

La gobernanza democrática, un modelo de gestión para avanzar hacia la equidad de género. El caso de la articulación entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean 2009 – 2011

Trabajo de grado para optar por el título de Magister

Elaborado por

Yulieth Villegas Echavarría

Asesora

Ph.D. (C) Juliana Tabares Quiroz

**Maestría en Gerencia de Empresas Sociales
para la Innovación Social y el Desarrollo Local**

Escuela de Administración

Universidad EAFIT

2017

Tabla de contenido

1. Resumen.....	5
2. Introducción	8
3. Referentes.....	11
3.1. Marco contextual.....	11
3.2. Antecedentes.....	14
4. Marco teórico	20
4.1. Gobernanza.....	20
4.1.1. La gobernanza como Estado mínimo.....	22
4.1.2. La gobernanza como gobernanza corporativa	22
4.1.3. La gobernanza como nueva gestión pública	22
4.1.4. Gobernanza como «buena gobernanza»	23
4.1.5. La gobernanza como redes autoorganizadas	23
4.1.6. Gobernanza según el PNUD.....	24
4.1.7. Gobernanza democrática.....	24
4.2. Enfoque de género	27
4.3 Marco conceptual	32
4.3.1. Articulaciones	33
4.3.2. Participación	344
4.3.3. Condición.....	355
4.3.4. Posición.....	366
4.3.5. Necesidades prácticas de género.....	366
4.3.6. Necesidades estratégicas de género	36
5. Metodología	37
5.1. Tipo de investigación y estrategia metodológica	37

5.2. Técnicas de generación de información	39
5.3. Instrumentos	40
6. Hallazgos.....	40
6.1. Categoría: Gobernanza	43
6.1.1. Subcategoría: Articulación	45
6.1.2. Subcategoría: Participación	57
6.2. Categoría: Género.....	64
6.2.1. Subcategorías: Condición y Posición	65
7. Conclusiones generales	71
7. Referencias.....	766

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Antecedentes</i>	14
Tabla 2. <i>Rastreo documental</i>	16
Tabla 3. <i>Comparativo entre Nueva Gerencia Pública (NGP) y Nueva Gobernanza Democrática</i>	25
Tabla 4. <i>Comparativo entre enfoques MED y GED</i>	31
Tabla 4. <i>Categorías de gobernanza y equidad de género</i>	399
Tabla 5. <i>Fuentes primarias y secundarias</i>	399
Tabla 6. <i>Síntesis de los elementos claves del caso seleccionado</i>	422
Tabla 8. <i>Iniciativas y presupuestos destinados a proyectos presentados por y/o para las mujeres</i>	522
Tabla 9. <i>Total proyectos condición Vs. posición</i>	67
Tabla 10. <i>Montos presupuestales ingresados a la Secretaría de Mujeres para proyectos</i>	699

Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Etapas del acuerdo de voluntades	511
<i>Figura 2.</i> Resultados de la participación e incidencia estratégica de las mujeres	533
<i>Figura 3.</i> Histórico de delegadas al Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo	60
<i>Figura 4.</i> Zoom a la participación de las mujeres	622
<i>Figura 5.</i> Proyectos condición Vs. posición.....	688

La gobernanza democrática, un modelo de gestión para avanzar hacia la equidad de género. El caso de la Articulación entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean 2009 – 2011

1. Resumen

Colombia y el mundo entero han enfrentado grandes transformaciones sociales, económicas y políticas en las últimas tres décadas. Transformaciones que han traído demandas ciudadanas y nuevas apuestas por un desarrollo sostenible e incluyente, lo cual ha generado mayores exigencias a los gobiernos, quienes por sí solos no alcanzan a responder integralmente la totalidad de demandas y metas de desarrollo planteadas a nivel local, nacional y mundial.

Frente a esas limitaciones sería impensable perpetuar un Estado bajo un modelo jerárquico, centralizado y negado a la interacción con los diversos sectores que tienen presencia en el territorio que demandan su intervención, pero que también tienen en sus saberes y haberes aportes invaluable que pueden contribuir al desarrollo y a la superación de las desigualdades existentes en razón del sexo, etnia, ubicación territorial, entre otras.

En ese sentido surgen modelos de gestión como la gobernanza que contribuyen a la transformación de las estructuras verticales que han caracterizado la manera de gobernar tradicionalmente, e impulsan la articulación y concertación de actores diversos actores frente a sus apuestas de desarrollo.

La gobernanza entonces es entendida como una nueva forma de gobernar, basado en relaciones horizontales que propenden por la interacción, el intercambio y la concertación permanente entre el poder público, la empresa privada y la sociedad civil. Parafraseando a Mayntz (2000) y Brito (2002), la gobernanza se refiere al estilo o la forma de gobernar diferenciado del estilo jerárquico vertical que se caracteriza por un mayor grado de cooperación y coordinación entre el Estado y los actores no estatales, al interior de redes de decisiones y acciones que conectan el sector público y el privado.

De las múltiples corrientes que se desprenden de este modelo de gestión, tales como la gobernanza como Estado mínimo, gobernanza corporativa como nueva gestión pública- NGP,

como redes autoorganizadas, entre otras, es importante anotar que para este trabajo de grado se tomó como referencia la gobernanza democrática, en tanto que concibe como fundamental los procesos de cooperación entre actores estatales y no estatales para alcanzar propósitos comunes en torno al desarrollo, dando un valor significativo a cada uno de los actores presentes en el territorio, reconociendo sus saberes y simetrías, superando relaciones utilitarias que permiten mayor eficiencia, y posicionando como fin superior el fortalecimiento de la democracia y para alcanzarlo, plantea que la participación y el empoderamiento juegan un papel fundamental.

Para cumplir los fines superiores de la gobernanza democrática una de las estrategias claves de gestión son las articulaciones entre distintos actores, las cuales permiten no solo mayor eficiencia y optimización de recursos sino el intercambio de saberes, la configuración de un desarrollo incluyente, el fortalecimiento de la democracia y del sentido político de la acción pública.

Precisamente esta tesis de maestría tiene como objetivo principal realizar un análisis de caso del acuerdo de voluntades sostenido entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean durante el periodo 2009-2011, articulación cuyo propósito fue la cualificación de la participación e incidencia de las mujeres en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo-PLPP. Para ello se retoman los planteamientos de la gobernanza democrática y del enfoque de género.

El análisis de caso se realizó bajo las categorías de gobernanza y género, y para mayor especificidad se establecieron las subcategorías de articulación, participación, condición y posición de las mujeres.

Los hallazgos permiten visibilizar la superación exponencial de las metas planteadas en el acuerdo de voluntades en términos de aumentar y cualificar la participación e incidencia de las mujeres en el PLPP, así como el aumento de montos presupuestales para proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de las mujeres y la cualificación de las iniciativas al centrarse en asuntos más estratégicos.

El rastreo documental, las entrevistas realizadas y los análisis a la luz del modelo de gobernanza democrática y del enfoque de género permitieron identificar el potencial de las articulaciones entre los diferentes sectores presentes en el territorio y que hacen parte de los procesos del desarrollo. Si bien se evidenciaron tensiones y retos para fortalecer las articulaciones entre instituciones de

diversa índole, en el caso analizado fueron más las potencialidades en términos de intercambio de saberes, fortalecimiento de los procesos de participación, transformación de patrones culturales en torno al rol de las mujeres y la incidencia en los procesos del desarrollo local que en última instancia es un fortalecimiento de la democracia, el sentido de lo público y la ciudadanía.

Palabras claves: gobernanza, equidad de género, articulaciones.

2. Introducción

El objetivo de la política pública para la equidad de género en el municipio de Medellín - Acuerdo 022 de 2003- es promover y consolidar los procesos de empoderamiento de las mujeres para el ejercicio de la ciudadanía plena, por ello focaliza sus esfuerzos en el incremento de la gobernabilidad, la convivencia pacífica, la democracia incluyente y participativa, la educación, salud, empleo y derechos humanos, los cuales son condiciones fundamentales para el desarrollo humano equitativo, sustentable y sostenible.

La apuesta de dicha política pública recobra gran validez por la persistencia de desigualdades históricas en razón del sexo y reproducción de patrones culturales excluyentes, de lo cual no es ajeno el contexto local. Frente a tal situación y la multicausalidad de las mismas es oportuno que la entidad rectora de la Política Pública para mujeres urbanas y rurales del Municipio de Medellín potencie su accionar y establezca su gestión pública desde un modelo que posibilite no solo la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, sino las articulaciones e interlocución con pares de la sociedad civil y otras organizaciones presentes en el territorio que tienen amplia experiencia en el trabajo con y por las mujeres, y cuyas apuestas están igualmente orientadas a disminuir las brechas de desigualdad de género. A partir de dicha gestión e interacción se logra ganar legitimidad, fortalecer la democracia, el principio de corresponsabilidad frente a la garantía de los derechos de las mujeres y generar mayores impactos, no solo en la vida de las mujeres sino en el reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil como parte fundamental en la configuración del mismo Estado.

De esta manera y como caso concreto de referencia, en el año 2009 la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean- CMQC generaron una articulación centrada en fortalecer la participación y la incidencia de las mujeres en los escenarios de toma de decisiones sobre el desarrollo local, especialmente en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo – PLPP¹. Articulación que se analizará desde los planteamientos de la gobernanza democrática, concebida:

¹ Acuerdo 043 de 2007 “DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: Es una herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del Municipio” (Art. 63).

[Como] el proceso en el cual actores estatales y no estatales, cuya voz y posición es simétrica en peso, representación e importancia coordinan, acuerdan y deciden fines colectivos de desarrollo, así como los mecanismos de organización, cooperación y coproducción para implementar prioridades de política que consideran, resultados a lograr y la rendición de cuentas, en el marco de valores, saberes y conocimientos culturales propios. (Rivera, 2010, p. 12)

Analizar la manera en que la gestión de la política pública para la equidad de género se da en articulación e interdependencia de actores sociales e institucionales de diversa naturaleza resulta pertinente dado que permite reconocer posibilidades de acción más eficientes que las que pudieran darse en un modelo gobierno-céntrico jerárquico. Analizar la articulación referenciada en el marco de la gobernanza democrática es poner en sintonía el quehacer público local con los modelos de gestión pública apropiados a nivel internacional, y que desde el gobierno nacional en cabeza del Departamento Administrativo de la Gestión Pública se vienen promoviendo de modo que se puedan aprovechar estratégicamente las posibilidades de mayor eficiencia en el uso del recurso, tomar decisiones de manera participativa, fortalecer la democracia y generar corresponsabilidades en todos los sectores del desarrollo.

De otro lado, en términos profesionales y gerenciales, es recurrente que a nivel local, especialmente en el sector público, se realicen acciones de gran envergadura que generan grandes impactos y posteriormente no se le da mayor relevancia a los procesos de gestión del conocimiento para consolidar y publicar las experiencias, o a los logros y nuevos retos a la luz de un marco teórico específico; lo cual fue evidente en el rastreo documental realizado. Caso similar ha ocurrido alrededor de las acciones enmarcadas en la búsqueda de la equidad de género y superación de las desigualdades, por ejemplo acciones afirmativas para la permanencia en el sistema educativo, acompañamiento para la autonomía económica de las mujeres, prevención y atención de violencias basadas en género, movilización y acompañamiento para la participación social y política, entre otras. Tales experiencias tienden a ser menos documentadas cuando las acciones implementadas se han dado en el marco de articulaciones entre diversas organizaciones, limitándose de esta manera la posibilidad de reconocer los aciertos y desaciertos de la acción, y también de la articulación.

Finalmente, en términos de los propósitos de la Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local, es pertinente destacar cómo los procesos de desarrollo local implican una amplia capacidad de lectura del contexto, apropiación de las políticas existentes, capacidad de gestión, articulación con los diversos actores presentes en el desarrollo y definición de objetivos claros en escenarios estratégicos, en este caso para aportar a la disminución de inequidades y potenciar procesos de desarrollo locales e incluyentes con y para las mujeres del municipio de Medellín.

De acuerdo a los planteamientos anteriores surge una pregunta fundamental que orienta el presente trabajo de grado de maestría: ¿Cómo la articulación entre Secretaría de las Mujeres y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean entre los años 2009 y 2011 se constituyó en una estrategia de gobernanza que permitió avanzar hacia la equidad de género en el municipio de Medellín? Y para resolver este interrogante se plantea, a través del rastreo de archivos documentales y entrevistas a actores claves, analizar cómo las articulaciones entre actores institucionales y sociales potencian el accionar, generan mayores impactos, fortalecen la democracia y contribuyen al cumplimiento de las políticas públicas de equidad de género, aportando a la disminución de desigualdades existentes.

Las preguntas de orientación planteadas en el presente estudio de caso son: ¿Cómo se desarrolló la articulación entre la Secretaría de las Mujeres y la Corporación para la Vida mujeres que Crean? ¿Cuál es la relación entre dicha articulación y los planteamientos de la gobernanza democrática? ¿Cómo dicha articulación sostenida entre la Secretaría de las Mujeres y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean permitió aumentar los resultados en la gestión de recursos, la participación e incidencia de las mujeres en el programa de planeación local y presupuesto participativo? ¿Cuáles son las contribuciones de dichas articulaciones, en el marco de la gobernanza, al fortalecimiento de la gestión pública y al avance de la política pública de equidad de género?

De acuerdo a lo anterior, este trabajo de grado de maestría tiene como objetivo principal analizar el proceso de articulación dado entre la Secretaría de las Mujeres y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean durante el periodo 2009-2011, desde la perspectiva de la gobernanza democrática y como una estrategia para avanzar hacia la equidad de género. Para lograr ese propósito los objetivos específicos se centran en lo siguiente:

- Describir el proceso de articulación sostenida entre la Secretaría de las Mujeres y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean- CMQC, identificando elementos asociados con el modelo de gobernanza democrática.
- Identificar los logros de dicha articulación en términos de resultados en la gestión, participación e incidencia de las mujeres, a través del programa de Planeación local y presupuesto participativo.
- Reconocer a partir del análisis el aporte de las articulaciones en el marco de la gobernanza en el fortalecimiento de la gestión pública y el avance de la política pública de equidad de género.

3. Referentes

3.1. Marco contextual

Medellín es uno de los primeros municipios del país que contó con una política pública para avanzar hacia la equidad de género y disminuir brechas de desigualdad, y así mismo configuró una dependencia encargada de liderar las acciones en el marco de este propósito.

Estos hitos se dan en gran medida por la movilización e incidencia articulada de mujeres y organizaciones de la sociedad civil a través del movimiento social de mujeres del municipio de Medellín, siendo indiscutible la voluntad política de los gobiernos locales de ese momento para que tanto la política pública – Acuerdo 022 de 2003 como la configuración de la Secretaría de las Mujeres se diera en el año 2007, respectivamente. Reconociendo que en los años anteriores ya se daban algunos avances, tales como la existencia de una oficina denominada Metromujer encargada de los asuntos específicos de las mujeres en el municipio, la cual operaba como subsecretaría de la Secretaría de Cultura Ciudadana.

Como ya se enunció en el párrafo anterior la movilización e incidencia de organizaciones y del movimiento social de mujeres fue fundamental en ese y muchos otros logros que a la fecha se siguen dando. Una de las organizaciones que ha tenido un arduo trabajo y amplio reconocimiento a nivel local es la Corporación para la Vida Mujeres que Crean, que con más de 20 años de existencia ha focalizado su accionar en los procesos de desarrollo y democracia, así como los

derechos humanos de las mujeres, quien a su vez ha integrado el Consejo consultivo de mujeres estipulado en el Acuerdo 022 de 2003, en los años en que ha estado activo.

Por su parte, la Secretaría de las Mujeres como entidad rectora de la política pública para mujeres urbanas y rurales del Municipio de Medellín - Acuerdo 022 de 2003- es quien propende oficialmente por mejorar la condición y posición de las 1.316.499 mujeres habitantes del municipio, las cuales representan el 52.9% del total de la población municipal (Alcaldía de Medellín, 2016).

Es importante anotar que pese a los avances logrados en cuanto al acceso y la garantía de derechos de las mujeres, especialmente a partir de su vinculación como ciudadanas en el año 1957, las brechas de género continúan existiendo, en gran medida por las relaciones inequitativas de poder y el escaso reconocimiento de los aportes de las mujeres al desarrollo, ubicándolas en posiciones de desventaja. Estas situaciones ameritan la implementación de acciones más contundentes que puedan disminuir los impactos de una sociedad con patrones culturales excluyentes y generar mejores condiciones de vida para la totalidad de la población desde un enfoque diferencial y de género.

El reporte del Índice de Desigualdad de Género-IDG del PNUD (s.f.), el cual refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral, para el caso de Colombia hace un llamado especial por el número importante de mujeres como población económicamente inactiva, la alta tasa de desempleo, informalidad y subempleo; preocupa también la alta tasa de embarazo adolescente, entre otras.

Una de las acciones más estratégicas y que contempla el IDG para generar mayores transformaciones, no solo en las áreas descritas anteriormente que son las que presentan mayores afectaciones, es el empoderamiento de las mujeres para la participación e incidencia en los escenarios de toma de decisiones y donde se planea el desarrollo local.

Uno de los escenarios más representativos para la participación local en el municipio de Medellín es el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo- PLPP, siendo uno de los mecanismos contemplados en el Sistema Municipal de Planeación creado mediante el Acuerdo 043 de 2007. Allí la participación histórica de las mujeres ha ido incrementando en el rol de delegadas, sin embargo, la ocupación de cargos representativos al interior del programa y su

habilidad para proponer e incidir se ha visto limitada, en ocasiones por la reciente vinculación de las mujeres a los espacios de debate público y las pocas destrezas desarrolladas a lo largo de la vida, y de manera más evidente para la participación.

Otro de los escenarios de suma importancia para la participación e incidencia de las mujeres son las Juntas Administradoras Locales- JAL, donde en las elecciones 2016-2019 las mujeres lograron representar el 36% del total de personas elegidas, porcentaje que se mantiene con relación a los resultados en las elecciones del año 2012. En este escenario se presentan los mismos retos relacionados con la ocupación de cargos de decisión por parte de las mujeres.

Con relación a la participación de las mujeres en el Concejo de Medellín, máxima corporación de elección popular, para el periodo 2016-2019 se alcanza un porcentaje histórico de 23% de mujeres como concejales, esto representa la ocupación de 5 curules.

Si bien aún se presentan grandes retos, es indudable que el acompañamiento para que un mayor número de mujeres ingresen a este tipo de escenarios con amplios conocimientos y habilidades ha sido fundamental, y es ahí donde sobresalen las acciones desarrolladas por la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín, pero también por diversas organizaciones de mujeres que tienen presencia en la ciudad como la Corporación para la Vida Mujeres que Crean.

En tales espacios y con la presencia de diversas entidades con propósitos similares es donde recobra importancia el reconocimiento de esos pares y las posibilidades de articulación para impulsar acciones de mayor impacto, y es bajo esas premisas que en el año 2009 se logró firmar el acuerdo de voluntades entre ambas instituciones y que se extendió hasta el año 2011 para lograr mayor participación e incidencia de las mujeres en el programa de planeación local y presupuesto participativo; siendo el objetivo principal de esta articulación el fortalecer liderazgos y capacidades de las mujeres para la incidencia, la participación política y la dinamización de acciones en los escenarios de decisión de la planeación y desarrollo local, favoreciendo su reconocimiento y el posicionamiento de sus realidades e intereses colectivos en términos de un desarrollo local equitativo e incluyente.

3.2. Antecedentes

Alrededor de los derechos de las mujeres, participación, gestión pública y enfoque de género la producción ha sido limitada a nivel municipal. A continuación se resumen los principales documentos elaborados que tienen relación con la presente tesis.

Tabla 1. *Antecedentes*

Documento	Autores	Síntesis
Situación de las Mujeres 2005-2008	Secretaría de las Mujeres- Alcaldía de Medellín & Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano CINDE.	Estudio técnico y descriptivo que caracteriza la situación social de las mujeres en la ciudad de Medellín en el período 2005-2008, a partir del análisis de los indicadores existentes en el marco de las áreas estratégicas de la Secretaría de las Mujeres: participación política y social, autonomía económica, reconocimiento de derechos, intereses y potencialidades de las mujeres y seguridad pública. Mediante un análisis con enfoque de género se logran identificar las inequidades entre hombres y mujeres, y sus resultados han sido insumos para la valoración de las políticas y programas que desarrolla la Alcaldía de Medellín y otros estamentos de la ciudad que propenden por los derechos de las mujeres.
Evaluación de resultados de la implementación de la política pública para las mujeres urbanas y rurales del Municipio de Medellín.	Corporación Humanas Colombia – Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género y la Secretaría de las Mujeres del Municipio de Medellín.	Presenta los avances logrados a 10 años de la formulación de la Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín, Acuerdo 022 del año 2003. El documento está compuesto por cinco apartados, los cuales presentan un rastreo documental, estadístico y diagnóstico de cada uno de los tres planes de desarrollo del periodo 2004-2014, analizando la situación de las mujeres en el municipio de Medellín, identificando los programas y proyectos que se corresponden con la política pública y los presupuestos sensibles al género. Revisa el funcionamiento del Consejo Consultivo de Mujeres de la Secretaría de las Mujeres de Medellín, analizando el papel desempeñado por este como interlocutor de la sociedad civil con la Secretaría de las Mujeres.

		Recoge percepciones de las organizaciones de mujeres, sectores de salud, educación, seguridad, económico-empresarial, participación social y política sobre la implementación y resultados de la Política Pública de las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín.
Cartilla Logros, aprendizajes y vivencias de las mujeres en su participación en el Programa de Planeación Local y Presupuesto participativo de Medellín 2009 – 2012.	Corporación para la Vida Mujeres que Crean.	<p>Compila el proceso de acompañamiento realizado a las mujeres para su participación e incidencia en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo-PLPP, acompañamiento brindado en acuerdo de voluntades con la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín.</p> <p>Consolida los logros presupuestales y del total de mujeres participantes en el programa de PLPP, identificando avances de ciudad y por comuna con relación a los años anteriores, destacando retos de ciudad.</p>
Cartilla “Desde la Ciudadanía femenina...Una mirada al Presupuesto Participativo”.	Secretaría de las Mujeres – Alcaldía de Medellín y Corporación Región.	Documento que recoge la experiencia de las mujeres en esos primeros acercamientos al Programa PLPP, cuyo propósito fue entregar a quienes planifican este tipo de procesos, una herramienta para comprender la urgencia de establecer medidas de acción positiva que garanticen la efectiva participación de las mujeres en diferentes escenarios.

Fuente: elaboración propia

Los estudios, tesis y sistematizaciones rastreadas en torno al avance hacia la equidad de género en el Municipio de Medellín, especialmente los relacionados con el cumplimiento de la política pública de mujeres urbanas y rurales, la incorporación del enfoque de género en los procesos del Sistema Integrado de Gestión, los procesos de acompañamiento para la participación y la incidencia de las mujeres y en ese sentido la contribución al mejoramiento de la condición y posición de las mujeres suministran insumos importantes para el análisis de avances alrededor de los logros de la participación de las mujeres en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, las fases que se implementaron en el caso seleccionado para este análisis y la necesidad de efectuar un modelo de gestión basado en los principios de la gobernanza, los cuales serán parte del análisis de la presente tesis.

Ahora bien, en términos de gobernanza, políticas públicas, desarrollo y equidad de género estos son algunos de los artículos, documentos e investigaciones encontradas en el rastreo documental.

Tabla 2. *Rastreo documental*

Documento	Autores	Síntesis
Artículo: “Género y desarrollo: ¿es la agenda post-2015 una oportunidad en el avance hacia la igualdad de género Como objetivo de desarrollo?”	Marta Pajarín García. Investigadora asociada del Área de Género del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Consultora en género y desarrollo.	<p>En el artículo se reflexiona sobre los aspectos: [Que] facilitaron la incorporación de la igualdad de género en la agenda internacional de desarrollo, analiza los cambios que se han producido en el panorama internacional que afectan al marco institucional y programático del sistema internacional de ayuda al desarrollo, y analiza el alcance participativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y, en concreto, de las organizaciones feministas en los procesos de conformación de la agenda en las últimas décadas. (García, 2015, p. 61)</p> <p>Se identifican los cambios en el panorama internacional que ameritan la articulación de respuestas cooperativas y colaborativas a escala global a través de sistemas de gobernanza internacional más incluyentes y democráticos; así mismo se da un análisis sobre los procesos de construcción de la agenda internacional de desarrollo y su alcance participativo, exaltando la incorporación en la agenda de la igualdad de género en estos procesos.</p>

<p>Artículo: “La participación de mujeres indígenas rurales para fortalecer la gobernanza comunitaria”.</p>	<p>Selmira Flores, Kristen Evans, Anne M. Larson, Alejandro Pikitle y Roberto Marchena.</p>	<p>El artículo evidencia las dificultades para una participación real de las mujeres de cinco comunidades indígenas de la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte de Nicaragua (RACCN), de acuerdo a la investigación participativa implementada durante el 2014 y 2015 por el instituto de investigación Nitlapan de la Universidad Centroamericana y el Centro para la Investigación Forestal. Indican que la participación de las mujeres no es significativa en la toma de decisiones sobre los asuntos comunitarios vinculados al manejo de los recursos naturales, los procesos de gobernanza son deficientes y existen barreras culturales que continúan restringiendo la participación de las mujeres.</p>
---	---	---

<p>Artículo: "Gobernanza local y espacio rural: un análisis Territorial desde la perspectiva de género". Boletín de la Asociación de Geógrafos.</p>	<p>Antònia Casellas Antoni F. Tulla</p>	<p>Desde una perspectiva de género el artículo analiza el nivel y características de la participación en política local de las mujeres dentro del ámbito rural. El estudio asume que la gobernanza territorial debe incluir no sólo aspectos económicos y de gestión, sino también de participación política, tanto directa como indirectamente. A través del estudio de caso de seis comarcas del Pirineo catalán, combinando una metodología cuantitativa y cualitativa, se analizan datos electorales y se identifican componentes de oferta y demanda para determinar qué factores facilitan y cuales dificultan la participación activa de las mujeres en la política municipal. (Casellas, Tulla, Vera, & Pallarès, 2013, p. 379)</p>
---	---	---

<p>Tesis de Maestría: “Problemas y retos en la implementación de la transversalización en la política pública de mujeres Medellín (2012-2015). Una</p>	<p>Alejandra León Rojas</p>	<p>La tesis identifica los problemas y retos en la implementación de la transversalización en los procesos de gestión de la calidad de la Secretaría de las Mujeres. Como hallazgos se encuentra que existe incomprensión, desarticulación y poca colaboración de los actores para la implementación de la estrategia de transversalización en los procesos de gestión de la calidad de la Alcaldía de Medellín.</p>
--	-----------------------------	--

lectura desde la metagobernanza”.

Gobernanza Global Desde la Perspectiva de Género	Reverter Bañón, Sonia. Departamento de Filosofía y Sociología de la Universitat Jaume I Instituto Universitario de Estudios Feministas y de Género.	El texto plantea: [Que] la forma en que los diferentes niveles de gobiernos han activado, decidido e implementado leyes y decisiones ha mostrado que es uno de los instrumentos más eficaces en la lucha por la igualdad entre los géneros. Sin embargo, la capacidad de transformación de la realidad social desde los diferentes niveles de gobierno. (Reverter, 2012, p. 1624) Aunque tiene sus avances también presenta limitaciones, es aquí donde identifican la necesidad de comprender la gobernanza en un sentido más amplio para atravesar y superar esas limitaciones. Uno de los mecanismos identificados es la incorporación efectiva de la sociedad civil, y en concreto de los movimientos feministas y asociaciones de mujeres por la igualdad, propendiendo por superar la instrumentalización del enfoque de género e inyectarle un sentido más político a las acciones del Estado.
Tesis doctoral: “Empoderamiento femenino en contextos de gobernanza. Análisis de las experiencias de las trabajadoras de la pesca en Galicia y Euskadi”.	Patricia Martínez García – Magister en Gobierno y Políticas Públicas.	El objetivo principal de la tesis fue identificar y analizar los factores que permiten la relación entre participación y empoderamiento. Para ello, se toman como casos de estudio los colectivos feminizados del ámbito pesquero -mariscadoras a pie y rederas en Galicia; empacadoras, neskatillas y rederas en el País Vasco. (Martínez, 2016, p. 9) Mediante un análisis desde el sistema sexo-género se hace una identificación de las formas de discriminación a las que están sometidas las mujeres de la pesca, pero también en la visibilización de las resistencias que movilizan para luchar -consciente o inconscientemente- contra la desigualdad.

<p>Artículo Género y empoderamiento comunitario en un contexto de posconflicto: el caso de Vergara, Cundinamarca (Colombia)</p>	<p>Leonardo Güiza Suárez Cristhian David Rodríguez-Barajas Blanca Oliva Ríos Osorio Sara Sofía Moreno Gallo.</p>	<p>Este artículo muestra los resultados de un estudio de caso llevado a cabo en Vergara, Cundinamarca (Colombia), bajo el planteamiento de que la población rural femenina ha sido vulnerable a los impactos de la desigualdad social y el conflicto armado, razón por la cual algunas mujeres rurales han encontrado alternativas de cohesión comunitaria a partir de la conservación ambiental, tuvo como objetivo analizar las acciones de participación comunitaria implementadas por los miembros de la vereda Llano Grande, con el propósito de identificar las potencialidades, dificultades y lecciones aprendidas en torno a la gobernanza ambiental y al empoderamiento comunitario.</p> <p>[...] Mediante un modelo de Investigación-Acción Participativa (IAP), lograron definir estrategias de fortalecimiento local, igualdad de género y gobernanza ambiental en un contexto rural de posconflicto. Se sostiene que la participación comunitaria ambiental ha sido un instrumento para el empoderamiento de las mujeres rurales en dicho contexto y, al mismo tiempo, contribuye positivamente a la consolidación de buenas prácticas de gobernanza ambiental en una perspectiva de género. (Güiza, Rodríguez, Ríos, & Moreno, 2016, p. 118)</p>
---	--	---

Fuente: elaboración propia

Los artículos, tesis e investigaciones referenciadas permiten evidenciar que en diversos contextos y en el propósito de avanzar hacia la equidad de género se viene haciendo uso de las diversas corrientes de la gobernanza para demostrar la importancia de contar con un modelo de gestión que vincule los diferentes actores del desarrollo, promueva la participación y el empoderamiento para cerrar brechas, alcanzar objetivos del desarrollo sostenible y visibilizar el aporte de las mujeres al desarrollo.

4. Marco teórico

4.1. Gobernanza

La gobernanza en su sentido más amplio es considerada como “[...] una nueva forma de gobernar, caracterizada por relaciones horizontales y por la búsqueda de equilibrio entre el poder público y la sociedad civil” (Ramírez, 2011, p. 127). Es una forma de gobernar basada en la cooperación, la participación, la construcción y la aplicación de políticas públicas de manera articulada.

Como lo anotó, Vásquez (2014):

En esta nueva forma de ejercicio de la política se supone prevalecen la interdependencia, la confianza mutua, las relaciones horizontales, los objetivos comunes. Nuevas formas de regulación como la coordinación, la cooperación, la negociación, la persuasión y la búsqueda de consensos, reemplazan el control y el mando jerárquico, así como la competencia. (p. 38)

Según Pierre y Peters (2005) el interés por la gobernanza surge por los cambios en la sociedad y en los Estados ocasionados por los siguientes factores:

- Crisis financiera del Estado, que invitó a la vinculación de lo privado y otras organizaciones para cumplir con el misional del Estado.
- Cambio ideológico donde se cuestiona el rol del Estado frente al mercado, pasando en ese sentido a un Estado competitivo que cumpla sus funciones básicas con estructuras más pequeñas.
- La globalización, donde por los avances del mercado se debilita la capacidad de control, asignación y distribución a cargo del Estado. Se pone en entredicho los postulados de Estado-Nación, soberanía irrestricta, etc.

La gobernanza como modelo de gestión ha sido sugerida por el Banco Mundial a los países en vía de desarrollo, en lo concerniente a la reestructuración del aparato administrativo, las políticas económicas y de participación de los diferentes actores presentes en el territorio en la definición

de las políticas, la cuales se han ido incorporando en Colombia a través de los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Con este modelo de gestión se reconoce que ningún actor de manera aislada posee los conocimientos, recursos y capacidades absolutas para solucionar las diversas situaciones que acontecen en un territorio. En sentido, reconoce el potencial de los diversos actores presentes en los procesos de desarrollo e invita a generar articulaciones estratégicas que permitan la participación de múltiples actores, fortalezcan la democracia y legitimen las políticas públicas.

Aquí es fundamental la articulación y participación activa del Estado como primer sector, lo empresarial como el segundo sector y lo social conformado por la sociedad civil organizada como el tercer sector.

Tal como lo planteó Salas (2007): “[...] las organizaciones no gubernamentales traen con frecuencia una perspectiva gerencial; los actores privados, buena administración de recursos escasos; los académicos y grupos especializados, soluciones técnicas efectivas; y las comunidades y sus pobladores, fuerza, talento y saber acumulado” (p. 124).

Sin embargo, algunos autores rescatan que como en todo modelo existen algunos problemas identificados que no pueden pasarse por alto, y en los procesos de planificación deben ser considerados de modo que la gestión pública minimice riesgos. Tales problemas según Natera (2004) son básicamente: la tensión producida por la complejidad del proceso de articulación y su relación con las normatividades y tiempos de ejecución gubernamental, el riesgo de confundir las responsabilidades y la desaparición de los límites entre lo público y lo privado, la intención de actuar independientemente versus la necesidad de concertar y actuar de manera articulada, que en ocasiones genera dependencias.

Frente al modelo de gobernanza ha surgido un abundante cúmulo teórico, destacándose corrientes o calificativos que enfatizan en determinadas características y formas de aplicarse el modelo de acuerdo a los contextos, intereses, experiencias, entre otros; a continuación se presentan los tipos de gobernanza más destacados a nivel mundial, sintetizados por Rhodes (2005) y otros autores representativos.

4.1.1. La gobernanza como Estado mínimo

Aquí el uso del término es general y redefine el alcance y la forma de la intervención pública, el uso de los mercados y cuasi mercados para la disminución de «servicios públicos». Utilizando la acertada expresión de Stoker citado por Rhodes (2005) “la gobernanza es la cara amable de los recortes presupuestarios” (p. 101).

4.1.2. La gobernanza como gobernanza corporativa

Se refiere al “sistema por el que se dirigen y controlan las organizaciones” (Rhodes, 2005, p. 101). Así:

El papel de la gobernanza no consiste en gestionar los negocios de una empresa, *per se*, sino en dar unas pautas generales a la empresa, en supervisar y controlar las acciones ejecutivas de la gestión y en satisfacer las expectativas legítimas de rendición de cuentas y la regulación de los intereses más allá de los límites empresariales [...] Todas las empresas necesitan tanto gobierno como gestión. (Rhodes, 2005, p. 101)

4.1.3. La gobernanza como nueva gestión pública

Inicialmente la «nueva gestión pública» (NGP) tenía dos significados: el gerencialismo y la economía neoinstitucional. El gerencialismo hace referencia a la introducción de métodos de gestión del sector privado en el sector público. Destacan la gestión de la experiencia profesional, los estándares y las medidas de rendimientos explícitos; la gestión por resultados; una buena relación calidad-precio, y, más recientemente, la proximidad al cliente. La economía neoinstitucional hace referencia a la introducción de estructuras de incentivos (como la competencia del mercado) en el suministro de servicios públicos. Destacan las burocracias descentralizadas; la mayor competencia a través de la Contratación externa o cuasi mercados, y la libertad de elección del cliente. Antes de 1988, el gerencialismo era la principal tendencia en Gran Bretaña. Después de 1988, las ideas del nuevo institucionalismo económico empezaron a destacar.

[...] Claramente, la NGP y el gobierno empresarial comparten la preocupación por la competencia, los mercados, los consumidores y los resultados. Esta transformación del sector público supone «menos gobierno» pero «más gobernanza» (o más dirección). (Rhodes, 2005, pp. 102-103)

4.1.4. Gobernanza como «buena gobernanza»

La «buena gobernanza» es el modelo empleado por el Banco Mundial, y con base en la cual determina su política de préstamos hacia los países del Tercer Mundo. La «buena gobernanza» implica «un servicio público eficaz, un sistema judicial independiente y un marco legal para hacer cumplir los contratos; una administración responsable de los recursos públicos; un auditor público independiente, responsable ante el parlamento representativo; el respeto del derecho y de los derechos humanos en todos los niveles del gobierno; una estructura institucional pluralista y una prensa libre». (Rhodes, 2005, p. 104)

4.1.5. La gobernanza como redes autoorganizadas

Desde esta perspectiva se ve a la gobernanza como un término más amplio que el de gobierno, con servicios prestados por cualquier combinación entre el gobierno y los sectores privados y voluntarios. Los enlaces intergubernamentales son una característica definitoria de la prestación de servicios, y se utiliza el término red para describir a los diversos actores interdependientes implicados en la prestación de los servicios. Estas redes están compuestas por organizaciones que necesitan intercambiar para conseguir sus objetivos, maximizar su influencia sobre los resultados y evitar convertirse en dependiente de otros jugadores. (Rhodes, 2005, p. 106)

Aquí se parte de la premisa de que el gobierno es solo uno de los muchos actores que influyen en el rumbo de los acontecimientos de un sistema social. El gobierno no tiene suficiente poder para ejercer su voluntad sobre otros actores. Otras instituciones sociales son, en buena medida, autónomas.

4.1.6. Gobernanza según el PNUD

El PNUD ha identificado cuatro dimensiones de la gobernanza:

- Gobernanza económica: un orden económico de mercado, competitivo y no discriminatorio, que favorece el crecimiento económico.
- Gobernanza política: instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, pluralistas y accesibles.
- Gobernanza administrativa: una administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable.
- Gobernanza sistémica: instituciones sociales que protegen los valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y la seguridad, y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales. Mientras que las primeras tres dimensiones.

Mientras que las primeras tres dimensiones constituyen la estructura formal y organizativa de la toma de decisiones en el Estado moderno (PNUD, 1997, p. 10), la cuarta pone de relieve que el Estado se engarza en un contexto más amplio de orden social. En este artículo se toma la noción de gobernanza sistémica del PNUD, pero se usa con un significado más amplio y no como una categoría residual para instituciones no comprendidas en otras categorías. (Haldenwang, 2005, p. 38)

4.1.7. Gobernanza democrática

Es entendida:

[Como] el proceso en el cual actores estatales y no estatales, cuya voz y posición es simétrica en peso, representación e importancia coordinan, acuerdan y deciden fines colectivos de desarrollo, así como los mecanismos de organización, cooperación y coproducción para implementar prioridades de política que consideran resultados a lograr y la rendición de cuentas, en el marco de valores, saberes y conocimientos culturales propios. (Rivera, 2010, p. 12)

Cano (2008) retomó en su libro una síntesis entre una concepción tradicional de gerencia pública (NGP) y los planteamientos de la nueva gobernanza democrática elaborada por Cabrero y Peña (2004):

Tabla 3. *Comparativo entre Nueva Gerencia Pública (NGP) y Nueva Gobernanza Democrática*

	Nueva gerencia pública (NGP)	Nueva Gobernanza Democrática
Fines buscados	Mayor eficiencia Eficacia en resultados	Mayor legitimidad en la acción pública
Valores de referencia	Competencia Innovación	Cooperación Consensos
Tipo de interacción	Interacción del gobierno con individuos	Interacción con grupos y comunidades
Método de conducción de reformas	Conducidas por especialistas y expertos	Conducidas por líderes del gobierno y de la sociedad
Estrategias de reforma	Endógenamente diseñadas	Exógenamente construidas
Premisas de decisión	Centradas sobre resultados	Centradas sobre el proceso colectivo
Medios Utilizados	Descentralización a los gerentes públicos	Descentralizados a grupos sociales y ciudadanos
Ritmo de las reformas	Intenso, orientadas a resultados en corto plazo	Gradual, orientadas al mediano plazo
Indicadores de medición	Satisfacción del usuario Calidad y eficiencia en el desempeño	Compromisos compartidos entre gobierno y ciudadanos

Fuente: elaboración propia con base a Cabrero y Peña (2004) citado por Cano (2008, p. 172)

[...] La diferencia a destacar entre el enfoque de NGP y la gobernanza es que mientras el modelo de mercado puede reducir el rol del ciudadano y exaltar el de consumidor, el modelo participativo tiende a fortalecer la dimensión política de los actores sociales e intenta facilitar la participación democrática en vías alternas a la votación. (Peters, 2001, p. 68, citado por Cano, 2008, p. 172).

El modelo de gobernanza democrática propende por generar articulaciones que superen la visión utilitarista para resolver situaciones del orden fiscal u otros surgidos de transformaciones políticas como la globalización. Uno de los propósitos fundamentales es fortalecer la democracia,

la concepción de ciudadanía y la participación de las poblaciones en los asuntos públicos, de allí que se generen retos en torno a fortalecer el carácter de ciudadanía y a valorar las demás instituciones como pares con saberes propios e intereses compartidos desde el principio de corresponsabilidad.

Para efectos de la presente tesis el análisis se centra en la concepción de gobernanza democrática como proceso, pues destaca que el proceso de dirección política y administrativa de la sociedad debe darse para la sociedad y con la sociedad, de allí que promueva la transformación de los roles del Estado y la estructuración de relaciones horizontales, distintas a la concepción tradicional de estructuras jerárquicas donde los ciudadanos eran simplemente destinatarios de servicios.

Destacó Rivera Méndez citado por Rhodes (2005):

[Que] concebida desde una perspectiva procesual, la gobernanza democrática focaliza más el comportamiento político, se concentra más en los resultados que en los procesos institucionales, aunque estos no pierden su importancia pues determinan los roles que el Estado debe desempeñar para hacer efectivo este concepto de gobierno. Aun así, la literatura sobre el tema destaca la importancia de una perspectiva de proceso porque la gobernanza no trata tanto acerca de las estructuras como sí lo hace respecto a la interacción entre estructuras. (p. 101)

Un punto central y aporte de esta perspectiva al concepto de gobernanza democrática radica en la dirección y coordinación, frente a ello el reto es que el gobierno transite hacia una dirección coordinada y articulada con la sociedad. Este tránsito supone:

La recuperación de la naturaleza pública de la administración pública que reconoce en el ciudadano el derecho de constituirse en sujeto activo de la deliberación política sobre asuntos públicos, las políticas públicas y en sujeto participante en el desarrollo de la política pública y en la prestación de servicios públicos, en contrapunto a una larga tradición teórica y práctica que en los mejores casos valoró al ciudadano como nacional, elector, opinador, contribuyente y conscripto, pero que en la dimensión gubernativa y administrativa lo consideró siempre objeto y destinatario de la acción gubernamental: el ciudadano como el

gobernado y el administrado por definición. (Aguilar, 2006:44 citado por Rivera, 2010, p. 24)

En ese sentido la gobernanza democrática propende por un gobierno con, para y desde la sociedad civil. Para ello debe impulsar procesos que contribuyan a potenciar las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, que fortalezcan el sentido de la ciudadanía, la participación, la concertación de asuntos críticos y de interés frente al desarrollo. Lo anterior implica aportar en el desarrollo de capacidades, empoderamiento y verificación de marcos políticos y administrativos que favorezcan relaciones horizontales entre los diferentes actores.

Es importante anotar que frente al modelo de gobernanza, independientemente de la corriente o calificativo con que se acompañe, existe un temor en algunos sectores de que el Estado pierda relevancia, por tanto, para que esto no acontezca, es menester que el Estado fortalezca la orientación estratégica de su misional, sus procesos de planeación, interlocución, coordinación, mecanismos de participación y coherencia para poder estar en sintonía con las nuevas dinámicas en las que se vincula a interactuar con otros sectores, que eventualmente pueden tener procesos más organizados o ajustados a las demandas contemporáneas.

Por su parte:

La gobernanza democrática no provoca, en la discusión mundial sobre el tema, un retiro o disminución drástica del rol del Gobierno y del Estado en el desarrollo, pero sí apunta a una transformación del papel que ha desempeñado hasta el presente. (Rivera, 2010, p. 25)

4.2. Enfoque de género

Para la garantía de los Derechos Humanos y el Desarrollo Humano como tal surgen enfoques que posibilitan una visión diferencial de la población, sus condiciones, potencialidades y exclusiones existentes, y de esta manera se promueve la implementación de acciones que favorezcan la igualdad. En el marco del enfoque de derechos, fundamentado en la promoción del bienestar, la libertad sobre la base de la dignidad y la igualdad inalienable de todas las personas; surgen enfoques diferenciales desde los cuales se focalizan los análisis y acciones para garantizar el principio de igualdad y no discriminación a toda la población.

Uno de los enfoques que se desprende del enfoque diferencial es el enfoque de género, el cual según el Ministerio de la Protección Social (s.f.) se entiende como el método de análisis, actuación y evaluación, que toma en cuenta las diversidades e inequidades existentes entre hombres y mujeres. Involucra las condiciones, situaciones y posiciones de los/las distintos/as actores sociales como sujetos/as de derecho. Este enfoque permite la relación de diferentes aspectos y condiciones que limitan o posibilitan el pleno desarrollo, tales como características socioeconómicas, étnicas, territoriales y variables del ciclo vital.

Mientras que todas las disciplinas sociales y humanas pusieron el énfasis en la generación de conocimientos sobre las mujeres y los determinantes de sus condiciones sociales, con un claro predominio del estudio de las relaciones mujer-varón y mujer-mujer, los movimientos feministas enfatizaban en que el análisis debería orientarse desde:

a) La subordinación de las mujeres es producto de determinadas formas de organización y funcionamiento de las sociedades. Por lo tanto, hay que estudiar la sociedad o las sociedades concretas. b) No se avanzará sólo estudiando a las mujeres, el objeto es más amplio. Requiere de analizar en todos los niveles, ámbitos y tiempos las relaciones mujer-varón, mujer-mujer, varón-varón. Es en esta búsqueda donde surge y se expande el concepto de género como categoría que en lo social, corresponde al sexo anatómico y fisiológico de las ciencias biológicas. El género es el sexo socialmente construido. (De Barbieri, 1993, p. 149)

Es importante anotar que “los sistemas de género/sexo son los conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anátomo-fisiológica” (De Barbieri, 1993, p. 149). Sistema en el que se presentan desigualdades por las valoraciones de superioridad que la cultura ha asignado a lo androcéntrico, surgiendo brechas de género que impiden el acceso equitativo de las mujeres a sus derechos y alcanzar niveles óptimos de desarrollo.

Para sintetizar lo planteado anteriormente:

Género refiere a una categoría social, mientras que sexo señala una categoría biológica. El concepto fue elaborado para poner de manifiesto una relación social desigual entre los géneros (mujeres y hombres), entendidos como sujetos sociales y no como seres biológicos.

Designa las relaciones sociales entre los sexos, lo que quiere decir que no existe un mundo de las mujeres separado de los hombres y que la información sobre las mujeres es también información sobre los hombres. Refiere a todo lo que en cualquier sociedad se aprende sobre qué es ser hombre y qué es ser mujer, cómo deben comportarse de acuerdo con esa identidad y los roles que les toca desempeñar. Hombres y mujeres desempeñan papeles diferentes en la sociedad y dichas diferencias son modeladas por factores ideológicos, políticos, históricos, económicos y culturales y religiosos. (PNUD; GTZ & FISDL, 2006, pp. 14-15)

Ahora bien, el género como categoría de análisis se puede utilizar para analizar y evaluar:

- “Los efectos de las propuestas de intervención;
- el cambio en la condición y posición de las mujeres;
- o determinados aspectos en las relaciones de género” (De la Cruz, 1998, p. 18).

Frente a lo anterior, los organismos multilaterales enfatizan y hacen seguimiento a indicadores que permitan verificar el cierre de brechas de género, y motivan a los Estados a implementar acciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las mujeres, el acceso a derechos y a la disminución de desigualdades sociales. Uno de los instrumentos donde se materializan estas apuestas son las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS- 2030.

Con el ánimo acelerar la incorporación de las mujeres a los procesos del desarrollo, a partir del año 1970 los Estados empiezan a incorporar acciones tendientes a la vinculación de las mujeres al ámbito laboral, ese proceso es analizado y reconocido como Enfoque de Mujer en el Desarrollo - MED, en el cual, si bien se toma a la mujer como población objetivo de planes, programas y proyectos de desarrollo, estos refuerzan especialmente su vinculación con el rol reproductivo, sin generar transformaciones en la concepción tradicional sobre la mujer y su lugar en la sociedad.

Largamente se concibió que si se quería conseguir el avance de las mujeres, ellas debían incorporarse a las corrientes principales del desarrollo y abandonar el lugar en el que no había prestigio, ni ninguna posibilidad de acceder a los beneficios del desarrollo. Comenzaron a surgir entonces los primeros proyectos que integraban a mujeres en el ámbito productivo y no sólo, como se había hecho hasta ese momento, a proyectos

denominados “de bienestar”, en los que las mujeres eran consideradas únicamente en su papel reproductivo y como intermediarias del bienestar familiar. (Massolo, 2006 p. 9)

En el enfoque de Mujer en el Desarrollo hay un desconocimiento de los intereses de desarrollo de las mujeres. Aquí impera la concepción mujer=madre, la mujer como complemento económico o la extensión productiva del rol doméstico, la mujer integrada a la producción como recurso, entre otros. Este enfoque no cuestionó ni transformó problemáticas como la feminización de la pobreza, la subordinación femenina, la marginalización institucional, la marginación en proyectos, la mujer como simple receptora de servicios, la triple jornada de las mujeres (Pineda, 2005).

Las estrategias del enfoque MED fueron la igualdad forma proyectos antipobreza y la eficacia.

Posteriormente, hacia 1980 se reconfigura e impulsa un nuevo enfoque denominado Género en el Desarrollo-GED, el cual se centra en propiciar mayor equidad entre los hombres y las mujeres, lo cual implica una transformación en los modelos de desarrollo y en las concepciones culturales que han generado desigualdades históricas. Su apuesta es por la flexibilización de los estereotipos de los roles, buscando una distribución equitativa de actividades, expectativas y oportunidades. Reestructurar las relaciones de poder especialmente en los espacios de decisión y generar un nuevo modelo de desarrollo integral que supere los centrados en la producción económica y el consumo, donde el eje central sea la persona. Posicionar la relación género y desarrollo como proceso y no simplemente como meta (Pineda, 2005).

Como lo planteó Massolo (2006) el enfoque de género en el desarrollo- GED busca:

Con la activa participación de las mujeres, un nuevo modelo de desarrollo que subvierta las actuales relaciones de poder basadas en la subordinación de las mujeres. El enfoque GED sitúa el análisis de las relaciones de género dentro del marco del Desarrollo Humano - DH y enfatiza el impacto diferencial de las políticas en hombres y mujeres, así como el efecto negativo de la desigualdad de género en el desarrollo humano. (Massolo, 2006, p. 8)

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre los enfoques MED y GED descritos previamente.

Tabla 4. *Comparativo entre enfoques MED y GED*

ENFOQUE	MUJERES EN EL DESARROLLO- MED	GÉNERO EN EL DESARROLLO - GED
TEMA CENTRAL	Mujeres como centro del problema. Mujeres y (Niñas).	Desarrollo de las mujeres y los hombres. Relaciones entre mujeres y hombres.
PROBLEMA	La exclusión de las mujeres del proceso de desarrollo (siendo la mitad de los recursos humanos productivos).	Relaciones desiguales de poder (Riqueza y pobreza de hombres y mujeres) que frenan un desarrollo igualitario y la plena participación de las mujeres.
OBJETIVO	Desarrollo más eficiente	Desarrollo sostenible e igualitario con toma de decisiones compartidas entre mujeres y hombres.
SOLUCIÓN	Integración de las mujeres en el proceso de desarrollo existente.	“Empoderamiento” de las mujeres y personas desfavorecidas. Transformación de relaciones desiguales.
ESTRATEGIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de mujeres. • Componente de mujeres. • Proyectos integrados. • Aumentar la productividad de las mujeres. • Aumentar los ingresos de las mujeres. • Aumentar las habilidades de las mujeres para cuidar el hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y señalar las necesidades prácticas de mujeres y hombres para mejorar sus condiciones de vida. • Al mismo tiempo, identificar y señalar los intereses estratégicos de las mujeres.
PROBLEMAS CONSECUCENCIA	<p>Este enfoque ha aumentado a menudo la carga de trabajo de las mujeres sin lograr un mayor poder económico. Las mujeres no han sido consultadas sobre el tipo de desarrollo e integración que buscaban.</p> <p>Se da una “integración” en el mundo de los hombres son cambio en las relaciones de poder.</p>	<p>Las intervenciones del proyecto se basan en los roles, responsabilidades y poderes de las mujeres y los hombres en la sociedad a la que pertenecen y las necesidades resultantes para cambiar su situación.</p> <p>Se puede entender GED como un esfuerzo para mejorar la posición de las mujeres en relación a los hombres de manera que beneficie y transforme la sociedad en su totalidad.</p>

Fuente: (De la Cruz, 1998, p. 28)

Según Maguire (1984) citado por Jiménez (2016), estos son los asuntos culturales y legales que continúan generando desigualdad y que es necesario impactar:

1. Las tradiciones, las actitudes y los prejuicios en contra de la participación de las mujeres;
 2. Barreras legales;
 3. Limitado acceso y uso de la educación formal, lo que resulta en altas tasas de analfabetismo femenino;
 4. El tiempo empleado por las mujeres en las tareas domésticas;
 5. Las condiciones de acceso a la tierra, al crédito, a la maquinaria agrícola moderna, a las técnicas y servicios de extensión;
 6. La carga para la salud derivada de los embarazos frecuentes y la desnutrición;
 7. Debilidad de la posición tradicional otorgada a las mujeres como socias contribuyentes económicamente y,
 8. Inadecuadas investigaciones e información sobre las mujeres que limita la capacidad de los planificadores del desarrollo para crear proyectos de interés para las mujeres.
- (Maguire, 1984: 13, citado por Jiménez, 2016, p. 139)

Teniendo claras las particularidades y ocupaciones de cada enfoque, la presente tesis toma como referencia el enfoque de género desde los planteamientos de Género en el Desarrollo –GED, en el entendido de que la articulación generada en el marco del acuerdo de voluntades entre la Corporación Mujeres que Crean y la Secretaría de las Mujeres, más allá de buscar la inserción de las mujeres en algunos campos del desarrollo tenía como objetivo cualificar la participación de las mujeres en escenarios estratégicos del desarrollo local, reflexionando sobre las estructuras de poder, las exclusiones históricas en términos de participación y la necesidad de incidir en los procesos de planeación del desarrollo local.

4.3 Marco conceptual

Con el propósito de lograr un adecuado nivel de análisis de las subcategorías planteadas en el presente estudio de caso, a continuación se esbozan conceptos que son fundamentales para lograr un acercamiento e interpretación más detallada de asuntos emergentes en el marco de las categorías y el marco teórico planteado.

4.3.1. Articulaciones

Para esta tesis se entienden las articulaciones como un acuerdo realizado voluntariamente entre dos o más actores, los cuales deciden intercambiar recursos, saberes y experiencias, poniéndolas al servicio de un objetivo superior en común para ambas partes, y que mediante la cooperación se espera alcanzar mayores logros que si se realizasen de manera independiente.

Frente a las articulaciones o alianzas, varios autores coinciden en que un punto central de estas es el nivel de confianza que se tenga entre los actores, frente a ello y las conductas que se generan dependiendo del nivel de confianza, Renart anotó que:

...La percepción de que otra persona es digna de confianza contribuye a generar tres tipos de conducta en quien confía: estar dispuesto a invertir en la relación; el comunicarse abiertamente, y el abstenerse de conductas oportunistas, es decir, el abstenerse de actuar engañando a los demás con astucia. (Renart, 2008, p.12)

En términos de la configuración de alianzas, se anota que en sus fases iniciales las articulaciones pueden darse principalmente por confianzas basadas en el afecto personal que tienen algunos individuos de las organizaciones, “un antecedente familiar común o de amistad lleva a que una de las partes se acerque a la otra y solicite un esfuerzo de colaboración.” (Koljatic & Silva, 2005, p. 4)

Sin embargo, los investigadores en torno a la generación de confianza como un asunto clave en las articulaciones, anotan que se debe superar el plano personal e interpersonal de las alianzas y propender por abarcar un contexto macro, regulaciones y valores culturales que fortalezcan el sentido de la cooperación entre las organizaciones o entidades que deciden unirse en torno a un propósito común.

4.3.2. Participación

Cano (2008) anotó:

El consenso racional se logra mediante el ejercicio del poder que puede ser alcanzado por medio del uso de la confianza, el derecho a la libertad de expresión y la sinceridad de las intenciones; por tanto, la participación ciudadana es una forma de comunicar, discutir y lograr acuerdos para hacer explícitas las necesidades de la gente con el propósito de resolverlas. (Cano, 2008, p. 167)

Tomando el marco nacional colombiano de referencia, la Constitución Política de 1991, en su Título IV, Capítulo 1. Establece las formas de participación democrática y establece lo siguiente:

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. (Constitución Política, 1991, Art. 103)

De allí que la participación, en todas sus formas, como lo anota Vásquez (2014), solo es posible si confluyen tres condiciones simultáneas: “un marco legal amplio y sin regulaciones excesivas, una voluntad política gubernamental de apoyo, estímulo, que ofrezca oportunidades reales y una sociedad civil organizada dispuesta al debate y la movilización para el logro de cambios” (Vásquez, 2014, p. 7).

Según la CEPAL “la participación ciudadana puede darse con distintos niveles de involucramiento de la ciudadanía y el grado de influencia que tienen las opiniones y propuestas ciudadanas en la toma de decisión respecto del asunto público que se trate” (Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015, p. 17). A continuación se presentan los niveles propuestos por esta entidad:

- a) **Nivel informativo:** el nivel informativo consiste en la entrega de información a la ciudadanía sobre un asunto público [...] Se trata de un nivel unidireccional, donde la autoridad entrega información pero no busca recibir aportes ciudadanos.
- b) **Nivel consultivo:** este nivel de participación representa el nivel básico de influencia que personas y grupos pueden tener al ser convocados a participar de un proceso de consulta. El objetivo del proceso de consulta es recoger opiniones, propuestas e intereses de las personas y grupos que participan. La consulta no es vinculante para la autoridad. Sin embargo, a partir del análisis de la experiencia de consultas en diversos países de la región se han construido dos estándares interrelacionados y recomendables [...]
- c) **Nivel decisorio:** en este nivel de participación las personas y grupos que participan tienen una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión.
- d) **Nivel cogestión:** este nivel de cogestión se refiere a una gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos. En este nivel de participación se busca que las personas y grupos que participaron de la toma de decisiones, se involucren en su implementación y seguimiento de forma de asegurar que se lleve a cabo en forma adecuada. (Sandoval, et al. 2015, pp. 17-18)

4.3.3. Condición

Desde el enfoque de género se refiere a las necesidades básicas, carencias materiales y de acceso a condiciones de vida (salud, educación, vivienda, alimentación), y a cuáles son las posibilidades de acceso de las mujeres, su permanencia y las acciones diferenciales que garantizan un pleno disfrute de tales derechos.

Massolo (2006) mencionó al respecto:

La condición de las mujeres se refiere a la situación material de vida: pobreza urbana y rural, privaciones de servicios y bienes básicos, falta de acceso a la educación, al empleo y la capacitación, excesiva carga de trabajo y falta de disponibilidad de tiempo. (p. 12)

4.3.4. Posición

Está ligada a los intereses estratégicos donde se hace énfasis sobre las desventajas y subordinación de las mujeres en la sociedad en términos de reconocimiento, de participación y ejercicio de ciudadanía, entre otros. Se pueden enfrentar con creación de conciencia, aumento de la autoconfianza, educación, fortalecimiento organizacional, movilización política, ejercicio real de ciudadanía

La posición de las mujeres se refiere a la ubicación y reconocimiento social asignado a las mujeres en relación con los hombres en la sociedad: inclusión o exclusión de los espacios de toma de decisiones y participación política; igualdad o desigualdad de salarios por el mismo trabajo; impedimentos para acceder a la educación y la capacitación; subordinación de las mujeres a los hombres que determina las posibilidades de acceso y control de los recursos, servicios y oportunidades. La posición tiene que ver con: valoración social y autoestima, autonomía, empoderamiento, toma de decisiones, participación social y política. (Massolo, 2006, p. 12)

4.3.5. Necesidades prácticas de género

Son las que derivan de los roles de las mujeres socialmente aceptados en la esfera doméstica: madre, esposa, ama de casa. Responden a las necesidades inmediatas vinculadas con las carencias o insuficiencias de servicios y bienes materiales básicos, que sufren las familias y las comunidades y que motivan a la participación femenina en la esfera pública. Se expresan a partir de la condición que vive la mujer en el terreno doméstico y se dirigen a mantener la supervivencia humana. Estos intereses prácticos no cuestionan la subordinación ni la desigualdad de género, pero de los mismos sí pueden surgir nuevos intereses relacionados con las necesidades estratégicas de género. (Massolo, 2006, p. 13)

4.3.6. Necesidades estratégicas de género

Son las que surgen del reconocimiento y toma de conciencia de la posición de subordinación, desigualdad y discriminación de las mujeres en la sociedad. Se dirigen a la

transformación de las relaciones sociales de género y a la adquisición de libertad, igualdad real, autoestima y empoderamiento, según el contexto sociopolítico y cultural de donde emergen y se expresan. Se traducen en intereses que incluyen los derechos legales, el problema de la violencia contra las mujeres, el control del propio cuerpo y los derechos reproductivos, la capacitación y formación en temáticas de género, la demanda de políticas públicas de equidad de género, la defensa de los derechos humanos de la mujer, entre otros. Se orientan a Mejorar-elevar la posición de la mujer en la sociedad: el ejercicio de sus derechos, su participación pública en la toma de decisiones, su autonomía personal, el acceso a la educación, capacitación, empleo, identidad cultural, recreación y deportes. (Massolo, 2006, p. 13)

Es en este sentido que las acciones en torno a cerrar brechas de desigualdad y mejorar la condición y posición de las mujeres requiere una acción intencionada, articulada y que monitoree permanentemente los obstáculos que han estado presentes debido a los patrones culturales que generan exclusión, no solo en términos de la condición de las mujeres y sus intereses prácticos sino que le apueste a mejorar la posición de las mujeres en todo lo relacionado con sus necesidades e intereses estratégicos.

No obstante, como lo plantea Massolo (2006): tanto los intereses prácticos y estratégicos de género no son excluyentes:

Ambos forman parte de la integralidad de las mujeres y del enfoque integral del desarrollo local. Dependerá de cómo se defina y formule el proyecto que los intereses prácticos y estratégicos se articularán y realizarán, de acuerdo con estrategias y acciones adecuadas a los diversos contextos y procesos. (Massolo, 2006, p. 127)

5. Metodología

5.1. Tipo de investigación y estrategia metodológica

El desarrollo de la investigación planteada es un estudio de caso al ser una metodología que permite la generación, captura de conocimiento, la identificación y la documentación de lecciones

aprendidas, basándose en la reconstrucción de hechos que para este caso serán analizados a partir del modelo de gobernanza democrática.

Para el propósito de la presente tesis el estudio de caso se convierte en la metodología propicia, en tanto permite sistematizar las experiencias en un periodo de tiempo definido, identificando procesos, actores, contexto, momentos críticos y comprender propósitos, resultados y recomendaciones para nuevos procesos similares (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011).

Un estudio de caso pretende básicamente entender por qué las experiencias o procesos, cómo se desarrollaron, cuáles fueron los resultados obtenidos y qué aspectos merecen atención especial en el futuro o podrían ser replicables. En ese sentido Yacuzzi (2005) propuso tomar el estudio de caso como herramienta de descubrimiento de explicaciones causales, denotando que su ámbito de aplicación está bien definido, el cual es contestar preguntas de tipo “por qué” o “cómo” sobre fenómenos contemporáneos.

Según el BID, la preparación del estudio de caso implica el diseño del estudio de caso, recopilación de la información, análisis de la información, redacción del informe y diseminación.

Así mismo propone que para el análisis de la información es fundamental realizar una revisión y categorización de la información que permita hacer una búsqueda e identificación de patrones, de modo que con la clasificación realizada el análisis a la luz de la o las categorías seleccionadas logre el propósito esperado de producir mayor conocimiento, rescatar los aspectos relevantes en un proceso y desde allí emitir recomendaciones que nutran futuros procesos.

Yacuzzi (2005) hizo énfasis en la necesidad de realizar una afirmación teórica inicial y comparar los hallazgos con el marco teórico, lo cual dará mayor validez al análisis; y entre otros asuntos planteó la importancia de comparar los análisis y revisiones con los hechos de *un segundo*, o *tercer caso*.

A partir de las categorías de gobernanza y equidad de género desagregadas en subcategorías que permitan un análisis ordenado y coherente de la información, teniendo el marco de referencia de la gobernanza democrática y retomando para el análisis tres años consecutivos que permiten el análisis de la implementación del proceso de formación en el marco de la articulación entre la

CMQC y la Secretaría de las mujeres en diferentes momentos, se plantean las siguientes categorías y subcategorías para el análisis:

Tabla 5. *Categorías de gobernanza y equidad de género*

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	Elementos específicos
GOBERNANZA	Articulación	Proceso Actores Resultados Participantes
	Participación	Estrategias
GÉNERO	Condición	Proyectos y presupuestos
	Posición	Proyectos y presupuestos

Fuente: elaboración propia

Para el desarrollo del estudio de caso se consultaron fuentes primarias y secundarias:

Tabla 6. *Fuentes primarias y secundarias*

Fuentes primarias	<ul style="list-style-type: none"> • Servidora encargada de liderar la articulación desde la Secretaría de las Mujeres. • Representante de la Corporación para la vida mujeres que crean encargadas de coordinar la articulación con la Secretaría de las Mujeres. • Participante del proceso de formación y acompañamiento brindado en el marco del acuerdo de voluntades. • Gestora de igualdad encargada de implementar acciones en el marco del acuerdo de voluntades.
Fuentes secundarias	<ul style="list-style-type: none"> • Registros administrativos con el consolidado de proyectos y presupuestos en el programa de Planeación Local y presupuesto participativo Medellín. • Informes sobre el acuerdo de voluntades

Fuente: elaboración propia

5.2. Técnicas de generación de información

- Entrevistas semiestructuradas a servidora de la Secretaría de las Mujeres y representante de la CMQC encargadas de coordinar el acuerdo de voluntades, a una mujer participante del proceso y a una gestora de igualdad encargada de implementar acciones en el marco del acuerdo de voluntades.

- Rastreo de registros administrativos sobre presupuestos y proyectos priorizados en el programa de PLPP, e informes sobre el acuerdo de voluntades.

5.3. Instrumentos

- Formato de entrevista semiestructurada.
- Fichas de registro del rastreo administrativo y reportes documentales.
- Matriz de consolidación por categorías y subcategorías.

6. Hallazgos

Avanzar hacia la equidad de género implica esfuerzos superiores a los que por ley deben cumplir las administraciones públicas, así como la vinculación activa de diferentes actores y sectores del desarrollo se convierten en una estrategia fundamental, dado que son tan latentes las brechas de desigualdad de género que tal como lo plantea la gobernanza democrática es imposible que un solo actor posea la totalidad de los conocimientos, los recursos y las condiciones para lograr impactos que generen transformaciones sociales integrales.

Dichas brechas de desigualdad de género persisten por situaciones que representan mayor afectación a las mujeres. En el municipio de Medellín algunas de esas situaciones que vulneran a las mujeres son:

- En materia de seguridad, según el informe del Sistema de Información de Seguridad y Convivencia – SICS de la Alcaldía de Medellín, se identifica que el 88% de las personas víctimas de violencia intrafamiliar son mujeres.
- Según el CAIVAS, de los presuntos delitos sexuales el 60% acontece a niñas entre los 6-17 años.
- Con relación a la participación de las mujeres en escenarios de elección popular y de toma de decisiones, el 36% de mujeres pertenecen a las Juntas Administradoras Locales 2016-2019, porcentaje que se mantiene con relación a los resultados en las elecciones del año 2012. Y en el Concejo de Medellín, máxima corporación de elección popular en la ciudad,

el 23% está conformado por mujeres, porcentaje histórico al lograrse la ocupación de 5 curules y la presidencia de la corporación.

- En términos salariales, según el DANE en Colombia la brecha existente entre hombres y mujeres es del 28%, devengando menos salarios las mujeres por las mismas horas laboradas e inclusive con mejor perfil.
- Otra referencia importante es la situación de las mujeres en ejercicio de prostitución, si bien no se cuenta con censo ni es factible realizarse, entre el año 2012-2015 se atendieron 3.289 personas en este contexto, de las cuales el 97.3% son mujeres, es decir, 3202 personas.

Partiendo de las premisas expuestas anteriormente y con una síntesis de las situaciones que afectan a las mujeres, para esta tesis se tomó como análisis de caso la articulación sostenida entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean dada entre los años 2009 y 2011, cuyo objetivo principal estuvo centrado en el acompañamiento y cualificación de las mujeres para su participación en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, propiciando su incidencia política con enfoque de género.

Dicha articulación es seleccionada por ser una evidencia de la posibilidad local de aunar esfuerzos entre diversos sectores del desarrollo, con un propósito común y que logró sostenerse en el tiempo; la cual, con todas las dificultades y retos que pudo representar, obtuvo resultados contundentes en torno al posicionamiento de las apuestas de las mujeres del municipio de Medellín en escenarios de participación y toma de decisiones.

Si bien la articulación entre ambas instituciones en su concepción no fue intencionada desde un modelo de gobernanza como tal, este análisis de caso da cuenta que efectivamente el acuerdo de voluntades en su proceso de configuración e implementación fue la materialización del modelo de gobernanza democrática.

La posibilidad de articulación se dio en el momento en que un actor estatal y una ONG reconocieron su simetría en peso, representación e importancia, y se unieron para coordinar y definir fines colectivos de desarrollo e implementar un proceso de gran impacto en la ciudad, el cual contribuyó al posicionamiento de las mujeres y sus apuestas en los escenarios locales y municipales de participación. El propósito político y estratégico de la articulación, así como el

fortalecimiento de la ciudadanía es una de las premisas fundamentales de la gobernanza democrática.

A continuación se presenta una síntesis de los elementos claves del caso seleccionado.

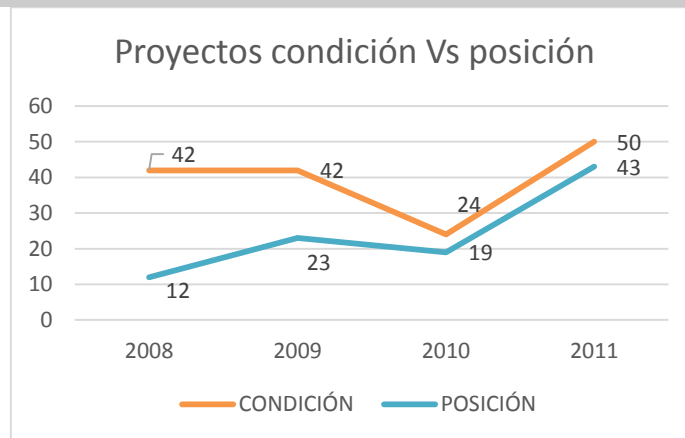
Tabla 7. Síntesis de los elementos claves del caso seleccionado

Instituciones participantes en la articulación	Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín. Corporación para la Vida Mujeres que Crean – CMQC.																																
Vigencia de la articulación	2009 a 2011. Solo se formalizó en el año 2009.																																
Propósito de la articulación	Cualificar la participación de las mujeres en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo PLPP, propiciando el fortalecimiento de su incidencia política con enfoque de género respecto a sus necesidades e intereses estratégicos en dicho espacio de participación.																																
Total de participantes en el Programa de PLPP por vigencia, desagregados por sexo	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Femenino</td> <td>657</td> <td>514</td> <td>663</td> <td>1493</td> <td>1958</td> <td>2667</td> <td>3512</td> </tr> <tr> <td>Masculino</td> <td>776</td> <td>649</td> <td>792</td> <td>1524</td> <td>2022</td> <td>2500</td> <td>2852</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>1.433</td> <td>1.163</td> <td>1.455</td> <td>3.017</td> <td>3.980</td> <td>5.167</td> <td>6.364</td> </tr> </tbody> </table>	Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Femenino	657	514	663	1493	1958	2667	3512	Masculino	776	649	792	1524	2022	2500	2852	Total	1.433	1.163	1.455	3.017	3.980	5.167	6.364
Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011																										
Femenino	657	514	663	1493	1958	2667	3512																										
Masculino	776	649	792	1524	2022	2500	2852																										
Total	1.433	1.163	1.455	3.017	3.980	5.167	6.364																										
Total de presupuestos logrados para proyectos con enfoque de género o para mujeres por vigencia del	<table border="1"> <thead> <tr> <th>AÑO</th> <th>PRESUPUESTO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2008</td> <td>\$ 1.936.763.000</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>\$ 3.383.220.702</td> </tr> <tr> <td>2010</td> <td>\$ 2.822.817.501</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>\$ 4.428.160.984</td> </tr> </tbody> </table>	AÑO	PRESUPUESTO	2008	\$ 1.936.763.000	2009	\$ 3.383.220.702	2010	\$ 2.822.817.501	2011	\$ 4.428.160.984																						
AÑO	PRESUPUESTO																																
2008	\$ 1.936.763.000																																
2009	\$ 3.383.220.702																																
2010	\$ 2.822.817.501																																
2011	\$ 4.428.160.984																																

Programa de
PLPP

Total de proyectos con enfoque de género o para mujeres por vigencia del Programa de PLPP	AÑO	INICIATIVAS
	2008	54
	2009	65
	2010	43
	2011	93

Total de proyectos clasificados por condición y posición posicionados por vigencia del Programa de PLPP



Fuente: elaboración propia

A continuación se presentan los análisis y hallazgos de acuerdo a cada una de las categorías definidas en el marco metodológico.

6.1. Categoría: Gobernanza

Tal como se planteó en el marco teórico la gobernanza es un nuevo modelo de gestión pública basado en relaciones horizontales, de interdependencia y cooperación entre el Estado, el sector

social y el privado, y que especialmente la gobernanza democrática propende por procesos participativos con, para y desde la sociedad.

De acuerdo a lo anterior, más allá de sostener estructuras de gobierno basados en lógicas tradicionales, invita a transformar los roles del Estado, a fortalecer la democracia y a elevar la concepción de ciudadanía. En esta categoría se destaca todo el proceso de articulación, específicamente como se desarrolló, los actores participantes y los principales resultados obtenidos.

Una de las conjeturas que llevó a desarrollar esta investigación es que las interacciones o articulaciones son una de las estrategias más potentes del modelo de gobernanza, y que estas no solo permitan mayor eficiencia y optimización de recursos, sino el intercambio de saberes, visiones del desarrollo, el fortalecimiento de la democracia y del sentido político de la acción pública.

En este sentido, los objetivos específicos para este análisis de caso son describir el proceso de articulación sostenida entre la Secretaría de las Mujeres y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean- CMQC, identificando elementos asociados al modelo de gobernanza democrática como las articulaciones, la participación, la cooperación, entre otros, y visibilizando los logros de dicha articulación en términos de resultados en el posicionamiento de las apuestas de las mujeres en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo entre los años 2009 y 2011.

6.1.1. Subcategoría: Articulación

... Una articulación política y estratégica

“El acuerdo de voluntades se logra por la concertación de intereses políticos de ambas instancias, diferenciando con claridad qué es del perfil político de una ONG hacer y qué es del perfil político del Estado hacer. Porque juntarse para que la acción fuera potente en territorio, no significaba desdibujar el papel de la institucionalidad, ni desdibujar el papel de la Corporación”.

Aracelly Berrio

El proceso de articulación sostenido entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean en el año 2009 se gesta por el reconocimiento de propósitos y fines similares en las apuestas de ambas instituciones. Bajo el entendido de que pese a las acciones desarrolladas por cada una de las instituciones de manera independiente, seguían persistiendo dificultades para la participación e incidencia de las mujeres en los escenarios de toma de decisiones, tales como el desconocimiento de los asuntos públicos, de los procesos de planeación, la baja capacidad argumentativa, el ejercicio solitario y la deserción; y que para lograr mayores impactos era necesario construir estrategias colectivas de cualificación para la incidencia, las cuales deberían implementarse de manera anticipada a la dinámica propia del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo PLPP, que era el escenario principal en el que se pretendía incidir, ambas instituciones inician su proceso de acercamiento.

Como lo anota Aracelly Berrio²:

Ese acuerdo de voluntades se logra por la concertación de intereses políticos de ambas instancias, diferenciando con claridad qué es del perfil político de una ONG hacer y qué es del perfil político del Estado hacer. Porque juntarse para que la acción fuera potente en

² Psicóloga, Coordinadora de programa y Socia fundadora de la Corporación para la Vida Mujeres que Crean.

territorio, no significaba desdibujar el papel de la institucionalidad, ni desdibujar el papel de la Corporación. (Comunicación personal)

Esta concepción y reconocimiento de la diferencia, así como de las similitudes y potencialidades se corresponde, como ya se ha esbozado previamente, a los soportes que configuran el modelo de gobernanza democrática, al dejar claro que ningún actor de manera aislada posee los conocimientos, recursos y capacidades absolutas para solucionar las diversas situaciones que acontecen en un territorio.

Desde el momento en que se configura el acuerdo de voluntades colectivamente se pactaron las reglas de juego, dejando claros los propósitos, las diferencias, las similitudes y las potencialidades diversas de cada institución, pero siempre siendo complementarias; inclusive, previeron los mecanismos para dirimir posibles tensiones que pudieran darse en el proceso de implementación considerando las particularidades estatales y de las dinámicas propias del funcionamiento de las ONG.

Ambas instituciones se unieron reconociendo las demandas de las mujeres en la ciudad, quienes pedían a las instituciones un acompañamiento constante y más profundo, dado el ejercicio solitario de su participación en un escenario como el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo- PLPP, que cada vez tomaban más fuerza a nivel municipal.

Frente a esa participación de las mujeres, Adriana Rodríguez³ plantea:

[Que] el problema siempre ha sido similar y es la falta de incidencia. Se da una participación masiva de las mujeres sin mayor incidencia en la toma de decisiones y en la priorización de recursos orientados a iniciativas que propendan por su desarrollo integral. (Comunicación personal)

Con ese contexto y también con la concordancia de apuestas, ambas instituciones decidieron que los objetivos del acuerdo de voluntades para los años de articulación estuvieran centrados en el acompañamiento y cualificación de las mujeres para su incidencia en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo- PLPP, propiciando el fortalecimiento para su incidencia política con enfoque de género respecto a sus necesidades prácticas e intereses estratégicos en dicho

³ Socióloga, Profesional Universitaria de la Secretaría de las Mujeres, Alcaldía de Medellín.

espacio de participación ciudadana. De esta manera se diseña e implementa conjuntamente un proceso de formación para la incidencia que no solo recogía las apuestas de ambas instituciones, sino las demandas de las mujeres del municipio, sus contextos e intereses.

El diseño de ese proceso de formación para la incidencia se corresponde con una de las apuestas de la gobernanza democrática cuando determina que para el establecimiento de una participación con carácter decisional vinculante, es claro que se requiere el desarrollo de capacidades, entendido según Aguilar (2006) citado por Rivera (2010) como “el proceso de empoderamiento de organizaciones y personas y el mejoramiento de las condiciones de sus respectivos marcos político-administrativos” (p. 25).

Una vez clarificado el soporte fundamental para afianzar las cercanías, los recursos que aportaría cada institución, los compromisos, los propósitos y metas, es claro que la voluntad política tanto de niveles directivos como técnicos de ambas instituciones fue el factor determinante para pactar un acuerdo que se convertiría en referente no solo para los procesos orientados hacia la equidad de género, sino para otras acciones orientadas al desarrollo local.

La vinculación de ambas partes de manera comprometida sin importar el nivel o posición

jerárquica, antes bien, enfocados en los propósitos colectivos y aportando de manera responsable su experticia denota un trabajo colaborativo, lo cual es fundamental en el modelo de gobernanza. Esa manera de operar basada en relaciones horizontales y cooperativa fue transversal a todo el proceso, en tanto que como lo nombra Aracelly Berrio:

“Yo pienso que a nivel político fue clave la disposición para hacer el acercamiento y sacar adelante el acuerdo, pero fue fundamental el compromiso de los equipos de trabajo con la apuesta que estábamos movilizando en ese tiempo. Yo creo que sin el compromiso de los equipos de trabajo no se hubiera hecho nada, por más que las directivas hubieran pactado algún acuerdo”. Adriana Rodríguez

Hay cosas que eran comunes y de manera concertada se definían los propósitos políticos, enfoques, metodologías, y en el diseño estábamos ambas. Ya en la implementación nos distribuimos roles, con base en esas premisas de distinguir que es propio de las ONG hacer y que era propio del quehacer del Estado, también se verificaba cuáles eran los recursos de

talento humano, económicos y metodológicos que cada institución tenía a favor.
(Comunicación personal)

Frente a esto Adriana Rodríguez anota que a su modo de ver, “ni siquiera hubo roles, hubo fue más una distribución de responsabilidades, definiendo claramente que hacia cada una”
(Comunicación personal).

Por su parte el diseño teórico y metodológico del proceso de formación para la cualificación para la participación e incidencia de las mujeres se vio enriquecido por discusiones teóricas, políticas y metodológicas que daban una mayor proyección a la acción y ayudaban a concretar el propósito de que las mujeres logaran una gran incidencia, en palabras de Aracelly Berrio puede afirmarse que “esos sentidos políticos son muy importantes porque eso da una orientación de sostenibilidad a la acción que trasciende la intervención puntual del Estado” (Comunicación personal).

Una de las consideraciones del acuerdo de voluntades establece textualmente:

Que en un ejercicio político de cooperación, articulación, y potenciación de apuestas, estrategias y acciones que redunden en una mayor incidencia del acompañamiento que se realiza con las mujeres que participan de la Planeación Local y Presupuesto Participativo, se debe propender por el mejoramiento de condiciones, capacidades, y habilidades de las Mujeres para el desarrollo de su ejercicio político y de ciudadanía plena. (Secretaría de las Mujeres, 2010, p. 2)

De este modo era claro ese propósito superior y el proceso que debía soportarlo para lograr el cometido. La forma en que se desarrolló el acuerdo de voluntades tiene amplia relación con la concepción de gobernanza democrática en el sentido que lo plantea Rivera (2010), cuando anota que “concebida desde una perspectiva procesual, la gobernanza democrática focaliza más el comportamiento político, se concentra más en los resultados que en los procesos institucionales, aunque estos no pierden su importancia pues determinan los roles [...]” (p. 23), aquí “se destaca la importancia de una perspectiva de proceso porque la gobernanza no trata tanto acerca de las estructuras como sí lo hace respecto a la interacción entre estructuras” (Rivera, 2010, p. 23).

En síntesis, si bien uno de los propósitos del acuerdo de voluntades era la optimización de recursos financieros y del talento humano (Secretaría de las Mujeres, 2010), el componente estratégico y de intencionalidad política era superior y sobrepasaba ese propósito de eficiencia en el recurso que podría decirse es más instrumental. Aquí es importante decir que ese componente político y sus precisiones con el enfoque de género fue uno de los aportes fundamentales de la Corporación por su permanencia en movimientos sociales, especialmente el Movimiento Social de Mujeres y otros procesos centrados en la exigibilidad de derechos tales como la Veeduría al Plan de Desarrollo Municipal y la Mesa de Trabajo Mujeres de Medellín; así como también la Secretaría de las Mujeres tenía en sus saberes y a disposición del acuerdo el reconocimiento de cómo funciona el estamento público, tiempos, fases, procesos y relaciones más cercanas con los diferentes actores y dependencias encargadas de los procesos.

En este nivel el acuerdo tenía claro que tal como lo define el modelo de gobernanza democrática:

Más allá de generar articulaciones utilitaristas para resolver problemáticas del orden fiscal, de los retos incorporados por la globalización, entre otros, uno de los intereses fundamentales, es elevar la concepción de democracia, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos del Estado, y por ello centra su atención en fortalecer el carácter de ciudadanía, valorar las demás instituciones como pares con saberes propios en intereses compartidos desde el principio de corresponsabilidad. (PADEP, 2010, p. 2)

6.1.1.1. Etapas del acuerdo de voluntades

1. Año 2009: se contaba con un grupo de profesionales adscrito a la Secretaría de las Mujeres denominadas gestoras de igualdad, cuyo objeto contractual tenía un fuerte componente de acompañamiento para la participación social y política; ellas eran las encargadas de dinamizar en cada una de las comunas y corregimientos todas las estrategias diseñadas para lograr los objetivos del acuerdo en términos de la participación e incidencia de las mujeres, y el rol fundamental de la Corporación era el soporte y asesoría teórica y estratégica a las gestoras por su amplio conocimiento del enfoque de género, así mismo desarrolló encuentros zonales intentando articular las apuestas de las mujeres.

2. Año 2010: se esperaba continuar implementando el acuerdo de voluntades desde el primer semestre para anticiparse a la dinámica del PLPP, pero por dificultades en la contratación de las gestoras de igualdad estas entran a laborar en el segundo semestre, por ello ese aspecto fundamental de anticiparse a la dinámica, no fue posible implementarlo y la Corporación tuvo que ajustar la estrategia para acompañar a las mujeres de acuerdo a sus posibilidades en recurso y personal, para ello realizó encuentros de ciudad, encuentros zonales y asesoría grupal a las mujeres que lo demandaran, y/o mediante grupos focales por temáticas.

En ese sentido, los últimos meses del año 2010 se aprovechan para iniciar la preparación, ya de manera conjunta nuevamente, entre la Corporación y la Secretaría de las Mujeres, con miras a la participación e incidencia en el año 2011; afortunadamente ese proceso que inicia a finales del 2010, se extiende hasta el año 2011.

3. Año 2011: la formación para la incidencia en este año inicia de manera anticipada desde el segundo semestre del año 2010, con la implementación de un proceso de formación para la incidencia por fases y con encuentros zonales permanentes donde se desarrollaba todo el componente teórico, estratégico y de transformación de las subjetividades para un ejercicio adecuado de participación y articulación entre las mujeres, lo cual posteriormente era multiplicado o afinado en detalle en cada una de las comunas y corregimientos con el acompañamiento de las gestoras de igualdad.

Recapitulando, si bien el acuerdo de voluntades que inició en el 2009 tuvo una pausa a comienzos del 2010, en el segundo semestre del mismo año se reactivó con un proceso anticipado de preparación para la incidencia en el año 2011. Un asunto de sumo interés es que por la confianza ganada entre ambas instituciones en el año 2010 y 2011 se obviaron los trámites protocolarios y ni siquiera se firmó un documento que oficializara nuevamente el acuerdo de voluntades. Al respecto Adriana Rodríguez indica: “[...] en el 2011 no hubo ninguna formalización, eso funcionó simplemente a través de la palabra. O sea, cuando hay interés no es necesario asumir una cantidad de asuntos protocolarios, desde que haya interés y los compromisos estén claros” (comunicación personal).

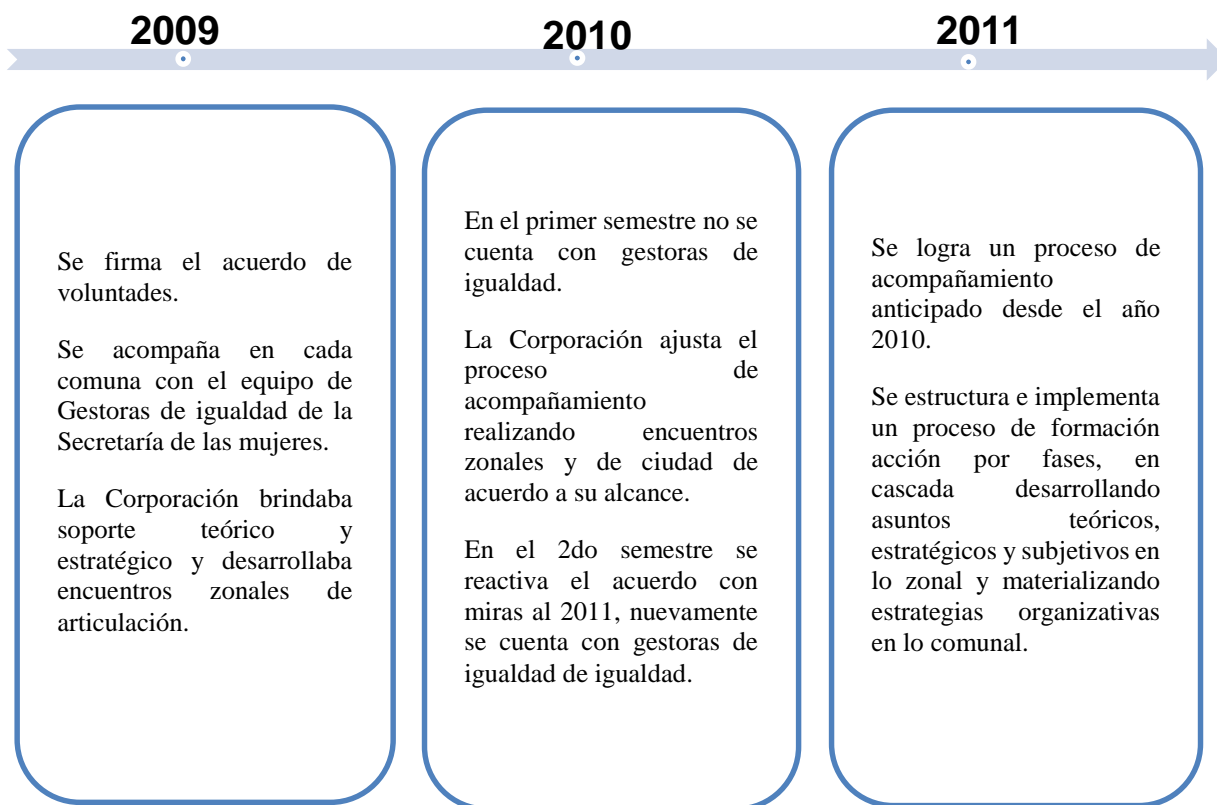


Figura 1. Etapas del acuerdo de voluntades

Fuente: elaboración propia

6.1.1.2. Resultados de la participación e incidencia estratégica de las mujeres

En términos de resultados en total de iniciativas y montos presupuestales por la participación e incidencia de las mujeres en el Programa de PLPP, las metas acordadas entre ambas instituciones en el año 2009 fueron: el aumento del 10% en el número de propuestas presentadas y aprobadas por y para las mujeres con relación al año anterior.

A continuación se presenta un cuadro consolidado con el total de iniciativas y presupuestos destinados a proyectos presentados por y/o para las mujeres.

Tabla 8. *Iniciativas y presupuestos destinados a proyectos presentados por y/o para las mujeres*

AÑO	INICIATIVAS	PRESUPUESTO
2008	54	1.936.763.000
2009	65	3.383.220.702
2010	43	2.822.817.501
2011	93	4.428.160.984

Fuente: elaboración propia con base en las matrices consolidadas del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de la Alcaldía de Medellín.

Como lo indica la tabla anterior de relación por año, iniciativas y presupuesto, en el 2009 se logró un incremento del 20% con relación a la vigencia 2008 en el total de iniciativas presentadas, así mismo, el monto presupuestal para iniciativas en correspondencia con la condición y posición de las mujeres tuvo un incremento de 75% del presupuesto con relación al año anterior; ambos resultados presentados en términos porcentuales son un logro histórico que superó contundentemente las tímidas metas planteadas por ambas instituciones de incrementar en un 10% las iniciativas y montos presupuestales.

Ese logro histórico se disminuyó considerablemente en el año 2010 y esto tiene directa relación con la situación presentada en el primer semestre del ese año, dado que con la entrada tardía del equipo de gestoras de igualdad de la Secretaría de las Mujeres, quienes eran las encargadas de realizar la dinamización en comunas, y donde la capacidad de respuesta de la Corporación solo permitió acompañar a nivel de ciudad con un encuentro de ciudad, encuentros zonales, grupos focales y asesoría técnica a quienes lo demandaran, no fue posible garantizar el diseño e implementación de estrategias organizativas particulares por comunas, promover una mayor movilización de las mujeres, promover alianzas y contribuir en la estructuración de proyectos para las mujeres, y que estos fueran posicionados claramente en las comisiones del programa de PLPP.

Como se evidencia en el cuadro, en ese año solo se logró el posicionamiento de 44 iniciativas, 21 menos que en el año anterior y 10 menos que en el año 2008 donde no se realizó un acompañamiento bajo la modalidad de acuerdo de voluntades, sin embargo, aunque no se alcanzó la meta en términos de total de iniciativas, el monto presupuestal continuó siendo superior en un 46% con respecto al año 2008; es decir que aunque la proyección de acompañamiento se vio

alterada, las participantes tenían unas herramientas básicas y un acompañamiento parcial que les permitió que menos iniciativas fueran priorizadas por montos presupuestales superiores, lo cual de una u otra manera se vería reflejado en el mejoramiento de las situaciones de las mujeres a nivel comunal y corregimental.

Con el acompañamiento intencionado desde finales del año 2010 para la incidencia en el año 2011 el logro frente a la participación e incidencia de las mujeres en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo superó cualquier registro histórico al lograr el posicionamiento de 93 iniciativas con enfoque de género por valor de \$4.428.160.985, cifra sin precedentes en los montos presupuestales posicionados por y para las mujeres, en proyectos que las benefician directamente.

En la siguiente figura se muestra un recuento de los resultados de la participación e incidencia estratégica de las mujeres.

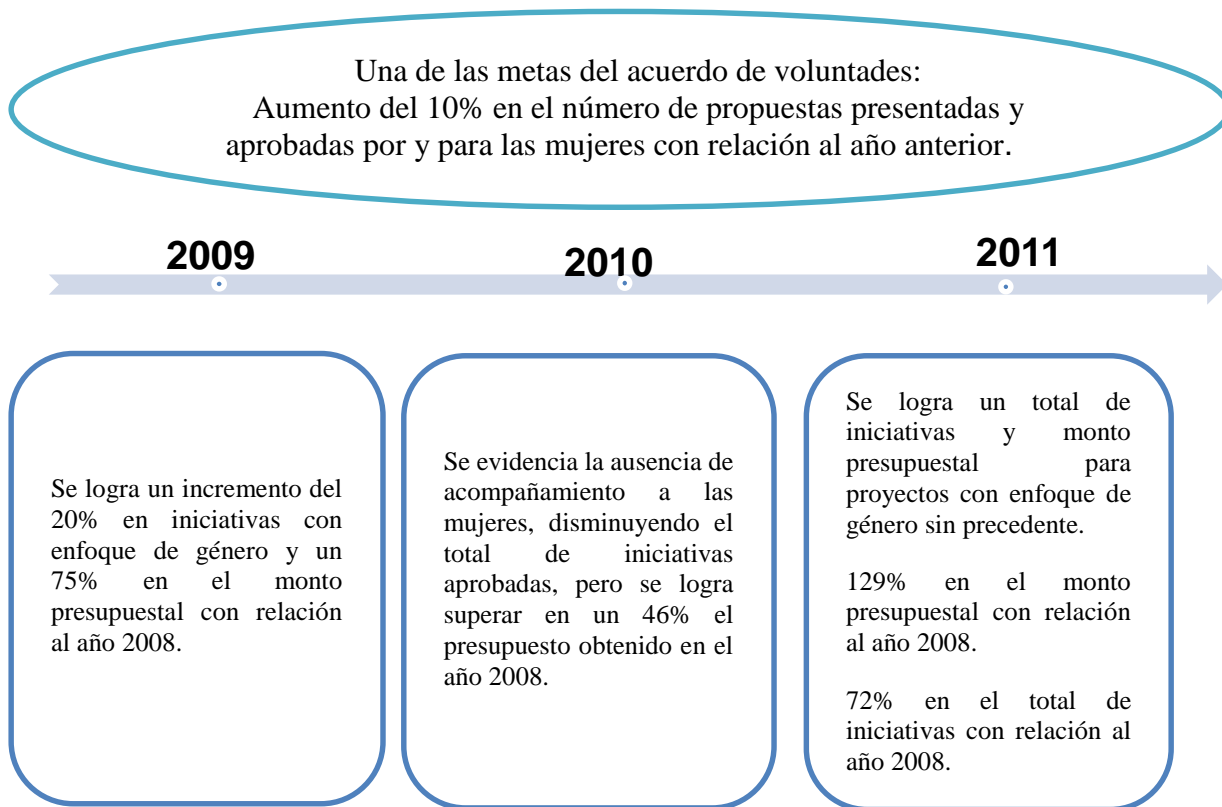


Figura 2. Resultados de la participación e incidencia estratégica de las mujeres

Fuente: elaboración propia

No obstante, frente a los logros alcanzados y a la efectividad del proceso de formación para la incidencia implementado mediante el acuerdo de voluntades de ambas instituciones, es importante resaltar que en este tipo de articulaciones dadas entre una entidad pública y una ONG, donde por su naturaleza suelen presentarse permanentes tensiones, el proceso implicó un alto reconocimiento de la diferencia, valoración de la riqueza de la otra institución, respeto, habilidades para negociar, planear y asumir responsabilidades conjuntas.

Aracelly refiere cómo experimentó la Corporación las tensiones presentadas:

Se consensó bien el acuerdo de voluntades quedando satisfechas ambas partes en el momento de redactarlo, pero suceden cosas que no permiten que esas confianzas, o que el trabajo articulado sea menos tenso. Porque el acuerdo funcionó y se hicieron cosas muy potentes en el territorio, pero en el rodar del acuerdo se generaban muchas tensiones tales como las siguientes:

1. En el Estado existen unas modalidades establecidas que son convenio o contratación, pero para la Corporación era muy importante una modalidad diferente a estas dos, porque el acuerdo de voluntades son dos partes que se juntan de manera voluntaria para potenciar políticamente un trabajo donde usted pone y yo pongo, pero no nos importa si usted se ve mucho sino que estamos produciendo, y creo que en eso tiene y seguirá teniendo un problema la institucionalidad y es que le interesa mucho aparecer, entonces en ese aparecer pierde el norte de los asuntos políticos.
2. En el hacer era complicado para que a veces la Secretaría no nos tratara en terreno como si fuéramos contratadas o como si fuéramos de un convenio, porque aunque nos fuimos por la modalidad del acuerdo de voluntades, en la manera de la relación, a veces eso tenía tintes de una modalidad contractual y se trataba de imponer las cosas.
3. Se presentaban informes públicos donde costaba mucho visibilizar a la Corporación como parte del acuerdo de voluntades, lo cual termina siendo una relación inequitativa que genera mucha tensión.
4. Una ONG tramita de manera más liviana los procedimientos para sacar adelante un cometido, pero por ejemplo, sacar una publicación juntas, eso era del orden de lo imposible. Esa tramitología que tiene el Estado, tan distintos a los de una ONG, se vuelve un asunto un poco problemático. (Comunicación personal)

Frente a la pregunta por las tensiones, Adriana anota:

Las mayores complejidades es que en algún momento puede haber celos sobre los créditos de la acción que se lleva. Por un lado la Corporación tiene interés de posicionarse y a la entidad que los financiaba, y por otro lado, la administración pública también tiene unos intereses, además de velar para que su accionar no pase invisible frente a [...].
(Comunicación personal)

Si bien ambas entrevistadas se refieren básicamente a la misma tensión, cada una de ellas asume que la institución a la que representan es la que tiene mayores riesgos de pasar invisible.

Adriana asegura que en las diferentes modalidades de contrato o de articulación:

Es como si se tratase de borrar que el Estado está financiando parte o la totalidad del proceso. No sabría decir si es un asunto de protagonismo o también tenga que ver con las resistencias que había o que hay todavía en algunas ONG de decir que trabajan con el Estado, por la visión que tienen de este.

Por su parte, Aracelly menciona:

El Estado debe reconocer las ONG y los movimientos sociales son actores que se comprometen con la causa política y permanente, tiene procesos en el tiempo, no acciones puntuales. Están en una relación permanente con la realidad de esas poblaciones determinadas, eso permite que la administración pueda jugarse un papel de sumar y no restar, eso permitiría muchas cosas, primero: validaría los conocimientos de quienes en el tema o en la población han venido trabajando, validaría los estudios de producción de conocimiento que se tienen, y desde ese lugar aportaría a que se siga en avance y no a que se generen rupturas en el proceso, y eso se lo darían las posibilidades los acuerdos, las articulaciones, inclusive los convenios, si la administración viera los convenios no tan el operador, porque cuando uno hace convenios es porque reconoce que hay algo de, que me conviene a mí.

Mientras que Adriana considera que pese a las tensiones:

Ese acercamiento también le contribuyó a las ONG para que entiendan la forma de accionar del Estado, las limitaciones que el mismo Estado tiene, que empiecen a ganar comprensión de lo público, porque vos podés tener una concepción de lo público desde allá, pensar que es falta de voluntad, ineficacia, pero una vez que tenés cercanías se empieza a entender que esto no es tan sencillo y yo pienso que eso es una ganancia. (Comunicación personal)

Dichas tensiones no son un asunto particular de esta articulación, en los procesos de gobernanza, independientemente de la corriente o calificativo con que se acompañe, es recurrente que se presenten tensiones porque existe un temor en algunos sectores de que el Estado pierda relevancia, por tanto, para que esto no acontezcan, es menester que el Estado fortalezca la orientación estratégica de su misión, sus procesos de planeación, interlocución, coordinación, mecanismos de participación y coherencia para poder estar en sintonía con las nuevas dinámicas en las que se vincula a interactúa con otros sectores que eventualmente pueden tener procesos más organizados o ajustados a las demandas contemporáneas.

Así mismo, los demás sectores deben desde su accionar contribuir a que el Estado fortalezca sus procesos y gane legitimidad en el territorio, de allí la importancia de retomar los postulados de la gobernanza democrática, donde el propósito del trabajo cooperativo y articulado entre diferentes sectores no tiene como finalidad la disminución drástica del rol del Gobierno y del Estado, sino que se pretende una transformación del papel que ha desempeñado tradicionalmente.

A modo de cierre de esta subcategoría, es importante resaltar que así como en la articulación se experimentaron tensiones también se construyó colectivamente, se fortaleció la participación de las mujeres y el posicionamiento de sus apuestas en escenarios de decisión, se aportó al reconocimiento del rol de las mujeres en el desarrollo local, se ganaron aprendizajes en ambas direcciones, se festejaron logros cuantitativos y cualitativos, y lo más importante es que en medio de las dinámicas tan exigentes, internas y externas que experimentaba cada institución, también hubo lugar para trascender las situaciones complejas.

Aracelly frente a lo anterior afirma que “es de valorar que hubo disposición de la Secretaría siempre que nosotras quisimos aclarar los asuntos, aunque con dificultad en el reconocimiento de la situación, pero con disposición para generar el espacio para que el asunto se pusiera”.

Seguramente esta es la misma observación de la Secretaría frente a la Corporación, porque aunque no se nombró en estos términos, ambas coinciden en reconocer que fue una articulación sin precedentes, referente de ciudad, que les dejó grandes satisfacciones y que sin lugar a dudas tienen unas mismas apuestas que las hace pares, cercanas y gozantes de los mismos procesos.

6.1.2. Subcategoría: Participación

Si una de las apuestas de la gobernanza democrática es el establecimiento de una participación con carácter decisional vinculante, es claro que se requiere el desarrollo de capacidades, entendido según Aguilar como “el proceso de empoderamiento de organizaciones y personas y el mejoramiento de las condiciones de sus respectivos marcos político-administrativos” (Aguilar, 2006:44 citado por Rivera, 2010, p. 25).

Teniendo como referencia que la participación es uno de los principios básicos de la gobernanza, y resaltando que en términos específicos de la gobernanza democrática el propósito es fortalecer la dimensión política de los actores sociales, promoviendo la participación democrática en vías alternas a la votación y de esta manera fortalecer la ciudadanía, es posible plantear que el acuerdo de voluntades sostenido entre la Corporación para la Vida Mujeres que Crean y la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín, por medio del diseño e implementación del proceso de formación para la incidencia, estaba respondiendo a una de las premisas estipuladas por Aguilar cuando anota que “la gobernanza democrática no se restringe al “gobierno participativo” sino al gobierno con, para y desde la sociedad civil con carácter decisional vinculante [...]” (Aguilar, 2006:44 citado por Rivera, 2010, p. 24).

Precisamente el proceso formativo implementado bajo el acuerdo de voluntades favoreció el desarrollo de habilidades y competencias para la participación, generando una reflexión permanente no solo sobre los fines del Estado, los derechos como ciudadanos, sino también los deberes que ello implica, e incorporó una reflexión permanente sobre los patrones subjetivos que emergen en los relacionamientos de las mujeres de cara a la participación y el ejercicio del poder. Este proceso por su carácter integral se convirtió en un componente transformador y de

empoderamiento para fortalecer el rol ciudadano, político y democrático de las mujeres en los escenarios de participación y toma de decisiones sobre el desarrollo local.

Los propósitos y logros alcanzados tienen toda relación con las metas fijadas en el acuerdo de voluntades, las cuales además de estar planteadas en términos de incrementar los montos presupuestales y número de iniciativas como se evidenció en la subcategoría anterior, también buscaban el aumento del 10% en el número de mujeres delegadas, y especialmente, como se puede revisar en el textos del acuerdo de voluntades, el fin principal era aportar en su cualificación, el fortalecimiento de la acción colectiva y la concertación entre las mujeres participantes para el posicionamiento de sus intereses en el PLPP, es decir, que el componente político y estratégico superaba la simple meta porcentual de incremento en el total de participantes para este caso.

“Uno de los propósitos era ir removiendo los obstáculos en los escenarios de participación que no permitían a la mujeres la toma de decisiones.

Uno de los obstáculos era que las mujeres no estaban muy preparadas para hacer esa incidencia. En términos de formación se pretendía que aprendieran a posicionar, ganaran capacidades para argumentar sus intereses y defender sus propuestas.”

Adriana Rodríguez- Profesional Sec. Mujeres

Teniendo claridad sobre el contexto de las mujeres, sus dificultades para la incidencia efectiva y los patrones culturales que en ocasiones obstaculizan la acción colectiva de las mujeres, se inicia el acompañamiento en el año 2009 buscando incrementar su participación y que se generaran unos pactos mínimos entre ellas, pero es a finales del año 2010, especialmente cuando empezó la preparación de cara a la participación e incidencia de las mujeres en el PLPP 2011, que ambas instituciones, considerando que contaban con más

tiempo para la preparación, decidieron incorporar no solo asuntos teóricos y de estrategias organizativas sino dar gran relevancia al proceso formativo con un componente de reflexión y transformación de subjetividades, de modo que las mujeres pudieran participar con conciencia de género, con convicción sobre la necesidad de reivindicar apuestas y posicionar proyectos que ayudaran a disminuir brechas y desigualdades identificadas. A su vez, generando herramientas para tramitar conflictos de manera pacífica y lograr un posicionamiento por la acción colectiva entre mujeres, con liderazgos favorables para la concertación.

Es decir que el proceso de acompañamiento para la incidencia en el año 2011 estuvo integrado por componentes teóricos, prácticos, de reflexión subjetiva y de consolidación de los procesos colectivos.

“Nosotras no estamos exentas de la cultura patriarcal, machista, capitalista, lo cual generaba intereses individuales” [...] “Muchas mujeres iban porque otra persona las “mandaba” a ese espacio, o sea, ellas iban de mensajeras, no iban con una sensibilización, con un objetivo propio o colectivo pero consciente”.

Durfay Quintero – Mujer participante del proceso de formación

De acuerdo con la revisión de archivos documentales y entrevistas realizadas, es posible afirmar que el proceso de formación-acción de ese último periodo fue el más compacto, en la medida en que logró incorporar elementos estratégicos no solo para la acción sino para la transformación de patrones culturales y de la subjetividad de las mujeres. Dicho alcance del proceso de formación solo fue posible por los aprendizajes de años anteriores y la maduración de la articulación sostenida entre ambas instituciones.

Para alcanzar el propósito de fortalecer la acción colectiva de las mujeres y aportar a la transformación de patrones culturales, dentro del proceso de formación se tenían contemplados unos espacios denominados “entre nosotras”, los cuales se constituían en momentos de reflexión y de construcción de patrones culturales basados en relaciones de poder. En ese sentido, se introducían reflexiones respecto a imaginarios y estereotipos presentes desde la infancia y reproducidos culturalmente sobre el ser mujer, la competencia, el individualismo y las rivalidades entre mujeres, pero también se identificaban las posibilidades de construir juntas y de participar colectivamente con propósitos comunes.

Los objetivos del acuerdo de voluntades en términos de cualificar la participación de las mujeres y potenciar su acción colectiva eran absolutamente necesarios si se consideran las dificultades presentes para la participación de estas en razón de los patrones culturales y las exclusiones históricas evidenciadas en términos de participación social y política. Esto en gran parte se debe a que, para el caso de Colombia, solo en 1.954 se otorga la ciudadanía a las mujeres, y solo en el año 1957 se hizo efectivo por primera vez el derecho al voto, es decir, que solo hace 60 años las

mujeres adquirieron ese derecho, lo cual se logró especialmente por la movilización de las mujeres, pero que al día de hoy sigue dejando pendientes unas deudas históricas en términos de la participación que deben ser saldadas.

6.1.2.1. La estrategia de formación para la incidencia y los logros en la participación de las mujeres

La estrategia de formación para la acción consistía en la realización de encuentros zonales que incorporaban trabajo de reflexión subjetiva, apropiación conceptual y teórica, así como la definición colectiva de las estrategias de incidencia con que actuarían por comuna. Con este soporte las mujeres, acompañadas por las gestoras de igualdad, realizaban un ejercicio de multiplicación/dinamización en sus territorios, pactaban acuerdos frente a la representatividad, respaldo, proyectos a posicionar y alianza con otros actores.

A continuación se presenta el histórico de delegadas al Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo por asambleas barriales:

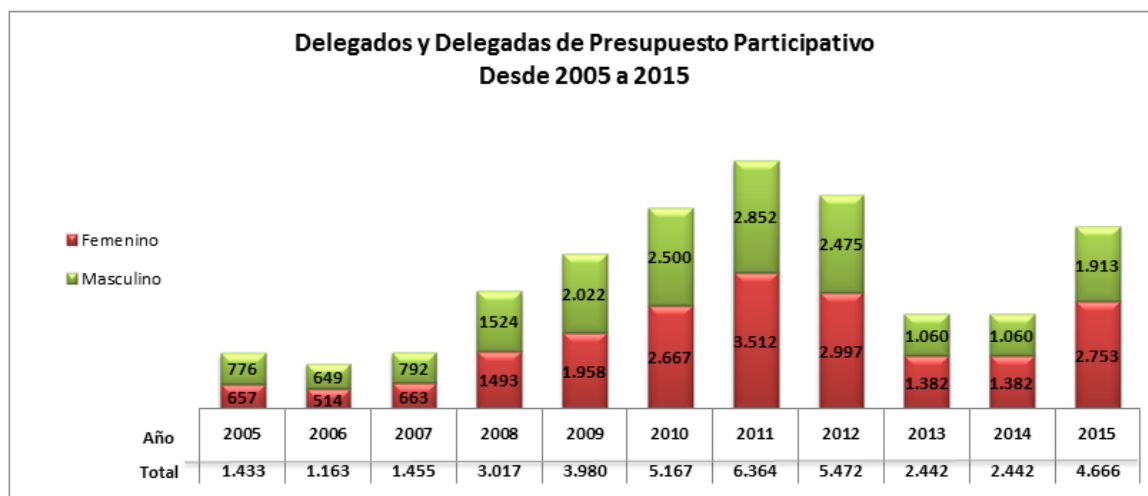


Figura 3. Histórico de delegadas al Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo

Fuente: Secretaría de Participación Ciudadana- Alcaldía de Medellín

Tal como lo evidencia la Figura 3, la participación de las mujeres en el año 2009, año uno del acuerdo de voluntades, representó un incremento del 31% con relación al año anterior, superando

notablemente la meta propuesta por ambas instituciones de incrementar el número de delegadas en un 10%.

Si la participación numérica de las mujeres en el año 2009 se revisa con relación al logro obtenido en términos presupuestales, el cual fue de un 75% más del recurso priorizado en el año 2008, es posible identificar que las mujeres ganaron contundentemente en su capacidad de argumentación, posicionamiento de propuestas e incidencia.

En el 2008 estas fueron algunas de las afirmaciones de las mujeres frente a su participación en el PLPP:

“A mí me dicen que hable pero yo no soy capaz, no soy capaz, me va subiendo como un calor... pues es que no estaba enseñada a eso” (Mujer Comuna 4).

“No nos dejan hablar y nos tenemos que tragar la lengua” (Mujer Comuna 6).

“Yo me pongo a leer esos documentos y me da sueño, aparte de que si no me da sueño, de todas maneras no entiendo nada” (Mujer Comuna 90).

En el año 2010 la participación de las mujeres continúa con tendencia creciente, logrando una participación del 36% más que en el año inmediatamente anterior, y del 78% frente al 2008 que fue el año de referencia inicial.

Si bien para el año 2010 no se brindó un acompañamiento a las mujeres bajo la modalidad de acuerdo de voluntades por los factores descritos en la categoría anterior, y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean actuó de manera independiente según su alcance, es posible que la movilización y cualificación de las mujeres iniciada en el año 2009 favoreciera el hecho de que por primera vez en el histórico de la participación de las mujeres en el PLPP estas logran sobrepasar porcentualmente la participación de los hombres. Tendencia que como lo evidencia la Figura 3 se ha sostenido pese al descenso tan significativo que se dio en la participación general de los años 2013 y 2014 producto del cambio de metodología y formas de priorización de los proyectos.

6.1.2.2. Zoom a la participación de las mujeres



Figura 4. Zoom a la participación de las mujeres

Fuente: elaboración propia

El hecho de que en el año 2011 se lograra una participación de 3.512 mujeres, en sí mismo ya es un resultado contundente, sin embargo, cruzado con la cantidad de iniciativas (93 en total), las cuales fueron superiores al año 2010 en un 116%, y con un recurso económico de \$4.428.160.985 que significó un incremento del 57% con relación al año anterior, el máximo logrado por las mujeres en todo el histórico del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo es una clara evidencia de que la acción articulada y anticipada es fundamental para obtener tales resultados.

El poder que representa la acción colectiva no solo de las mujeres, sino de las instituciones que decidieron optimizar recursos e incidir en el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres, en su rol en el desarrollo local y en el fortalecimiento de la democracia, es también una clara materialización de los postulados de la gobernanza democrática.

Las estrategias implementadas fueron exitosas básicamente por estos cuatro puntos:

- 1. Fundamental, estar en contexto de ciudad y de coyuntura.*
- 2. Conocer la ruta que se plantea y los escenarios para la participación.*
- 3. La formación anticipada.*
- 4. Que las mujeres lograran entender el rol de incidencia, cómo actuar de manera consensuada, concertada, al unísono.*

De acuerdo a los niveles de participación las mujeres en este proceso superaron el escalón inicial que es el informativo y lograron ascender a niveles de decisión con influencia colectiva de manera

directa en un escenario específico y de cogestión, dado que se logró la destinación de recursos y la implementación de proyectos que tenían directa relación con su condición y posición; y que adicionalmente en el proceso de implementación de los proyectos posicionados por ellas en cada una de las comunas continuaron jugando un rol de veedoras para que los proyectos cumplieran el fin propuesto.

Respecto al proceso, Aracelly Berrio afirma:

Si uno hace una línea del tiempo podría darse cuenta muy bien dónde están las transformaciones, de cuándo arrancaron. Al día de hoy por supuesto siguen habiendo muchos retos en muchos temas, pero las mujeres fueron capaces de concertar asuntos, fueron capaces de ir y aliarse en determinada comisión para votar un tema. Un porcentaje de ellas logro comprender la acción colectiva. (Comunicación personal)

Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS

Objetivo 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Meta 5.5: asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios de la vida política, económica y pública.

Más allá del resultado numérico en la participación, el proceso de acompañamiento realizado bajo la modalidad de acuerdo de voluntades permitió la cualificación de las mujeres, la comprensión del Estado, los recursos, los procesos de planeación, les brindó herramientas para el análisis, permitió la identificación de apuestas colectivas en torno a los derechos de las mujeres, fortaleció las capacidades para argumentar y para implementar estrategias de gestión. En términos generales está es el soporte para ampliar el concepto de democracia y fortalecer los procesos de gobernanza no solo entre las instituciones que deciden articularse formalmente, sino entre las mujeres y los diferentes actores e instituciones que tienen presencia en el territorio y con quienes interactúan en los diversos procesos del desarrollo.

Respecto a esto Aracelly plantea:

Las mujeres han ganado mucho en conciencia política y en convencimiento de que los recursos del desarrollo y los recursos del Estado son para beneficio de sus derechos y mejoramiento de sus condiciones de vida, digamos que eso no lo ven tan abstracto, y han trascendido un poco el discurso del darme, a la exigibilidad, que es un tono distinto de la discusión, y creo que bajaron miedos para la participación. (Comunicación personal)

El proceso de formación para la incidencia en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo permitió que las mujeres ganaran elementos no solo para alcanzar logros tan representativos en este escenario, sino que han podido realizar una reconocida participación en otros escenarios de decisión a nivel de ciudad.

Uno de esos escenarios fue la construcción del Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015, donde más de 300 mujeres de manera colectiva y masiva participaron con su voz y propuestas en cada debate que se dio en el Concejo Municipal, en los encuentros territoriales y sectoriales. Este logro y potenciación de la participación de las mujeres en otros escenarios fue posible por la implementación del proyecto: “Fortalecimiento de los colectivos de mujeres de Medellín para cabildeo e incidencia en el Plan de Desarrollo Municipal”, ejecutado bajo la modalidad de convenio de asociación entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación Mujeres que Crean.

Lo anterior permite intuir que se avanzó en dejar capacidad instalada para este y otros procesos de ciudad en los que las mujeres voluntariamente se han ido incorporando tales como el Consejo Territorial de Planeación - CTP, en el proceso de revisión y ajuste del POT, revisión y ajuste del Sistema Municipal de Planeación, encuentros nacionales de PLPP, entre otros.

6.2. Categoría: Género

Retomando los elementos planteados en el marco teórico, las apuestas para avanzar hacia la equidad de género deben estar orientadas no solo a que las mujeres sean involucradas en los asuntos fundamentales del desarrollo, sino que debe darse un énfasis especial en el análisis e implementación de estrategias que cuestionen las relaciones de poder, la subordinación de las

mujeres de acuerdo a patrones culturales excluyentes, estereotipados y determinantes en los roles que ejercen las mujeres.

Los análisis desde el enfoque y la categoría de género enfatizan en dos aspectos fundamentales, para evidenciar brechas de género y para orientar acciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las mujeres, el acceso a derechos y a la disminución de desigualdades sociales, estos son la condición y la posición de las mujeres.

Respecto a esto, Pineda (2005) enfatiza en que la equidad de género significa la construcción de condiciones y relaciones justas e igualitarias entre mujeres y hombres de diferentes edades, etnias, clase social, origen rural o urbano, preferencia sexual, etc. para el ejercicio de la ciudadanía y los derechos humanos, tanto individual como colectivamente. La equidad para las mujeres implica lograr no solo igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades en cuanto a acceso y calidad de servicios educativos, laborales, de salud, crédito, propiedad. etc., sino también equidad en cuanto a autonomía, participación, autoridad, capacidad de decisión y elección.

6.2.1. Subcategorías: Condición y Posición

Contribuir a la transformación de la condición y la posición de las mujeres se enmarca en el compromiso de lograr la igualdad de género, el acceso a los derechos y el empoderamiento de las mujeres responde a compromisos de políticos y tratados globales especialmente en la agenda post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible- ODS.

Tal como se había planteado en el marco conceptual, la condición de las mujeres desde el enfoque de género se refiere a las necesidades básicas, carencias materiales y de acceso a condiciones de vida tales como salud, educación, vivienda, alimentación, entre otras, sin las cuales no es posible garantizar un pleno disfrute de tales derechos.

Por la naturaleza de condiciones básicas para la subsistencia, la participación y posicionamiento de proyectos por parte de las mujeres en los diferentes espacios de participación, han respondido más a este tipo de necesidades, sin que ello represente un cierre de brechas en las desigualdades

políticas y estratégicas en términos de género, no obstante, han contribuido a mejorar las condiciones de vida de las mujeres participantes en la implementación de este tipo de proyectos.

En tanto, desde un carácter más político, un aspecto fundamental para cerrar brechas de géneros ligado a patrones e imaginarios culturales excluyentes son retomados en lo relacionado con la posición de las mujeres, la cual se refiere a los intereses estratégicos de las mujeres para modificar, como su nombre lo indica, su posición social y el reconocimiento de sus derechos y potencialidad como mujeres sin lugar a discriminaciones en razón de edad o sexo. El tipo de proyectos posicionados en este sentido tiene que ver con la creación de conciencia, aumento de la autoconfianza, educación, fortalecimiento organizacional, movilización política y ejercicio real de ciudadanía.

Si bien el acuerdo de voluntades entre la Corporación para la Vida Mujeres que Crean y la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín no estipulaba una meta numérica o porcentual en cuanto al posicionamiento de proyectos de un tipo u otro, tradicionalmente ha sido más viable el posicionamiento de proyectos enmarcados en la condición (necesidades prácticas) que de posición (intereses estratégicos).

Frente a este tema puede rescatarse uno de los objetivos de la articulación que tiene que ver con favorecer el posicionamiento, reconocimiento, avance en acceso a derechos de las mujeres y el fortalecimiento de la democracia.

Así mismo la meta planteada en el año 2009 relacionada con lograr el aumento del 10% en el número de propuestas presentadas y aprobadas por y para las mujeres, claramente determinaba que respondieran a los intereses y necesidades estratégicas de las mujeres y de las colectividades que ellas representan.

Para verificar el avance en el posicionamiento estratégico de proyectos que contribuyan con el cierre de brechas de género, a continuación se presenta una clasificación del total de proyectos y el porcentaje que representaron con relación al total de iniciativas en cada vigencia.

Tabla 9. *Total proyectos condición Vs. posición*

PROYECTOS	2008		2009		2010		2011	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Condición	42	78%	42	65%	24	56%	50	54%
Posición	12	22%	23	35%	19	44%	43	46%
Total	54	100%	65	100%	43	100%	93	100%

Fuente: elaboración propia con base en información de la compilación de la experiencia con mujeres delegadas en la ciudad de Medellín 2009, 2010, 2011. CMQC.

Tal como se puede evidencia en la Tabla 9, en el 2008, año de referencia, el 78% de los proyectos priorizados por las mujeres obedecían a asuntos ligados totalmente con su condición, y aunque no se tienen reportes del resultado o impactos de la implementación de los mismos, el listado de iniciativas no distaba mucho de festivales recreativos, talleres de arte y oficios, tamizaje de mama, salud sexual y reproductiva, formación artística, apoyo a algunos proyectos productivos individuales, entre otros.

Si bien es bastante valioso que las mujeres logaran posicionar proyectos en escenarios de participación, se requería fortalecer habilidades para que los proyectos fueran de mayor valor, pero también con contenidos más estratégicos que aportaran más adecuadamente a superar desigualdades y condiciones precarias de vida.

Como aseveró Massolo (2006):

La distinción entre posición y condición es muy relevante para el GED, porque muchos proyectos e intervenciones en materia de desarrollo local se han dirigido únicamente a modificar las condiciones de las mujeres, pero no a modificar las relaciones de subordinación con respecto a los hombres. De tal forma que si no se modifica es posición, es muy probable que las estructuras de subordinación continuarán inalterables o que las mujeres seguirán expuestas a desventajas, daños y riesgos. (p. 12)

En el 2009, año en que inicia el acuerdo de voluntades, se dio un incremento significativo no solo en los montos presupuestales y en la participación de las mujeres, sino en la cantidad de iniciativas que propendían por mejorar la posición de las mujeres, enfocadas especialmente en proyectos para el reconocimiento de sus capacidades, educación superior y el empoderamiento social y político.

En términos de la cualificación de las iniciativas adscritas a la categoría de condición, según los registros administrativos es evidente la cualificación de estas en el año 2009 y en los siguientes, de modo que no solo se da un auge, sino el posicionamiento y mayores recursos para proyectos innovadores de acompañamiento terapéutico a mujeres víctimas de la violencia, proyectos de unidades productivas y empresas asociativas; superando los talleres de artes y oficios en áreas tradicionales. Por su parte, para el accionar individual, cualificación de madres comunitarias como normalistas, prevención de la anorexia – bulimia, escuelas de formación social y política, fortalecimiento de los colectivos de mujeres para la incidencia en la planeación del desarrollo local, promoción de nuevas masculinidades, entre otros.

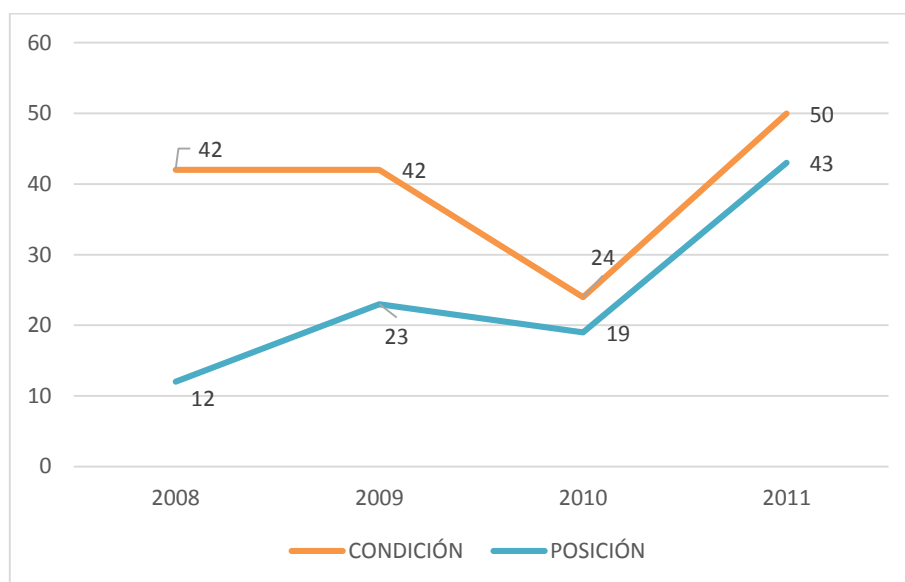


Figura 5. Proyectos condición Vs. posición

Fuente: elaboración propia

Como ya se había presentado anteriormente, en el año 2010 hubo una notable disminución de iniciativas priorizadas para las mujeres y/o para la equidad de género, llama la atención que desde el año 2009 y de manera más clara en las dos siguientes vigencias se logra una paridad en el total de proyectos orientados a la condición y a la posición de las mujeres.

Efectivamente en una ciudad como Medellín, donde existen tantos retos en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas, es totalmente válido que continúen posicionándose iniciativas en torno a ello, sin embargo, los temas estratégicos ligados a la posición de las mujeres y a la

transformación de patrones culturales no puede postergarse y eso quedó claro en los logros de la participación e incidencia de las mujeres en los escenarios de decisión y del desarrollo local.

A continuación se presenta un consolidado de los montos presupuestales que ingresaron a proyectos de suma importancia en la Secretaría de las Mujeres en los años 2009, 2010 y 2011:

Tabla 10. *Montos presupuestales ingresados a la Secretaría de Mujeres para proyectos*

PROYECTOS ESTRATÉGICAS	2009	2010	2011
	Monto asignado	Monto asignado	Monto asignado
Autonomía Económica	1.088.384.637	1.408.191.630	1.097.891.609
Seguridad Pública	749.713.600	202.143.336	622.071.894
Participación Social y Política	691.116.840	422.105.470	792.175.772
TOTAL	2.529.215.077	2.032.440.436	2.581.653.169

Fuente: elaboración propia con base en las compilaciones de la experiencia con mujeres delegadas en la ciudad de Medellín, 2009, 2010 y 2011 de la Corporación Mujeres que Crean.

Estos proyectos revisten suma importancia en términos de la equidad de género en razón de la situación económica de las mujeres de la ciudad, los índices de violencia reportados y los retos en términos a la participación social y política de las mujeres.

“La participación de las mujeres se dio con mayor empoderamiento y generó un componente de innovación, porque muchas de las cosas que se están ejecutando a través de la Secretaría se crearon a través de intereses de las mujeres en el territorio, y eso nos obligó a nosotras a pensar otras maneras y otras formas de hacer las cosas.”

Adriana Rodríguez

Es decir que aunque la articulación se dio y el proceso de formación se implementó para fortalecer la participación y la incidencia, además de lograrse esos propósitos la participación de las mujeres contribuyó a la gestión pública de la Secretaría de las Mujeres, las invitó a diseñar nuevas estrategias de acompañamiento que tuvieran directa relación con las realidades de los territorios y con los intereses de las mujeres; y en la misma medida este acuerdo de voluntades realizó una contribución sin parangón al cumplimiento de la política pública para mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín.

“La política pública tendrá más posibilidades de aplicación en la medida en que haya más dialogo, conversación y concertación con el movimiento social de mujeres, y si no eso va a ser muy difícil”.

Aracelly Berrio

Es aquí donde recobran mucho más sentido los postulados de la gobernanza democrática, porque es evidente que el trabajo articulado, la promoción de la participación de los y las ciudadanas en los asuntos públicos, el desarrollar procesos de empoderamiento, el fortalecer la democracias más allá del componente electoral, entre otros, no es una inversión hacia afuera; es un fortalecimiento de la misión propia sea del gobierno o de las organizaciones de la sociedad civil, esto solo es posible cuando se reconoce la riqueza de la diferencia, la complementariedad de todos los actores presentes en el territorio y la interdependencia que existe entre estos, siendo la cooperación y la proyección conjunta el único camino viable si se trata de avanzar hacia la equidad de género, hacia el desarrollo sostenible y de recobrar la legitimidad del Estado.

Retomando una de las anotaciones de Aracelly Berrio: “Al proceso hay que ponerle un sentido de cualificación en que pueda diseñarse con una visión de ciudad y de los procesos del desarrollo y de lo local. En el marco de eso general, ver lo específico” (comunicación personal). Es posible indicar que si bien la visión de ciudad la dan los diagnósticos globales, las estadísticas, los instrumentos de planeación y los lineamientos de políticas públicas, si se quiere garantizar que las acciones desarrolladas desde lo público o desde cualquier otro sector tengan en cuenta lo específico y desde allí se logren mayores impactos, se debe trabajar articuladamente, en este caso con las mujeres, que son quienes viven sus realidades diariamente.

7. Conclusiones generales

Enfocar este trabajo de grado desde los pilares de la gobernanza democrática como un modelo de gestión que busca transformar el accionar del Estado, fortalecer la articulación entre los diferentes sectores involucrados en los procesos del desarrollo, así como la participación y el fortalecimiento de la democracia, se constituyó en un marco de referencia con absoluta pertinencia para realizar el análisis de caso del acuerdo de voluntades sostenido entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean entre el año 2009 y 2011, precisamente porque dicha articulación estuvo centrada en cualificar la participación e incidencia de las mujeres en los escenarios de toma de decisiones sobre los asuntos del desarrollo local.

Como ya se evidenció en los planteamientos teóricos, la gobernanza democrática realiza hincapié en la necesidad de transformar las relaciones del Estado, promover la cooperación y la articulación entre diferentes sectores, así como también devela las barreras existentes en términos de la democracia y la legitimidad del Estado por la limitada participación ciudadana en los asuntos públicos, de allí que más que la modificación de las estructuras el énfasis debe hacerse en las concepciones, relacionamientos y procesos, de modo que se impulsen proyectos de empoderamiento para fortalecer la democracia más allá del voto.

Y es que son las mujeres, sus condiciones, sus luchas y las brechas de desigualdad de género una clara evidencia de la necesidad de que el Estado y los procesos del desarrollo promuevan la participación, la interlocución y el reconocimiento de las demandas territoriales para superar situaciones de exclusión y de esta manera poder cumplir con los fines constitucionales del Estado, ganar legitimidad, garantizar el acceso a derechos de manera diferencial y fortalecer la democracia.

Como respuesta a lo anterior, la Secretaría y la Corporación deciden articular sus esfuerzos para avanzar hacia la equidad de género y al cierre de brechas en el campo de la participación, y aunque ninguna de las instituciones tenía la gobernanza como marco de referencia para la actuación, fue clara la correspondencia entre los propósitos, resultados y manera como se configuró y desarrolló el acuerdo de voluntades con las apuestas perseguidas desde el modelo de gobernanza democrática.

Esa correspondencia con los planteamientos de la gobernanza democrática se evidenció principalmente en el reconocimiento de la diferencia pero también de los objetivos de ambas instituciones, en la concertación de propósitos y metas, la definición de responsabilidades y aportes al proceso de acuerdo a las posibilidades económicas y profesionales, la defensa de un componente político y de transformación cultural que trascendió la eficiencia económica; y como acción articulada fue posible obtener resultados sin precedentes en cuanto a montos presupuestales, total de iniciativas, participación de las mujeres y cualificación de los proyectos presentados por estas para mejorar su condición y posición.

Tal como se evidenció en los hallazgos, los resultados del acuerdo de voluntades sobrepasaron exponencialmente las metas acordadas. Además de los logros cuantitativos el proceso permitió que las mujeres ganaran conocimientos, habilidades y destrezas para el ejercicio de la participación, la cual significó que por el posicionamiento logrado en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo llegaron más proyectos a sus territorios, los cuales seguramente aportaron al mejoramiento de sus condiciones de vida y las de otras mujeres que no participaron del proceso, y en el mismo sentido quedó una capacidad instalada que les ha permitido seguir incidiendo en otros espacios locales y municipales. Frente a esto es indispensable que principalmente la Secretaría de las Mujeres pueda fortalecer sus procesos de gestión de la información y del conocimiento, de modo que las experiencias significativas y el avance de las mujeres en términos de participación y conquista de otros derechos puedan ser sistematizados, monitoreados y difundidos como experiencias exitosas.

En el mismo sentido, el acuerdo de voluntades permitió el fortalecimiento del accionar de la Corporación y la cualificación de los procesos que tienen relación con lo público. A su vez, para el caso de la Secretaría de las Mujeres no solo aportó al cumplimiento de metas estipuladas en indicadores, sino que el personal, que en algunos casos estaba llegando a hacer parte de la institución, pudo apropiarse de apuestas políticas; y en términos económicos fue posible que llegaran montos presupuestales sin precedentes para fortalecer sus proyectos, les invitó a diseñar estrategias innovadoras que se correspondieran con los proyectos posicionados por las mujeres en la ciudad, y en términos generales se aportó al cumplimiento de la política pública para mujeres urbanas y rurales, y por consiguiente, fue un avance en las metas planteadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Como se evidenció previamente, esta articulación tan valiosa también presentó situaciones y tensiones propias del relacionamiento entre el gobierno y la sociedad civil, donde cada una tiene intereses de visibilizar sus apuestas y logros, y esto será un asunto que debe preverse de la manera más clara y respetuosa entre ambas partes, desde un principio ético y donde se exalte el reconocimiento del otro como par en ese propósito supremo, en este caso por la equidad de género de las mujeres del municipio de Medellín. Es importante que no solo se encuentren mecanismos para tramitar las diferencias que puedan darse durante la implementación del proceso, sino lograr pactos para el tratamiento de la información y difusión de logros y dificultades, posterior al acuerdo sostenido.

Considerando la globalidad del proceso de articulación, las acciones implementadas, las tensiones vivenciadas, pero sobre todo los logros obtenidos, es importante resaltar que tanto el gobierno como la sociedad civil, especialmente en el cometido de trabajar por los derechos de las mujeres, son parte del mismo conjunto, dado que la política pública para las mujeres urbanas y rurales que lidera la Secretaría de las Mujeres y en sí la Administración como tal, son producto de la voluntad política ganada por la movilización contundente del Movimiento Social de Mujeres del municipio de Medellín, y en ese sentido la articulación, espacios de consulta, retroalimentación y proyección debería darse permanentemente de manera colectiva.

La invitación es a reconocer que para este caso las apuestas de desarrollo de las mujeres son exactamente las mismas que para la Secretaría, para el movimiento y para las organizaciones de mujeres, independientemente que se materialicen de manera diferente o presenten particularidades de actuación dependiendo de la normatividad que las regule.

Tal como lo nombraba Aracelly Berrio:

Esto es una oportunidad para que la administración pueda jugarse un papel de sumar y no restar, eso permitiría muchas cosas: primer, validaría los conocimientos de quienes en el tema o en la población han venido trabajando, validaría los estudios de producción de conocimiento que se tienen, y desde ese lugar aportaría a que se siga en avance y no a que se generen rupturas en el proceso, y eso se lo darían las posibilidades los acuerdos, las articulaciones, inclusive los convenios, si la administración viera los convenios no tan el

operador, porque cuando uno hace convenios es porque reconoce que hay algo de, que me conviene a mí. (Comunicación personal)

Y en el mismo sentido, si el movimiento y las ONG además de realizar un papel veedor buscaran mecanismos que ayudaran a fortalecer los procesos y objetivos de la Secretaría de las Mujeres como entidad rectora de la política pública para mujeres urbanas y rurales, no se estaría hablando de un acuerdo de voluntades puntual sino de una articulación permanente con objetivos comunes, con resultados contundentes y tensiones que al tramitarse adecuadamente fortalecerían los procesos institucionales.

La invitación es para que no solo ambas instituciones que fueron protagonistas de este proceso tan valioso, sino otros actores claves de la ciudad, organizaciones, universidades, lideresas y de más, promuevan y se vinculen a este tipo de articulaciones que potencian considerablemente las posibilidades de mejorar la condición y la posición de las mujeres en los territorios y en los procesos colectivos de ciudad. Que sean articulaciones cargadas de sentido político, estratégicas y que respondan a las apuestas de desarrollo sostenible de acuerdo con las realidades locales, políticas nacionales y al cumplimiento de tratados internacionales.

Para que lo anterior se pueda dar y este tipo de experiencias exitosas puedan multiplicarse, fortalecerse y alcanzar altos niveles de impacto, es indispensable fortalecer los niveles de confianza existentes entre los diversos sectores, de modo que el dialogo pueda ser más fluido, los acuerdos más sólidos y las tensiones más manejables. Así mismo hay que apostar para que las articulaciones superen los pactos o acuerdos que se dan por cercanías personales y pueda ser apuestas institucionales como un mecanismo fundamental para fortalecer la democracia, el sentido de lo público y el carácter político de las apuestas de las mujeres.

Finalmente, en términos de la Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local, el contenido de este trabajo de grado representa la posibilidad de continuar descubriendo minuciosamente esos asuntos que emergen en la relación de los diferentes actores que tienen presencia en el territorio, y que indiscutiblemente en los procesos gerenciales de empresas sociales, proyectos o estrategias, la aplicación de los principios de la gobernanza y la promoción de articulaciones permanentes daría lugar a mayores procesos de innovación social,

impacto de las acciones desarrolladas al estar relacionadas con los contextos sociales y permitiría el fortalecimiento de la democracia.

7. Referencias

- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (39), 5-32.
- Alcaldía de Medellín. (2010). *Estudio de la situación social de las mujeres de Medellín 2005-2008*. Medellín: CINDE.
- Alcaldía de Medellín. (2016). *Encuesta de Calidad de Vida 2016*. Obtenido de Encuesta Calidad de Vida: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://bbc1147a3dc d52927b1ee430c301f951>
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia del 4 de Julio de 1991. Bogotá, D.C., Colombia.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). *Estudios de caso, Pautas para la Elaboración de Estudios de Caso*. Washington, DC.: BID.
- Bareiro, L., & Torres, I. (2010). *Gobernabilidad democrática, género y derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Brito, M. (2002). ¿Buen gobierno? local y calidad de la democracia. *Revista Instituciones y Desarrollo*. 12, 1-30.
- Cano, L. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*. (33), 147-177.
- Casellas, A., Tulla, A., Vera, A., & Pallarès, M. (2013). Gobernanza Local y Espacio Rural: un análisis territorial desde la perspectiva de género. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. (62), 379-402.
- Concejo de Medellín. (2003). Acuerdo Municipal 022 del 12 de agosto de 2003. [Por medio del cual se expide la Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín.]. Medellín, Colombia.

- Concejo de Medellín. (2007). Acuerdo Municipal 043 del 8 de noviembre de 2007. [Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación – acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos.]. Medellín, Colombia.
- Corporación para la Vida Mujeres que Crean. (2012). *Logros, aprendizajes y vivencias de las mujeres en su participación en el Programa de Planeación Local y Presupuesto participativo de Medellín 2009 – 2012*. Medellín: Secretaría de las Mujeres de Medellín.
- De Barbieri, T. (1993). Sobre la categoría género: una introducción teórico-metodológica. *Debates en Sociología*. (18), 145-169.
- De la Cruz, C. (1998). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. Vitoria: Instituto Vasco de la Mujer.
- Flores, S., Evans, K., Larson, A., Pikitle, A., & Marchena, R. (2016). La participación de mujeres indígenas rurales para fortalecer la gobernanza comunitaria. *CIFOR infobrief*. (140), 1-4.
- García, M. (2015). Género y desarrollo: ¿es la agenda post-2015 una oportunidad en el avance hacia la igualdad de género Como objetivo de desarrollo? *Relaciones Internacionales*. (28), 61-80.
- Güiza, L., Rodríguez, C., Ríos, B., & Moreno, S. (2016). Género y empoderamiento comunitario en un contexto de posconflicto: el caso de Vergara, Cundinamarca (Colombia). *Estudios Socio-Jurídicos*. 18 (2), 117-146.
- Haldenwang, C. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*. (85), 35-52.
- Jiménez, L. (2016). La lucha contra el androcentrismo en el desarrollo socioeconómico: la agenda internacional de las mujeres. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*. 2 (3), 129-159.
- Koljatic, M., & Silva, M. (2005). La creación de confianza en las alianzas. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pág. 13). Santiago, Chile.

- León, A. (2017). Problemas y retos en la implementación del Gender Mainstreaming en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015). Una lectura desde la metagobernanza. *Gobernar: The Journal of Latin America Public Policy and Governance*. 1 (1), 126-148.
- Martínez, P. (2016). *Empoderamiento femenino en contextos de gobernanza. Análisis de las experiencias de las trabajadoras de la pesca en Galicia y Euskadi*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Massolo, A. (2006). *Reflexiones sobre desarrollo local con equidad de género*. San Salvador: PNUD, GTZ y FISDL.
- Mayntz, R. (2000). *Nuevos desafíos de la teoría de governance*. Barcelona: Instituciones y Desarrollo.
- Ministerio de la Protección Social. (s.f.). *Enfoque diferencial en la ola invernal*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/comunicadosPrensa/Documents/Enfoque%20diferencial%20en%20la%20ola%20invernal.pdf>
- Natera, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2013). *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres*. Roma: FAO.
- PADEP. (2010). *Manual de apoyo a la gestión pública descentralizada y lucha contra la pobreza padep GTZ*. . GTZ.
- Peters, G., & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pineda, J. (2005). *Programa gestión empresarial con enfoque de género*. Bogotá, D.C.: OIT.
- PNUD. (s.f.). *Índice de Desigualdad de Género*. Obtenido de <http://hdr.undp.org/en/content/%C3%ADndice-de-desigualdad-de-g%C3%A9nero>

- PNUD; GTZ & FISDL. (2006). *Reflexiones: desarrollo local con equidad de género*. San Salvador, El Salvador, C.A.: PNUD.
- Ramírez, M. (2011). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*. 13 (25), 124-135.
- Renart, L. G. (2008). *Cinco ópticas para analizar las alianzas estratégicas*. Barcelona: IESE Business School.
- Reverter, S. (2012). Gobernanza global desde la perspectiva de género. *IV Congreso Universitario Nacional Investigación y Género*, 1623-1636.
- Rhodes, R. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy : 10 textos de referencia* (págs. 99-122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rivera, R. (2010). *Gobernanza democrática, concepto y perspectivas*. Sucre: Padep GTZ.
- Salas, L. (2007). Estado, empresa privada y sector social: una relación entre sectores que fortalece a la sociedad civil. *Revista Trabajo Social*. (5), 107-130.
- Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Secretaría de las Mujeres. (2008). *Desde la ciudadanía femenina... Una mirada al Presupuesto Participativo*. Medellín: Pregón Ltda.
- Secretaría de las Mujeres. (2010). *Documento de acuerdo de voluntades entre la CMQC y la Secretaría de las Mujeres*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Secretaría de las Mujeres de Medellín. (2008). *Desde la Ciudadanía femenina...Una mirada al Presupuesto Participativo* . Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Secretaría de las Mujeres de Medellín. (2015). *Evaluación de resultados de la implementación de la política pública para las mujeres urbanas y rurales del Municipio de Medellín*. Medellín: Corporación Humanas Colombia.

Vásquez, A. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación*. Buenos Aires: Universidad del CEMA.

Yacuzzi, E. (s.f.). *El Estudio de Caso como Metodología de Investigación: Teoría, Mecanismos Causales, Validación*. Uniersidad del CEMA.