad de funcionarios de entidades estatales y no estatales, con jerarquías de mando desiguales en niveles territoriales piramidales, contratistas y operadores que deben hacer “esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, esfuerzos prolongados para realizar cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas” (Aguilar, 1993, pág. 49). Todos estos asuntos suelen generar conflictos, malentendidos, confusiones y retrasos, quizá menores, pero que sumados generan gran impacto en las posibilidades de concreción frente a los objetivos planteados en la política.

El segundo se refiere a la multiplicidad de decisiones y puntos de autorización. “Los “puntos de decisión” colectiva y cada decisión individual a tomar conlleva la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa” (Aguilar, 1993, pág. 51). Estas decisiones, colectivas e individuales, inciden en la interrupción, el cambio de rumbo y, en últimas, en el éxito de las operaciones. La comprensión de lo que implica poner en marcha este aparato de concertación, de cooperación, de decisión y de operación, que reviste un sinnúmero de implicaciones técnicas, operativas y políticas, puede facilitar el hallazgo de mecanismos que ayuden a la toma de decisiones y a

la materialización de acciones. Ello con el fin de reducir tiempos y controlar los factores que afectan la consecución de las metas trazadas.

Ahora bien, de la eficacia para llevar a cabo armónicamente cada una de las tareas que buscan el logro de los objetivos dependerá, finalmente, el mejoramiento de la vida de las mujeres a quienes se dirige el capítulo de género del Acuerdo Final. Analizar, desde la perspectiva de los actores y las entidades la cadena de decisión – cooperación – acción, en la fase de implementación de las acciones afirmativas para las mujeres, pondrá en evidencia los vacíos que puedan existir y sugerirá oportunidades de mejora en dichos procesos que conlleven a reducir el riesgo de fracaso del enfoque de género.

#### *2.1.4. Coordinación intergubernamental*

En concordancia con lo mencionado en el apartado anterior sobre la implementación de políticas públicas, la coordinación es un elemento regulador que permite a la acción social compleja mantener el atributo de acción organizada en un marco institucional dado (Cabrero & Zabaleta, 2009, pág. 3). Esto quiere decir que, reconociendo la implementación, en especial de un acuerdo de paz, como una fase provista de complejidades, incertidumbres y desconfianza, también es posible determinar formas cooperativas, formales y no formales, que reduzcan estos atributos y faciliten el logro de los objetivos de la política.

Para ello, la generación de confianza y de redes de coordinación entre tomadores de decisiones e implementadores pueden generar transformaciones en lo territorial que redunden en mayores probabilidades de éxito. En consecuencia, la coordinación es “un constructo organizacional e institucional que debe ser diseñado tanto en el plano formal como en el de los referentes valorativos individuales y de los sistemas de regulación social” (Cabrero & Zabaleta, 2009, pág. 2). Por tanto, la coordinación no puede fundarse en las jerarquías institucionales, ni en las oposiciones centro versus periferia, lo nacional versus lo territorial, lo público versus lo privado, sino que debe apelar a la coincidencia de valores humanos y sociales que encuentren sentido en el deseo de transformar una situación negativa o problemática en oportunidades de vida.

Una de las categorías afines a la coordinación es la de Relaciones Intergubernamentales, en adelante RIG, que Morata (1990) define como:

El funcionamiento concreto de las relaciones entre niveles de gobierno aplicadas a la solución de problemas específicos, detectando obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan la coordinación y la cooperación y determinan, en última instancia, el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas. (Morata, 1990, pág. 154)

Para el análisis de cómo se da la implementación de las acciones afirmativas para las mujeres en Anorí, las RIG, son una variable estructural que podría explicar los resultados actuales del Acuerdo Final y del enfoque de género, y orientar oportunidades de cambios o ajustes que conlleven a mejores resultados. “Los riesgos de incoherencia en la acción organizada disminuyen, al identificar los vacíos en las cadenas de funciones y en el entramado institucional” (Cabrero & Zabaleta, 2009, pág. 4)

Agranoff y McGuire (2001), citados por Cabero y Zabaleta (2009), proponen dos modalidades de coordinación intergubernamental: una tradicional y otra emergente. En la primera se incluye la perspectiva de arriba-abajo, con la que se busca una lógica de integración centralmente dirigida. La segunda, “es el esquema de donante-receptor, el cual supone actores mutuamente dependientes en un sistema intergubernamental mucho más equilibrado, en los que incluso se da por momentos una dinámica de abajo-arriba” (p. 5).

Para el caso de estudio de esta investigación, la categoría de mecanismos de coordinación intergubernamental permitió encontrar “los patrones discernibles entre los contactos del programa regularizados a través de múltiples estructuras de decisión dentro de los arreglos de múltiples organizaciones” (Agranoff, 2007); visibilizar la fragmentación en la oferta sin una lógica coherente que integre una definición de políticas y que ofrezca servicios complementarios (Cabero & Zabaleta, 2009); y evidenciar la desconexión entre niveles de gobierno, la posible falta de complementariedad entre iniciativas diversas y una eventual lucha entre esferas gubernamentales y no gubernamentales por tener el reconocimiento político de sus programas.

### **3. MARCO METODOLÓGICO**

Esta investigación es de carácter cualitativo. Siguiendo a Denzin y Lincoln, citados por Vasilachis (2006), la investigación cualitativa se enmarca en “la indagación en situaciones naturales, intentando dar sentido o interpretar los fenómenos en los términos del significado que las personas les otorgan” (p. 24). Para ello, emplea diferentes métodos empíricos de estudio, tales como “estudio de caso, experiencia personal, introspectiva, historia de vida, entrevista, textos observacionales, históricos, interaccionales y visuales, que describen los momentos habituales y problemáticos y los significados en la vida de los individuos” (p.24).

En tal sentido, este trabajo se enmarca en la investigación cualitativa porque busca describir los fenómenos dados en la experiencia empírica, a partir de la práctica institucional y personal de los actores involucrados en la fase de implementación del enfoque de género del Acuerdo Final, bien sea como tomadores de decisión o como ejecutores de la política pública; determinando así las dinámicas locales relacionadas con el enfoque de género en el municipio de Anorí, Antioquia. Esto, con el fin de brindar recomendaciones de política pública, susceptibles de implementarse en este y otros territorios priorizados por el Gobierno nacional, en el marco del Acuerdo Final.

Para el desarrollo de la investigación se empleó el método de estudio de caso, entendido como “el estudio de una entidad particular que se emprende para alcanzar una comprensión más desarrollada de algún problema más general o para desarrollar una teoría” (Gundermann, 2013, pág. 235), “con el fin de ser un medio de descubrimiento y desarrollo de proposiciones empíricas de carácter más general que el caso mismo” (Gundermann, 2013, pág. 236). El estudio de caso de Anorí permite comprender mejor y desarrollar teóricamente el fenómeno de la coordinación intergubernamental en la implementación de políticas de igualdad de género, en el caso particular del Acuerdo Final.

Las técnicas empleadas para la recolección y análisis de evidencia fueron entrevistas semiestructuradas y análisis documental. Respecto de la primera, se define como “una

situación construida con el fin de que un individuo pueda expresar, en una conversación, partes esenciales sobre sus referencias pasadas o presentes” (Peon, 2013, pág. 66). Por ello, se convierte en una técnica para conocer en profundidad las percepciones de los involucrados en la implementación de políticas públicas de igualdad de género. Para ello, se elaboró una guía de 10 preguntas relacionadas con las manifestaciones observables de las categorías acciones afirmativas y coordinación intergubernamental. Los entrevistados fueron 8 personas vinculadas a entidades relacionadas con la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final: 2 personas del Instituto Kroc, 1 de la Instancia Especial de Mujeres, 1 de la JEP, 1 de la ART, 1 del partido FARC, 1 de la Misión de Verificación de la ONU y 1 de ONU Mujeres<sup>2</sup>.

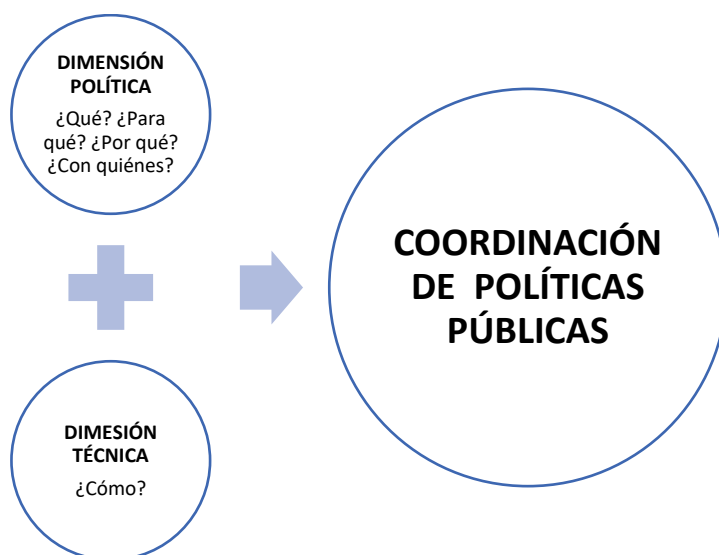
El análisis documental se centró en documentos de carácter público, tales como: Informes del Instituto Kroc, la Instancia Especial de Mujeres y el Grupo género en la paz – Gpaz, el Acuerdo Final, el Plan Marco de Implementación, en adelante PMI, el Plan Nacional de Desarrollo, el CONPES 3931 de 2019 sobre reincorporación, el Decreto 896 de 2017 sobre el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Usos Ilícito, en adelante PNIS, el Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR Bajo Cauca – Nordeste, el Pacto Municipal para la Transformación Territorial de Anorí y el Anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal de Anorí 2020-2023. Para el análisis de la evidencia empírica de las entrevistas y de la revisión documental, se utilizó una matriz en la que se cruzan las categorías analíticas, las manifestaciones observables y la información primaria recolectada.

#### **4. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN E INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN PARA EL ENFOQUE DE GÉNERO DEL ACUERDO FINAL**

En este apartado, se presenta el estado actual del proceso de coordinación intersectorial e intergubernamental para la implementación del enfoque de género como política pública de igualdad, enmarcada en el Acuerdo Final, desde las perspectivas política y técnica. Es decir, desde las instancias creadas en el Acuerdo Final y en el Plan Marco de Implementación para el enfoque de género y desde los instrumentos de planeación y seguimiento. Esto a partir de los resultados de la indagación empírica y el análisis documental a la luz de las categorías de análisis de acciones afirmativas y coordinación intergubernamental. Los resultados se abordan de manera combinada entre la información documental nacional y municipal, las voces de las entrevistadas y elementos teóricos de las políticas públicas.

---

<sup>2</sup> Las respuestas dadas por parte de las entrevistadas corresponden a opiniones personales y en ningún momento representan una posición institucional.



*Figura 2. Dimensiones política y técnica de la coordinación. Tomado de Fundación CIPPEC - UNICEF, 2012.*

La coordinación de políticas públicas y entre actores de la política tiene dos componentes esenciales para su éxito. De un lado, está el componente político, del cual se deriva la visión conjunta y el sentido estratégico de largo plazo. Así, “se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales” (CEPAL, 2000, pág. 15). De allí, la necesidad que las dos instancias creadas para salvaguardar el enfoque de género del Acuerdo Final actúen con una visión política conjunta y unificada a partir del planteamiento estratégico de género que quedó claramente plasmado en el Acuerdo Final. Para ello, se analizan las dinámicas de funcionamiento y coordinación entre la Alta Instancia de Género del Gobierno y la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, con el fin de evidenciar los desafíos a los que se enfrentan estos mecanismos de coordinación para el enfoque de género en la construcción de paz, y las oportunidades de mejora en beneficio de las mujeres que habitan las zonas rurales de los 170 municipios del posconflicto.

De otro lado, la coordinación reviste un carácter técnico que concreta la mirada estratégica acordada a través de instrumentos de operación, en donde se establezca el cómo se llevará a cabo el conjunto de acciones enmarcadas en programas y proyectos, traducidos en bienes y servicios a las mujeres, sujetos de la política pública. Esto supone definir con claridad las reglas de juego que se aplicarán a la ejecución de las políticas públicas y los programas, estableciendo los entes responsables de dicha ejecución, los recursos financieros, físicos y humanos, los mecanismos de control y evaluación de resultados y los criterios y prioridades para la rendición de cuentas (CEPAL, 2000). En consonancia con ello, se presentan los instrumentos de planificación de género y sus interrelaciones en los niveles gubernamentales nacional y municipal.

## 4.1. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA EL ENFOQUE DE GÉNERO: VARIAS INSTANCIAS, POCOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN

### 4.1.1. Alta Instancia de Género del Gobierno y el enfoque *Top - Down*

A lo largo del Acuerdo Final se enuncia una compleja arquitectura institucional para materializar las 578 disposiciones de los 6 puntos definidos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP<sup>3</sup>, entre ellas, la transversalización del enfoque de género y las acciones afirmativas. El PMI establece la creación de la Alta Instancia de Género de Gobierno, en adelante AIGG, <sup>4</sup>, como un espacio de articulación intersectorial que tiene la finalidad de garantizar “la igualdad en sus diferentes dimensiones y la igualdad de oportunidades para todos y todas en el acceso a los diferentes planes y programas contemplados en el Acuerdo, sin discriminación alguna” (Gobierno de Colombia y Fuerza Armadas Revolucionarias de Colombia, 2016, pág. 192).

Este espacio de coordinación empezó a operar en enero de 2019, una vez iniciado el periodo de gobierno de Iván Duque Márquez, con el objetivo de “coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y en la ejecución del Plan Marco de Implementación, por parte de las entidades involucradas” (Presidencia de la República, 2018). La instancia está bajo el liderazgo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.

“Una instancia de coordinación se entiende como un ámbito capaz de mediar y articular políticas sectoriales para que sean compatibles con los objetivos más generales de un gobierno” (Fundación CIPPEC & UNICEF, 2012, págs. 75 - 76). Para que dicho ámbito tenga funcionalidad orgánica requiere vínculos entre sus miembros, habilidades logísticas y experiencia para implementar los acuerdos establecidos entre las entidades involucradas. La AIGG está integrada por entidades ministeriales, direcciones y agencias nacionales, que representan los sectores sociales, económicos y de planeación nacional. La secretaría técnica está en manos de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, entidad que pasó a ser responsabilidad de la Vicepresidencia de la República. Como lo afirma una de las entrevistadas, “la AIGG está subsumida a los intereses de la vicepresidencia y su visión de género. Además, no tiene la gobernabilidad ni la competencia para presionar sobre asuntos estructurales como, por ejemplo, el fondo de tierra” (R. Pineda, entrevista personal, 9 de mayo de 2020).

Por las características de conformación de la AIGG y por la dinámica en la que se viene dando su funcionamiento, esta instancia intersectorial trabaja bajo un enfoque *Top - Down* de las políticas públicas. Es decir, entiende la administración pública desde el centro que impone sus decisiones a las administraciones periféricas. El enfoque de arriba hacia abajo “tiene como postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre

---

<sup>3</sup> EL Instituto Kroc y la Iniciativa Barómetro Colombia trabajan bajo una metodología combinada entre la matriz de acuerdos de paz, el monitoreo y la verificación en tiempo real. Son ellos quienes han definido 578 compromisos para cumplir en los 6 puntos del Acuerdo Final.

<sup>4</sup> El Decreto 1418 del 3 de agosto de 2018, define la creación de la Alta Instancia de Género del Gobierno y enuncia los mecanismos de articulación entre ésta y la Instancia Especial de Mujeres.

el universo político y el mundo administrativo y, por último, la búsqueda del principio de eficiencia” (Roth Deubel, 2009, pág. 109).

Desde este enfoque jerárquico, la AIGG enfrenta los siguientes desafíos para mantener la unicidad de criterios y evitar la dispersión sectorial propia de las dinámicas de cada cartera y de sus esquemas de operación. El primero, evitar la duplicidad de esfuerzos sectoriales en relación con temas que pertenecen a varias carteras. Por ejemplo, la seguridad alimentaria y nutricional podría pertenecer al ministerio de salud, o al de educación o al de agricultura. El segundo, la superposición de competencias institucionales, por ejemplo, programas similares dirigidos a la misma población. El tercero, las relaciones de poder inmersas en escenarios de toma de decisiones. El cuarto, el privilegio de lo político en detrimento de lo técnico o viceversa. El quinto, el mantenimiento de las relaciones de cooperación y reciprocidad.

Además de armonizar la coordinación intersectorial, la AIGG debería asumir el diálogo y coordinación con los niveles de gobierno subnacionales (departamentales y municipales), dado que la lógica actual de arriba hacia abajo promueve la fragmentación, la incoherencia y la duplicidad en las acciones, la dispersión de la acción estatal y del gasto público, debido a que las decisiones recaen en un solo nivel. Además, esta lógica de operación conduce a perder la perspectiva conjunta del enfoque y de su intencionalidad en el Acuerdo Final, en tanto desconoce la participación de múltiples actores que concurren de manera subsidiaria y complementaria en la implementación, tales como entidades de cooperación, entidades territoriales y organizaciones de mujeres, mientras que, de otro lado, desconoce la diversidad de mujeres a quienes las acciones del Acuerdo Final deberían priorizar y beneficiar.

Si distintos niveles participan de un mismo servicio público, la coordinación a favor de la integralidad se vuelve fundamental: la formulación y gestión de políticas sociales en el marco del federalismo hace indispensable que se mejoren los procesos que inciden (o no) en la calidad de vida de la población destinataria. (Fundación CIPPEC & UNICEF, 2012, pág. 62)

En palabras de una de las entrevistadas, “entender la materialización del enfoque de género y las diferencias entre lo nacional y lo territorial implica poner en marcha el andamiaje de la institucionalidad y aceptar las disparidades que se relacionan con esto y con la presencia de las entidades en la toma de decisiones” (R. Gindele, entrevista personal, 7 de mayo de 2020).

#### *4.1.2. Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz y el enfoque Bottom - up*

El punto 6 del Acuerdo Final sobre Implementación, Verificación y Refrendación establece que se conforme una “Instancia Especial con representantes de 6 organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales, que tendrá interlocución permanente con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)” (Gobierno de Colombia y Fuerza Armadas Revolucionarias de Colombia, 2016, pág. 208).

Para la elección de las integrantes, se realizaron “32 asambleas departamentales, y a nivel nacional 3 jornadas informativas dirigidas a organizaciones de mujeres y de sectores LTBI, de las cuales se postularon 6 duplas de mujeres nacionales y 1 dupla de organizaciones LTBI” (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, 2019). La conformación

quedó con un total de 16 mujeres territoriales, nacionales, LTBI, indígenas y afrodescendientes que representan las características diversas de las mujeres colombianas. La Instancia renovará cada 2 años a sus delegadas, y una tercera parte se mantendrá por un año más para dar continuidad a los procesos vigentes.

En contraste con la AIGG, la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, en adelante IEMEGP, se creó bajo una lógica Bottom – up. Es decir, “partiendo de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, de forma ascendente” (Roth Deubel, 2009, pág. 110). En este sentido, la estructura y funcionamiento de la IEMEGP se fundamentan en el ejercicio de la participación ciudadana e incidencia política de quienes integran este espacio. Cada una de las 16 mujeres fueron elegidas por representar a organizaciones sociales territoriales y nacionales, con un activismo destacado en la reivindicación de derechos de las mujeres y la población LGBTI.

La creación de esta instancia tan particular obedece a la incidencia de las organizaciones de mujeres y LGBTI y a la comisión de género durante la negociación, para garantizar una visión amplia e interseccional de la situación de las mujeres en los territorios afectados por el conflicto armado. Además, es una figura decisiva para garantizar que la AIGG no pierda el enfoque integral de la transversalización del enfoque de género y de las acciones afirmativas. Adicional a esto, la IEMEGP constituye un avance novedoso en materia de construcción de paz territorial, que podrá dar pistas para próximas negociaciones de paz en materia de la garantía de los derechos de las mujeres.

La instancia es un organismo político y técnico autónomo de las FARC y del Gobierno Nacional. Esa autonomía le da ventajas y desventajas. La principal ventaja es que goza de legitimidad ante las entidades del Estado, los delegados de las FARC que conforman la CSIVI y las organizaciones sociales. Mientras que la principal desventaja es que no cuenta con recursos del gobierno nacional para llevar a cabo su labor de seguimiento” (R. Pineda, entrevista personal, 9 de mayo de 2020).

Al no tener destinación explícita de recursos por parte del Gobierno nacional para ejercer su mandato, la IEMEG pone de manifiesto una situación evidente de inequidad, pues no tienen mecanismos para sostener un diálogo constante con las organizaciones de mujeres de los territorios ni con las autoridades municipales o departamentales. Si la IEMEG contara con las condiciones para desarrollar efectivamente su trabajo, podría incidir de forma más decidida en el seguimiento a la implementación a nivel territorial del enfoque de género y movilizar a las organizaciones de mujeres para el control social al cumplimiento del enfoque en todas las acciones de gobierno.

Además, la falta de garantías para llevar a cabo su labor va en contra del logro de la igualdad material, en tanto una entidad creada para reivindicar los derechos de las mujeres en el marco de un acuerdo de paz está sustentada en una brecha de desigualdad, pues las 16 mujeres que trabajan para la instancia asumen responsabilidades derivadas de su elección como integrantes de este espacio y no reciben financiación para desarrollar su labor de interlocución multinivel.

Los objetivos de crear espacios de interlocución entre la Alta Instancia de Género del Gobierno y la Instancia Especial de Mujeres era, de un lado, formalizar la actuación complementaria, dotando de sentido político y rigor técnico las decisiones de política pública de género, que mantuvieran en firme el espíritu de cierre de brechas del Acuerdo Final; y, del otro lado, garantizar la perspectiva territorial y diversa, con base con el conocimiento de las necesidades e intereses estratégicos de las mujeres y sus interseccionalidades que posee la Instancia Especial. No obstante, se han evidenciado las dificultades de orden político, técnico y financiero para el pleno funcionamiento de la Instancia, tanto en su incidencia nacional como territorial. Por su lado, la AIGG ha puesto de manifiesto que no es suficiente el conocimiento técnico para garantizar los enfoques si no existen diálogos horizontales con otros niveles de gobierno y otras entidades no gubernamentales inmersas en la implementación, de modo que se reconozcan los esfuerzos territoriales por llevar a cabo el Acuerdo Final.

## 4.2. LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DESDE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y SEGUIMIENTO

### *4.2.1. El enfoque de género en el Acuerdo Final visto desde la tecnocracia de la planeación y seguimiento nacional*

Para este trabajo se ha entendido el Acuerdo de Final colombiano como una política pública de igualdad de género focalizada en 170 municipios. Ello ha implicado definir lineamientos e instrumentos para su implementación que guarden correspondencia con los principios del enfoque de género del Acuerdo Final, enmarcados en el logro de la igualdad, la autonomía y el empoderamiento de las mujeres en un contexto de posconflicto. Tal desafío implica la acción coordinada entre niveles gubernamentales y una clara correspondencia entre instrumentos de planeación y seguimiento de política pública homologados para todos los niveles.

El Acuerdo Final establece medidas de género a lo largo de cada punto del documento, las cuales son complementarias entre sí e integrales en su conjunto. El grupo de trabajo GPaz<sup>5</sup> las clasificó según los siguientes tipos:

- ♀ Enfoque de género: medidas que establecen la incorporación del enfoque de género sin especificar acciones.
- ♀ Afirmativas: medidas afirmativas para las mujeres o acciones concretas para aplicar el enfoque de género.
- ♀ Violencias: medidas sobre violencia basada en género que apuntan a diagnosticar su prevalencia y severidad, así como a prevenirla, atenderla, investigarla, juzgarla, sancionarla y reparar a sus víctimas.
- ♀ Participación: medidas para la participación de las mujeres en las esferas política y ciudadana y en la implementación del Acuerdo Final.

---

<sup>5</sup> GPaz: Género en la Paz, es un grupo de trabajo de activistas feministas, LBT, académicas, víctimas y defensoras de derechos humanos conformado en torno a la implementación del enfoque de género en la construcción de la paz, quienes se dieron a la tarea de identificar las medidas en los 6 puntos del Acuerdo Final, clasificarlas según el tipo de medida y hacer seguimiento a su implementación. A la fecha han elaborado dos informes de seguimiento a la implementación de las medidas de género. El primero de ellos, publicado en noviembre de 2018 y el segundo en agosto de 2019.

- ♀ Instancias de género: instancias con mandato de género. (Género en la paz - GPaz, 2019, pág. 10)

Tales medidas, expresadas en postulados a lo largo de los 6 puntos del Acuerdo Final, fueron traducidas técnicamente en 51 indicadores de género, en el PMI, e incorporados al Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIIPO. Los indicadores tienen resultados, entidades responsables y fechas de cumplimiento. Además, son el instrumento de planeación en el que se basan el gobierno y las entidades nacionales para elaborar los planes sectoriales y establecer metas de cumplimiento. La finalidad del gobierno nacional es que a través de ellos se cierren las brechas entre los géneros y se dé el logro de la igualdad material y sustantiva entre hombres y mujeres.

Sin embargo, sobre el PMI y los 51 indicadores del capítulo de género, la Instancia Especial de Mujeres se pronunció afirmando lo siguiente: “En documento de septiembre de 2017, la instancia especial de mujeres comentó cómo dichos indicadores no eran de impacto, la mayoría de ellos eran de gestión, algunos eran actividades y no guardaban correspondencia con el espíritu de lo acordado” (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, 2019, pág. 1).

Este dictamen es, además, confirmado por una de las integrantes de la Instancia Especial de Mujeres, quien participó en el proceso durante la construcción de los indicadores:

Cuando nos enviaban la información para analizarla, ésta ya estaba incluida, es decir, poca incidencia tuvimos en el resultado. Lo que sí logramos fue que quedaran incluidos los 51 indicadores porque inicialmente sólo había 39. Lamentamos que cualitativamente no quedaron indicadores de impacto, hay unos de resultado y otros de producto, lo que desvirtúa el cierre de brechas de género. (R. Pineda, entrevista personal, 9 de mayo de 2020).

La etapa de formulación de los indicadores de género obedece al sub-ciclo de implementación de políticas públicas denominado elaboración de lineamientos, que va desde la aprobación legislativa hasta antes de la asignación de recursos (Rein & Rabinovitz, 1993). Este periodo de la política pública cobra importancia, toda vez que es precisamente donde se “debe establecer qué grado de congruencia hay entre la legislación y la interpretación burocrática de lo razonable y viable, ya que el campo de acción de la iniciativa administrativa es enorme” (Rein & Rabinovitz, 1993, pág. 160).

De allí, que el grado de insatisfacción manifiesto por los indicadores de género se deba a que el lineamiento no está en correspondencia con el sentido dado en el Acuerdo Final a la transversalización del enfoque de género, pues éste significa “la promoción de la igualdad de género mediante su integración sistemática en todos los sistemas y las estructuras, en todas las políticas, los procesos y los procedimientos, en la organización y su cultura, en las formas de ver y hacer” (Rodríguez Gustá, 2008, pág. 115). Esto pone de relieve una gran distancia entre la mirada estratégica del enfoque de género y la decisión administrativa que tradujo técnicamente el *telos* del Acuerdo Final en indicadores. La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Final – CSIVI asegura que la implementación del enfoque de género “ha sido fragmentada e insuficiente. Consideran que

el Estado no ha tenido una comprensión integral ni transversal del tema en la política pública” (Tapia Godoy, 2020).

Ahora bien, en relación con las metas establecidas por el actual gobierno nacional, la Instancia Especial de Mujeres observó, a propósito de los planes de trabajo para 48 de los 51 indicadores<sup>6</sup>, lo siguiente: “no se establecían líneas base, desagregación por enfoques diferenciales y territoriales, recursos para algunos indicadores ni metas a cumplir durante este cuatrienio” (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, 2019, pág. 2). Desde luego, esta situación complejiza, a nivel territorial, la llegada de bienes y servicios del Estado dirigidos a las mujeres.

Esta información fue contrastada en el SIIPO, identificando, por ejemplo, que el indicador de la Reforma Rural Integral “Mujeres beneficiarias del subsidio integral” tenía una meta de 51 subsidios para el 2019, de los cuales sólo se entregaron 27 (53%). La meta para el 2020 es de 31 subsidios y aumenta en uno para los dos años siguientes. El valor del subsidio entregado es de \$1.436.000. El ejemplo aquí expuesto pone de manifiesto varias problemáticas relacionadas con la manera en que el Estado define las prioridades del gasto público para las mujeres. Lo primero a destacar es que las metas están desconectadas de las cifras que reconocen la afectación del conflicto armado, en el que 6.6 millones de personas viven en los 170 municipios PDET, de los cuales 48% son mujeres (CONPES, 2018); es decir, 3 millones aproximadamente. Lo segundo, no hay información desagregada por territorio, siendo imposible determinar en dónde se han focalizado las beneficiarias del subsidio. Lo tercero, el valor del subsidio integral está por debajo de los rangos del mercado para la compra de vivienda o tierra o reactivación agropecuaria del campo. Lo cuarto, también pone en evidencia poca voluntad política por el cierre de las brechas de género y poco rigor técnico de las entidades que establecen las metas.

La controversia sobre la calidad de los indicadores y sus metas se refuerza por la falta de acuerdo entre las entidades que hacen seguimiento a la implementación del enfoque de género, frente al número de medidas definidas en cada punto del Acuerdo Final. No hay unicidad de criterio numérico ni metodológico para determinar dichas medidas, y esto incide en las diferencias sustantivas que determinan periódicamente el nivel de avance.

De un lado, como se ha presentado, el Gobierno Nacional cuenta con 51 indicadores de género. El Instituto Kroc, con una metodología combinada de la Matriz de Acuerdos de Paz, el monitoreo y la verificación en tiempo real, trabaja sobre 130 compromisos de género. Por su parte, el GPaz ha acordado un total de 122 medidas, de las cuales 13 han sido completadas. Mientras que ONU Mujeres reconoce 100.

*Tabla 1: Medidas de género del Acuerdo Final según entidad*

PUNTO DEL ACUERDO	GOBIERNO NACIONAL	INSTITUTO KROC - INICIATIVA BARÓMETRO	GRUPO GÉNERO EN LA PAZ - GPaz	ONU MUJERES
-------------------	-------------------	---------------------------------------	-------------------------------	-------------

<sup>6</sup> El gobierno nacional habla de 48 indicadores porque afirma que tres ya han sido cumplidos, estos son: La participación de 65.000 mujeres en la elaboración de los PDET; la puesta en marcha de la Alta Instancia de Género del Gobierno y la presentación de proyecto normativo relacionado con la modificación de la Ley 152 de 1994 (dicho proyecto de Ley fue presentado y radicado por el Gobierno Nacional ante el Congreso de la República, pero no fue aprobado).

Reforma rural integral	19	130	25	27
Participación Política	9		26	17
Fin del conflicto	2		20	16
Solución al problema de las drogas	13		12	17
Acuerdo sobre las víctimas del conflicto	3		20	15
Implementación, verificación y refrendación	5		6	8
TOTAL	51		109 <sup>7</sup> medidas de género	100

Fuente: Elaboración propia con base en informes y documentos de cada entidad.

Si bien no hay un parámetro unificado para el enfoque de género y la variación en el cumplimiento difiere según la entidad, el punto común al que han llegado es destacar los atrasos en los compromisos para las mujeres y la falta de representatividad de los 51 indicadores del Gobierno nacional, frente a las más de 100 medidas de las otras entidades, y a la transversalidad del enfoque género en el Acuerdo Final.

De lo mencionado hasta aquí, se deduce que la garantía del enfoque de género reúne los intereses de muchas entidades que se suman para aportar rigor técnico en la construcción de los lineamientos, a fin de que éstos sean traducidos en programas y proyectos que transformen la vida de las mujeres en los 170 municipios donde se construye la paz. Sin embargo, los instrumentos de planeación y seguimiento deberían cumplir la visión de género por la que propende el Acuerdo Final. También se ha puesto en evidencia que, en esta fase de la implementación, y desde una perspectiva de arriba hacia abajo, la transversalización del enfoque de género ha quedado reducida a un número específico de acciones, donde el nivel central, jerárquico y técnico tienen un papel preponderante, pero en el que la diversidad de mujeres y territorial no se ven representadas.

#### 4.2.2 Anorí y sus horizontes de planeación local para el enfoque de género

El municipio de Anorí es un desafío para la construcción de paz desde la perspectiva de género por los riesgos que aún se evidencian con la presencia de grupos armados y de intereses privados afines con economías ilegales y la extracción de recursos naturales. La implementación del Acuerdo Final, en este contexto, adquiere un valor preponderante porque establece métodos de consulta y participación ciudadana a través de la metodología de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, para conocer las necesidades estructurales de las poblaciones afectadas por el conflicto armado.

Los PDET son una herramienta de planeación participativa para construir una visión compartida del territorio a 10 años. Culminan con la construcción de un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), donde estarán plasmadas las ideas y proyectos que las personas propusieron para transformar las condiciones de vida de los territorios rurales. Las

<sup>7</sup> El grupo de género en la paz - GPaz identificó 122 medidas de género, de las cuales 13 ya han sido cumplidas; por lo tanto, el seguimiento lo hacen sobre las 109 medidas restantes. En este sitio web se puede conocer en detalle sus informes, metodología y clasificación de las medidas de género por cada punto del Acuerdo Final: <http://generoy paz.co/>

mujeres rurales y sus organizaciones deben ser protagonistas de este proceso de transformación de sus territorios. (Agencia de Renovación del Territorio, 2017)

Lo novedoso de esta propuesta de participación es que parte del nivel micro-territorial, como son las veredas, y llega hasta el nivel regional. A este proceso se han vinculado numerosas comunidades rurales para ser escuchadas sobre 8 temas estratégicos del desarrollo humano y territorial. Este enfoque *Bottom – Up* de la implementación de políticas tiene por objetivo “buscar las soluciones a los problemas en el punto más concreto en donde aparecen. Se trata por lo tanto de analizar los comportamientos de los individuos o de los grupos organizados y buscar los mecanismos para corregirlos a partir de este nivel” (Roth Deubel, 2009, pág. 126). En este proceso de participación, de abajo hacia arriba, se consolidó un grupo de personas de la zona rural para impulsar y hacer seguimiento a la implementación de las iniciativas. “El grupo motor del Pacto Municipal para la Transformación Territorial – PMTR en Anorí está integrado por un total de 15 personas, 7 de ellas mujeres, que representan a las comunidades étnicas, víctimas, mujeres y población LGBTI” (Y. Montiel, entrevista personal, 25 de mayo de 2020).

El PMTR de Anorí, como se le denomina al conjunto de iniciativas que han sido priorizadas a nivel municipal en el marco del PDET, contiene un total de 138 propuestas clasificadas en alguno de los 8 pilares: ordenamiento social de la propiedad rural; infraestructura y adecuación de tierras; salud rural; educación y primera infancia rural; vivienda rural, agua potable y saneamiento; reactivación económica y producción agropecuaria; derecho a la alimentación y reconciliación, convivencia y paz. La manera en que se espera dar cumplimiento al PMTR es a través de la *Hoja de ruta única para la implementación del PDET*, que funcionará como “una herramienta de articulación con los instrumentos de planeación derivados del Acuerdo Final con los planes y programas sectoriales y territoriales, así como los diferentes mecanismos de financiación y ejecución” (Y. Montiel, entrevista personal, 25 de mayo de 2020). Se espera que este instrumento recoja, articule y permita hacer seguimiento a toda la oferta institucional estatal, de la cooperación y del sector privado en un territorio determinado.

Para que la Hoja de ruta cumpla su objetivo, la implementación del Acuerdo Final debe orientarse hacia un modelo de gobernanza multinivel, en el que todos los involucrados se sientan parte activa de ese bien colectivo que es la paz.

La gobernanza multinivel es un proceso dinámico que posee una dimensión horizontal y una vertical, que no diluye en manera alguna la responsabilidad política, sino que, por el contrario, si los mecanismos e instrumentos son pertinentes y se aplican de forma correcta, favorece el sentimiento de participación en las decisiones y la aplicación común. La gobernanza multinivel constituye más, por consiguiente, un «sistema de acción» político que un instrumento jurídico, y no puede comprenderse únicamente desde el ángulo del reparto de las competencias. (Comité de las regiones, 2009, pág. 4).

Como lo afirma Uribe (2018), “la construcción de paz y la construcción de Estado encuentran, en esta perspectiva multinivel, una oportunidad para morigerar tensiones y promover sinergias a partir de la articulación entre infraestructuras de paz y la cuestión de la gobernanza territorial” (p. 183). Para que se dé de forma concreta la gobernanza multinivel,

se hace necesario un organismo articulador que establezca enlaces en múltiples dimensiones y niveles; que escuche las solicitudes del territorio y las tramite ante instancias regionales o nacionales; y que, a su vez, comunique y oriente al nivel territorial las decisiones superiores. Adicionalmente, este organismo articular debe sumar actores diversos para consolidar procesos de gobernanza territorial real. Lederach (2007) explica que hay tres niveles en los procesos de construcción de paz: el de las élites nacionales e internacionales, el de las organizaciones de base y territoriales, y el nivel intermedio, con actores cercanos a los otros dos niveles. “Ese nivel meso en términos de actores corresponde a un nivel meso en términos territoriales” (Uribe López, 2018, pág. 183).

La Agencia de Renovación del Territorio – ART, que tiene por mandato “coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional” (Gobierno de Colombia, 2015), podría cumplir el rol articulador en el nivel meso, porque conoce las particularidades de los territorios a nivel micro, además, está en diálogo permanente con la institucionalidad local, regional y nacional. También, porque convoca a organismos internacionales y del sector privado a través de diferentes estrategias para implementar las propuestas de los territorios, y, porque cuenta, además, con capacidad técnica territorial y nacional. En municipios como Anorí, la ART y el PDET son lo más tangible de la construcción de paz que han conocido hasta ahora las autoridades municipales y las comunidades.

Desde esta perspectiva, siendo la ART la entidad que mayor presencia territorial tiene para dar cumplimiento al Acuerdo Final, debería facilitar la transversalización del enfoque de género y de las acciones afirmativas que quedaron plasmadas en las iniciativas del PMTR en el Plan de Desarrollo Territorial. Para ello, su personal local, regional y nacional debería tener la sensibilidad y el conocimiento conceptual y metodológico para facilitar esta labor en los instrumentos de planeación territorial y transferir conocimiento a la institucionalidad local, con el objetivo de que el enfoque de género se incorpore en las prácticas institucionales locales.

El gobierno local que inició su mandato en 2020 deberá empezar a materializar las propuestas de desarrollo del PMTR, y, mediante esto, tendrá la oportunidad de avanzar en el cierre de brechas de género. Una revisión a la inclusión de las acciones afirmativas en los dos instrumentos mencionados (PMTR y PDT) arroja el siguiente balance: De las 138 propuestas totales del PMTR, 10 (7%) tienen etiqueta de género, mujer o población LGBTI y 40 (29%) tienen relación con algún indicador de género del PMI, enmarcado en la Reforma Rural Integral o en la Solución al Problema de las Drogas o en el Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto. Por su parte, el grupo motor promovió ante el nuevo mandatario 78 iniciativas del PMTR para que fueran incluidas en el Plan de Desarrollo Territorial 2020- 2023. De éstas, 31 propuestas quedaron con etiqueta PDET. De las 31 identificadas como programa o proyecto, 11 tienen etiqueta de género, mujeres o población LGBTI, que equivalen al 35% del total de iniciativas identificadas para las mujeres en todo el PMTR.

Como se evidencia, las iniciativas para las mujeres en ningún caso pasan el 35% del total de propuestas, de allí que a través de la ART se pueda fortalecer a nivel municipal las

capacidades de los funcionarios para abordar la perspectiva de género. También, la ART en su rol multinivel podría profundizar en el diálogo con las instancias de género del gobierno y de las organizaciones sociales para incidir en el avance de la implementación de los programas y proyectos para las mujeres en el municipio de Anorí y en los demás territorios PDET.

## 5. CONCLUSIONES

Resulta notoria la falta de coordinación entre el Gobierno nacional y los gobiernos locales (departamentos y municipios), en cuanto a concertar una postura estratégica y diferencial del enfoque de género, las responsabilidades y los presupuestos. Esta ausencia de coordinación entre niveles de gobierno pone en evidencia un choque entre visiones sobre la implementación de políticas públicas de igualdad en el marco del Acuerdo Final. Por un lado, está la AIGG con un enfoque *Top – Down* y, por el otro, la Instancia Especial de las Mujeres con una visión *Bottom – Up*, sin lograr los puntos de encuentro y cohesión necesarios para una implementación efectiva. En procura de solucionar esta falta de coordinación, la actuación del Estado, en sus diferentes niveles, debe ser integral, simultánea, subsidiaria y complementaria en los territorios del posconflicto.

Se ha evidenciado la ausencia de instrumentos de seguimiento y monitoreo para el enfoque de género en el nivel territorial, que ayuden a identificar vacíos en la implementación y favorezcan la toma de decisiones para corregir los retrasos. Vale reconocer hoy la importancia que adquieren los planes de trabajo concertados entre entidades nacionales para las acciones afirmativas de género, los PATR en las 16 regiones PDET y los PMTR municipales, el sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIPO, del Departamento Nacional de Planeación, las matrices y metodologías de entidades como el Instituto Kroc y el GPaz para el seguimiento a nivel nacional del avance en la implementación. Sin embargo, ni los departamentos ni los municipios cuentan con herramientas diferenciadas y desagregadas a través de las cuales se pueda identificar quiénes se benefician de los programas y proyectos, en dónde se ubican, cuántos recursos se invierten, cómo se avanza en el cumplimiento de las metas y cuáles entidades, además de las públicas y nacionales aportan en la implementación. Si los gobiernos departamentales y municipales dispusieran de estas herramientas podría haber complementariedad en las acciones y se iniciaría el cierre de brechas.

El tránsito de un Gobierno nacional, que firmó el Acuerdo Final con las FARC, a uno que ha expresado posiciones encontradas con lo que se acordó, significó un cambio drástico en la manera en que se venía dando la implementación del enfoque de género. El actual gobierno nacional ha demostrado poco compromiso con dar cumplimiento a lo que establece el Acuerdo Final, ralentizando los compromisos, reduciendo las metas y los presupuestos y tomando decisiones contradictorias. De otro lado, el gobierno local de Anorí tampoco ha mostrado un compromiso decidido con el cierre de brechas de género en su territorio. La agenda pública no cuenta con proyectos estratégicos ni metas ambiciosas y menos con presupuestos claros para las mujeres, orientados a reducir la inequidad en la ruralidad, a minimizar las violencias o a promover un rol activo de las mujeres en la participación e incidencia en lo público.

## 6. RECOMENDACIONES

Este apartado tiene el objetivo de sugerir oportunidades de mejora a las entidades y actores que intervienen en la fase de implementación del enfoque de género y las acciones afirmativas para las mujeres desde la perspectiva de la coordinación. Con ello se espera profundizar en el cumplimiento del cierre de brechas de género que propone el Acuerdo Final en clave de política pública.

### 6.1. PARA LA ALTA INSTANCIA DE GÉNERO DEL GOBIERNO

- ♀ Abordar la perspectiva de género del Acuerdo Final desde una visión amplia de las políticas públicas de igualdad de género. Ello implica un abordaje integral del concepto de justicia, a saber: justicia distributiva, justicia representativa y justicia de reconocimiento.
- ♀ Revisar el tratamiento que se le está brindando al enfoque de género del Acuerdo, para que este no se limite a un capítulo de género, sino que se oriente a la garantía efectiva de los derechos de las mujeres rurales en todas las acciones de política pública.
- ♀ Revisar el capítulo de género del Plan Marco de Implementación con el objetivo de incluir indicadores de impacto y metas acordes con la transformación de las desigualdades estructurales que padecen las mujeres rurales.
- ♀ Establecer un mecanismo normativo que garantice las condiciones técnicas, financieras y humanas para el funcionamiento adecuado de la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz.
- ♀ Generar espacios de formación en aspectos relacionados con la gestión pública y la planeación del desarrollo para las integrantes de la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz.
- ♀ Disponer de instrumentos de seguimiento y monitoreo articulados en los diferentes niveles de gobierno, que den cuenta del avance en la implementación del Acuerdo Final y, concretamente, en lo relativo al enfoque de género.
- ♀ Vincular en los espacios de diálogo a los niveles subnacionales a fin de incorporar la perspectiva territorial y las interseccionalidades de las mujeres en los programas y proyectos que dan cumplimiento al Plan Marco de Implementación.
- ♀ Establecer mecanismos de coordinación intergubernamental que faciliten la toma de decisiones y las relaciones de cooperación en materia de implementación de la política pública de género.
- ♀ Asignar mayor incidencia a la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz en las decisiones intersectoriales que se toman en materia de implementación del enfoque de género.
- ♀ Incorporar la sensibilización y la formación en perspectiva de género a funcionarios que hacen presencia en el nivel municipal.

## 6.2. PARA LA INSTANCIA ESPECIAL DE MUJERES PARA EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA PAZ

- ♀ Ampliar la presencia territorial en los municipios PDET para activar dinámicas de incidencia, control político y social a las entidades que implementan los programas y proyectos para las mujeres.

## 6.3. PARA LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO, IMPULSO A LA VERIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

- ♀ Garantizar en la conformación del nuevo grupo de la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz la diversidad étnica (afrodescendientes e indígenas), territorial, etaria y sexual.

## 6.4. PARA LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE ANORÍ Y LOS ACTORES LOCALES

- ♀ Crear un espacio de coordinación interinstitucional a nivel municipal, que permita articular la oferta de las entidades que tienen presencia en el municipio y conocer y difundir los avances que se van teniendo frente a la implementación del Acuerdo Final. En este espacio abordar, de manera específica, los avances de los enfoques de género y étnico. Además, promover una participación amplia y diversa con actores claves del territorio como por ejemplo miembros del ETCR. Este espacio podría ser el Consejo de Paz y Reconciliación.
- ♀ Articular acciones para la formación de los funcionarios de la administración municipal en planeación y presupuestos sensibles al género con las organizaciones sociales del municipio y con entidades como el PNUD, ONU Mujeres y la Misión de Verificación de la ONU.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia de Renovación del Territorio. (2017). La ruta operativa de los PDET para el desarrollo territorial. Bogotá, Colombia.
- Agranoff, R. (2007). Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems. En E. M. Pagano, & R. Leonardi, *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems* (pág. 340). New York: Palgrave Macmillan.
- Alcaldía de Anorí. (2016). *Alcaldía de Anorí*. Obtenido de Plan de desarrollo Municipal 2016 - 2019: [https://anoriantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/anoriantioquia/content/files/000218/10878\\_version-pdf-final-edicion.pdf](https://anoriantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/anoriantioquia/content/files/000218/10878_version-pdf-final-edicion.pdf) (9 de mayo de 2020).
- Alta Instancia Especial para el Enfoque de Género en la Paz. ART, F. (26 de mayo de 2020). Guía de entrevista semiestructurada. (J. García, Entrevistador)
- Cabrero, E., & Zabaleta, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *CLAD Reforma y Democracia*, 1-22.

- CEPAL. (abril de 2000). Función de coordinación de planes y políticas. Santiago, Chile.
- CEPAL. (Octubre de 2014). Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de la mujeres. Santiago de Chile, Chile.
- CINEP. (15 de diciembre de 2018). *Banco de datos Noche y Niebla*. Obtenido de [nocheyniebla.org: https://www.nocheyniebla.org/?p=1213](https://www.nocheyniebla.org/?p=1213)
- CINEP; CERAC; Programa por la Paz. (2019). *Tercer informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.
- Comisión de Derechos Humanos. (2002). *El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final presentado por el Sr. Marc Bossuyt, Relator Especial, de conformidad con la Resolución 1998/5 de la Subcomisión*.
- Comité de las regiones. (18 de junio de 2009). Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel. Bruselas, Bélgica.
- CONPES, 3932 (Consejo Nacional de Política Económica y Social 29 de junio de 2018).
- Convenios de Fuerza y justicia. (11 de abril de 2020). *Rutas del conflicto*. Obtenido de [rutasdelconflicto.com: http://rutasdelconflicto.com/convenios-fuerza-justicia/node/379](http://rutasdelconflicto.com/convenios-fuerza-justicia/node/379)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2018). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Boletín Técnico*. Bogotá.
- Fernandez de Castro, P. (2012). El camino hacia la transversalidad de género, el empoderamiento y la corresponsabilidad en las políticas públicas de igualdad de género. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 79-104.
- Fundación CIPPEC & UNICEF. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Género en la paz - GPaz. (2019). *La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*. Bogotá - Colombia.
- Gobierno de Colombia. (7 de diciembre de 2015). Decreto por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura. Bogotá, Colombia.
- Gobierno de Colombia. (2016). Plan Marco de Implementación. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá, Colombia.
- Gobierno de Colombia y Fuerza Armadas Revolucionarias de Colombia. (12 de noviembre de 2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Cartagena, Colombia.
- Goetz, A. M. (2007). Justicia de género, ciudadanía y derechos. Conceptos fundamentales, debates centrales y nuevas direcciones para la investigación. En M. Mukhopadhyay, & N. Singh, *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo* (pág. 254). Nueva Delhi, India: Zubaan y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).
- Gundermann, H. K. (2013). El método de los estudios de caso. En M. L. Tarrés, *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (pág. 380). México: Flacso México.
- Humanas Colombia; SISMA Mujer; Red Nacional de Mujeres. (2017). *Equidad de género y derechos humanos de las mujeres en el Acuerdo Final de Paz*. Bogotá.

- Incháustegui Romero, T. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. *La Ventana*, 84-123.
- Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (julio de 2019). Comentarios planes de trabajo para dar cumplimiento a los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final. Bogotá, Colombia.
- Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2019). *Enfoque de género y paz territorial "Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz"*. Bogotá: AltaVoz Editores.
- Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (agosto de 2019). *Informe de funcionamiento de la instancia especial de mujeres y seguimiento al enfoque de género en la implementación del acuerdo de paz*. Bogotá.
- Jaramillo, S. (2014). La paz territorial., (pág. 8).
- Kroc Institute For International Peace Studies. (2019). *Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. II Informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá.
- Kroc, I. (7 de mayo de 2020). Guía de entrevistas semiestructuradas. (J. García, Entrevistador)
- Lederach, J. P. (2007). Estructura: lents para una visión amplia. En J. -C. PNUD, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas* (págs. 71 - 96). Bogotá: Justapaz.
- López, M. U. (2018). Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 167 - 189.
- Meter, D. V., & Horn, C. V. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En L. A. Villanueva, *La implementación de las políticas* (pág. 481). México: Editorial Porrúa.
- Morata, F. (1990). Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales. *Documentación administrativa*, 153-166.
- Organizaciones Sociales. (2019). *Primer Informe Sombra Específico de Mujeres Rurales y Campesinas en Colombia*.
- Peon, F. V. (2013). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En M. L. Tarrés, *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (pág. 380). México: Flacso Méxio.
- Presidencia de la República. (3 de agosto de 2018). Decreto 1418 de 2018 "Por el cual se crea la Comisión intersectorial para la incorporación del enfoque de género en la implementación de Acuerdo Final la cual se denominará Alta Instancia de género de gobierno". Bogotá, Colombia.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rein, M., & Rabinovitz, F. (1993). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. A. Villanueva, *La implementación de las políticas* (pág. 480). México: Grupo Editorial Porrúa.
- Rivera Crespo, J. (Enero de 2011). Género en las políticas públicas. Medellín, Antioquia.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y Debates*, 109 - 129.

- Roth Deubel, A. -N. (2009). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Tapia Godoy, A. C. (20 de abril de 2020). Así va el enfoque de género en el Acuerdo de Paz. *El Tiempo*.
- UNDP - United Nations Development Programme. (2020). *Tackling Social Norms A game changer for gender inequalities*. New York.
- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV. (2019). *Unidad de víctimas*. Obtenido de <http://fichaestrategica.unidadvictimas.gov.co/Boletin/BoletinEstrategico?v=1&d=5&m=5040&dt=&t=&c=31/10/19&chk01=on&chk02=on&chk03=on&chk04=on&chk05=on&chk06=on&chk07=on&chk08=on&chk09=on&chk10=on&chk11=on&chk12=on&chk13=on&chk14=on&chk15=on&chk16=on&chk17>
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *La investigación cualitativa*. Barcelona, España.
- Verdad Abierta. (13 de junio de 2016). *Verdad Abierta*. Obtenido de [verdadabierta.com: https://verdadabierta.com/anori-quiere-sanar-de-raiz-sus-heridas-de-guerra/](https://verdadabierta.com/anori-quiere-sanar-de-raiz-sus-heridas-de-guerra/)
- Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Valencia : Ediciones Cátedra.