

ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA  
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES Y LA  
EQUIDAD DE GÉNEROS EN EL MUNICIPIO DE ARAUCA 2013 – 2018

JULIE CAROLINA MELO ARÉVALO

04-489182

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Estudios de Género

Bogotá, 2014

ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA  
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES Y LA  
EQUIDAD DE GÉNEROS EN EL MUNICIPIO DE ARAUCA 2013 – 2018

JULIE CAROLINA MELO ARÉVALO

04-489182

Trabajo de grado presentado para optar al título de  
Magister en Estudios de Género

Directora

Lya Yaneth Fuentes Vásquez

Coordinadora

Línea Género y Cultura

Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos

Universidad Central

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Estudios de Género

Bogotá, 2014

A Martha Isabel Muñoz Gómez

## **Agradecimientos**

Todo el agradecimiento a Lya Yaneth Fuentes Vásquez, directora de esta investigación y Coordinadora de Línea Género y Cultura del Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos de la Universidad Central, por su integridad personal y profesional y por su compromiso y valiosos aportes.

A Martha Isabel Muñoz Gómez, Coordinadora del Programa de Atención Integral para la Mujer de Arauca por su trabajo incansable, su compromiso férreo con los derechos de las mujeres y su generosidad para compartir sus conocimientos.

A Mónica Ríos García, por la calidad y precisión en su trabajo de revisar cada aspecto importante para la presentación de este documento.

A mi madre, María Clelia Arévalo Bohórquez, por su amor incondicional y porque se encargó de todas y cada una de las labores de cuidado durante el desarrollo de esta investigación, con lo que me liberó de una carga adicional.

A Camila Umaña Jimeno, mi amiga y terapeuta, por ayudarme a encontrar las herramientas para enfrentar cada dificultad y a seguir adelante en los momentos de poca claridad.

A mis amigas Tatiana Martínez y Tatiana Zábala, porque sus vidas materializan la grandeza del poder femenino, porque su fortaleza, inteligencia, valentía y determinación fueron una fuente de inspiración constante, por su amorosa incondicionalidad y porque juntas somos más fuertes.

## **RESUMEN**

Este trabajo de investigación es la sistematización y análisis del proceso de formulación de la Política Pública para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y la Equidad de Géneros en el Municipio de Arauca 2013 – 2018. Mediante el uso del modelo Advocacy Coalitions propuesto por Paul Sabatier en la década de los ochenta y basado en las denominadas teorías mixtas para el análisis de las políticas públicas, esta investigación permite establecer como el tema de igualdad de oportunidades y equidad de géneros en el municipio de Arauca se posicionó en la agenda pública con un relativo consenso entre todos los actores involucrados en la formulación e implementación de los programas y proyectos. Al final se concluye que si bien, diversos actores fueron importantes durante la formulación de la política, esta ha sido consecuencia del impulso institucional que la funcionaria encargada del Programa de Atención Integral a la Mujer de Arauca ha dado al tema y que existe una débil institucionalización del enfoque de género en todos los procesos de planeación pública municipal.

Palabras clave: Arauca, Políticas Públicas, Plan de Igualdad de oportunidades, equidad de géneros, agenda pública, Advocacy Coalitions.

## **ABSTRACT**

This research focuses on the systematization and analysis of the process of formulating the Public Policy for Equal Opportunities between Men and Women and Gender Equity in the municipality of Arauca 2013-2018. Using the Advocacy Coalitions model proposed by Paul Sabatier in the eighties and based on the so-called mixed theories for the analysis of public policies, this research allows the topic of equal opportunities and gender equality to be positioned on the public agenda in the municipality of Arauca, with a relative consensus among all stakeholders in the formulation and implementation of programs and projects.

In the end, it was concluded that although various actors were important during the policy formulation stage, this has been the result of institutional momentum that the official in charge of the Program of Integral Attention for the Women of Arauca has given to the issue. In addition, it was also concluded that the institutionalization and focus on the gender perspective in all public city-planning processes is weak.

Keywords: Arauca, Public Policy, Equal Opportunities Plan, Gender Equity, Public Agenda, Advocacy Coalitions.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>1. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1. EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINICIONES Y ENFOQUES</b> .....	<b>7</b>
1.1.1. Críticas Feministas a la noción de Estado.....	10
<b>1.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>13</b>
<b>1.3. LOS ENFOQUES TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>14</b>
<b>1.4. EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNEROS</b> .....	<b>17</b>
1.4.1. Del Estado Liberal al Estado de Bienestar .....	17
1.4.2. La política social y las políticas de equidad de género .....	22
1.4.3. Los enfoques de las políticas públicas para mujeres y las políticas de equidad de género en Colombia.....	28
1.4.4. Modelos de políticas antidiscriminatorias.....	32
<b>2. MARCO METODOLÓGICO</b> .....	<b>36</b>
<b>2.1. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MARCO METODOLÓGICO</b> .....	<b>36</b>
<b>2.2. MODELO ADVOCACY COALITIONS</b> .....	<b>38</b>
2.2.1. ¿Por qué utilizar el modelo A.C. en el análisis de la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018?.....	43
<b>2.3. TÉCNICAS EMPLEADAS</b> .....	<b>47</b>
<b>3. DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO ARAUCA</b> ....	<b>49</b>
<b>3.1. GENERALIDADES</b> .....	<b>49</b>
<b>3.2. EMPLEO Y POBREZA</b> .....	<b>51</b>
<b>3.3. EDUCACIÓN</b> .....	<b>55</b>
<b>3.4. SALUD</b> .....	<b>61</b>
3.4.1. Indicadores de Salud Pública .....	62
<b>3.5. VIOLENCIAS</b> .....	<b>72</b>

3.5.1.	Violencia de Pareja .....	73
3.5.2.	Violencia Sexual .....	74
3.5.3.	Homicidios .....	75
3.5.4.	Desplazamiento forzado.....	77
<b>3.6.</b>	<b>PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES.....</b>	<b>78</b>
<b>4.</b>	<b>ORIGEN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES Y EQUIDAD DE GÉNEROS ARAUCA 2013 – 2018.....</b>	<b>83</b>
<b>4.1.</b>	<b>EL INICIO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN ARAUCA .....</b>	<b>83</b>
4.1.1.	La década de los noventa en el contexto nacional .....	83
4.1.2.	La década de los noventa en el Municipio de Arauca.....	87
4.1.3.	El paso del relleno al Programa de Adultos Mayores.....	89
4.1.4.	Del Adulto/a Mayor a las Mujeres .....	94
<b>4.2.</b>	<b>LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE GÉNERO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL Y SU PARTICIPACIÓN EN LA CONSOLIDACIÓN DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA MUJER DE ARAUCA.</b>	<b>94</b>
<b>4.3.</b>	<b>TEMAS Y ACCIONES POR LA EQUIDAD DE GÉNEROS Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES .....</b>	<b>98</b>
<b>4.4.</b>	<b>EL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA MUJER EN LA ACTUALIDAD.....</b>	<b>107</b>
<b>5.</b>	<b>FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICAS PARA LA IGUALDD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES Y LA EQUIDAD DE GÉNEROS EN ARAUCA 2013 – 2018 A LA LUZ DEL MODELO ADVOCACY COALITIONS.....</b>	<b>118</b>
<b>5.1.</b>	<b>¿POR QUÉ UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA EQUIDAD DE GÉNEROS EN ARAUCA? .....</b>	<b>118</b>
<b>5.2.</b>	<b>¿CÓMO SE FORMULÓ LA PPIOMHEG ARAUCA 2013 – 2018?.....</b>	<b>120</b>
<b>5.3.</b>	<b>MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE LA PPIOMHEG ARAUCA 2013 – 2018.....</b>	<b>121</b>
5.3.1.	Marco Conceptual .....	121
5.3.2.	Marco Normativo .....	127
<b>5.4.</b>	<b>CONSULTA CIUDADANA PARA LA FORMULACIÓN DE LA PPIOMHEG ARAUCA 2013 – 2018.....</b>	<b>128</b>



5.4.1.	Dinámica de la consulta ciudadana .....	129
5.4.2.	¿Quiénes participaron en la consulta?.....	130
5.4.3.	Resultados de la consulta .....	132
5.4.4.	¿Cuáles fueron los problemas priorizados?.....	133
5.4.5.	El Enfoque de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 y sus resultados a la luz del modelo de Astelarra. ....	134
<b>5.5.</b>	<b>ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA PPIOMHEG ARAUCA 2013 – 2018 EN EL MARCO DEL MODELO ADVOCACY COALITIONS.....</b>	<b>137</b>
5.5.1.	La PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 un subsistema de política .....	138
5.5.2.	Temporalidad .....	139
5.5.3.	Espacialidad .....	139
5.5.4.	Comunidades de Política en el proceso de formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 .....	139
5.5.5.	Actores y sistemas de creencias .....	155
5.5.6.	Sobre las creencias secundarias de los actores.....	168
5.5.7.	Relación de actores y sistemas de creencias .....	169
<b>5.6.</b>	<b>FACTORES ESTABLES Y FACTORES DINÁMICOS.....</b>	<b>175</b>
5.6.1.	Factores Estables.....	176
5.6.2.	Factores Dinámicos.....	184
<b>6.</b>	<b>LA PPIOMHEG ARAUCA 2013 – 2018 A LA LUZ DEL ENFOQUE ADVOCACY COALITIONS – CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>188</b>
<b>6.1.</b>	<b>FACTORES RELATIVAMENTE ESTABLES: REGLAS FORMALES, CONTEXTO SOCIO ECONÓMICO DE ARAUCA, SITUACIÓN DE ORDEN PÚBLICO Y CULTURA. ....</b>	<b>189</b>
<b>6.2.</b>	<b>FACTORES DINÁMICOS: LA RELACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS</b>	<b>195</b>
<b>6.3.</b>	<b>POLÍTICA LOCALES .....</b>	<b>196</b>
6.3.1.	Plan de Desarrollo Gobierno con Rostro Humano, Arauca 1998 – 2000	196
6.3.2.	Plan de Desarrollo Trabajo, Progreso y Solidaridad 2012 – 2015.....	197
<b>6.4.</b>	<b>POLÍTICAS NACIONALES .....</b>	<b>198</b>
<b>6.5.</b>	<b>LOS APRENDIZAJES DEL PROGRAMA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA MUJER DE ARAUCA .....</b>	<b>200</b>

6.5.1. Sobre la participación de los grupos sociales en la consulta.....	206
6.5.2. El enfoque de derechos como creencias de los actores.....	209
<b>6.6. ¿AVANZA EL MUNICIPIO DE ARAUCA HACIA UNA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS? .....</b>	<b>210</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>218</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>222</b>
<b>ANEXO A .....</b>	<b>233</b>
<b>ANEXO B.....</b>	<b>242</b>
<b>ANEXO C .....</b>	<b>245</b>

## LISTA DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
Figura 1. Modelo Advocacy Coalition.....	43
Figura 2. Núcleo de Política de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 .....	167
Figura 3. Comunidad de Política y Enfoques.....	175
Figura 4. Aplicación del Modelo A.C. a la PPIOMHEG Arauca 2013-2018.....	189

## LISTA DE GRÁFICAS

	<b>Pág.</b>
Gráfica 1. Tasa global de participación, ocupación y desempleo, Arauca y Nacional 2012 .....	52
Gráfica 2. Tasa de subempleo objetivo y subjetivo, Arauca 2012 .....	53
Gráfica 3. Distribución porcentual de la población ocupada según rama de actividad Arauca 2012 .....	54
Gráfica 4. Necesidades Básicas Insatisfechas Arauca (Arauca), 2011 .....	55
Gráfica 5. Matrícula por sexo en Educación Básica y Media, Arauca (Arauca) .....	58
Gráfica 6. Matrícula por sexo en Educación Básica y Media nivel Nacional.....	59
Gráfica 7. Muertes infantiles según sexo. Departamento de Arauca 2011 .....	64
Gráfica 8. Muertes infantiles en menores de 1 año según causa. Departamento de Arauca 2011. ....	65
Gráfica 9. Muertes infantiles en menores de cinco años según causa. Departamento de Arauca 2011 .....	66
Gráfica 10. Muertes en menores de cinco años según sexo del fallecido. Departamento de Arauca 2011.....	66

Gráfica 11. Distribución de casos VIH/SIDA según sexo. Departamento de Arauca 1997 – 2011 .....	70
Gráfica 12. Violencia de Pareja Nacional y Departamental 2012 .....	73
Gráfica 13. Exámenes médico-legales por presunto delito sexual según sexo a nivel nacional, departamental Arauca y municipal Arauca, 2012 .....	75
Gráfica 14. Homicidios según sexo de la víctima a nivel nacional, departamental Arauca y municipal Arauca 2012. ....	76
Gráfica 15. Participación de las mujeres en el Congreso de la República 2006 – 2014.....	79
Gráfica 16. Porcentaje según tipo de acciones del Programa para la Atención Integral de la Mujer del Municipio de Arauca 1999-2011.....	112
Gráfica 17. Porcentaje según tipo de acciones definidas en la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.....	135
Gráfica 18. Comparativo resultado del análisis del Programa de Atención Integral a la Mujer de Arauca período 1999 – 2012 con la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 .....	136

## LISTA DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla 1.</b> Tasa neta nacional y municipal de cobertura, 2010 – 2012. ....	57
<b>Tabla 2.</b> Cobertura en el Sistema General de Seguridad Social, Arauca (Arauca) 2008 – 2011.....	62
<b>Tabla 3.</b> Muertes perinatales según municipio de residencia a nivel departamental, 2011.....	63
<b>Tabla 4.</b> Muertes infantiles según municipio de residencia. Departamento de Arauca 2011.....	64
<b>Tabla 5.</b> Mujeres y hombres consultados por sector y grupo poblacional .....	132
<b>Tabla 6.</b> Resultados cuantitativos del DRP. Problemas Identificados .....	133
<b>Tabla 7.</b> Síntesis del Núcleo Profundo de la PPIOMHEG Arauca 2013 -2018....	161

## ABREVIATURAS

A.C.	Advocacy Coalition.
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ACPEM	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
CICAF	Centro Integral de Capacitación a las Familias.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
DRP	Diagnóstico Rápido Participativo.
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud.
ESCNNA	Explotación Sexual y Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
PP PP	Políticas Públicas.
PPIOMHEG	Política Pública para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y la Equidad de Géneros.

## INTRODUCCIÓN

*La Política Pública para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y la Equidad de Géneros en el Municipio de Arauca 2013 – 2018* (PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018) es el resultado de un proceso que tiene su origen en la creación del Programa de Atención Integral para la Mujer de Arauca en el año 1999.

Desde entonces, la equidad de géneros y la igualdad de oportunidades se han mantenido en la agenda pública como problemas socialmente relevantes en el Municipio y han comprometido al Estado a través de la formulación de acciones tendientes a garantizar mejores condiciones de vida para los hombres y las mujeres en Arauca.

Esto ha sido el resultado de un proceso social y político donde han participado diversos actores y cuya interacción ha estado mediada por las dinámicas nacionales e internacionales que han posicionado el tema de equidad de géneros e igualdad de oportunidades en la agenda global y en la de los gobiernos del nivel central, pero sobre todo, ha sido consecuencia del accionar de la Administración Municipal y de la combinación de factores que han facilitado la inserción del tema en la agenda pública del Municipio.

La experiencia del Municipio en la formulación e implementación de la política social que antecedió a la política de equidad, las condiciones socio económicas de sus habitantes, la situación de orden público, aspectos culturales que condicionan la vida de las personas, la manifestación de interés de algunos gobernantes, la participación de actores como la academia, y la continuidad y compromiso de la funcionaria responsable de la Coordinación del Programa de Atención Integral para la Mujer, son elementos que permiten entender cómo se hizo visible el tema de equidad de géneros



e igualdad de oportunidades y la razón por la cual ha conservado vigencia en la agenda municipal.

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 a la luz del enfoque Advocacy Coalitions (Sabatier, 1988), un modelo metodológico propuesto hacia finales de la década de los ochenta y diseñado desde los postulados de las denominadas Teorías Mixtas para el análisis de las políticas públicas (Roth, 2009).

Es un modelo útil en contextos donde intervienen multiplicidad de actores y donde factores externos y dinámicas propias de la vida política y social de las comunidades influyen en los resultados de la formulación. Su aplicación parte de entender que las políticas son consecuencia de interacciones complejas y horizontales entre las instituciones del Estado y la sociedad civil, y donde las condiciones socio económicas de las poblaciones, los intereses de diversos sectores, y los códigos culturales, entre otros factores, condicionan el resultado en cada fase de la formulación de la política.

Mi interés por este tema tiene dos orígenes: el primero, relacionado con mi formación profesional como politóloga, que me ha permitido conocer los desarrollos que desde la Ciencia Política ha tenido el análisis de las políticas públicas como campo de estudio, y por esta vía reconocer sus aportes a los marcos conceptuales, metodológicos y operativos que permiten comprender la acción estatal como un mecanismo para materializar principios y derechos que determinan la relación entre los diversos actores que conforman el entramado social, político, económico e institucional denominado Estado.

El segundo, mi compromiso académico y político con los derechos de las mujeres, y la convicción profunda de saber que no existe en la realidad un Estado Social de Derecho, mientras la mitad de la población esté abocada a enfrentar situaciones de desigualdad e inequidad en razón de su identidad sexual y de género, para lo cual parto de reconocer

que pese a las condiciones objetivas de desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres, en las última décadas, ha existido una preocupación por formular acciones estatales que permitan materializar los principios del pacto social y garantizar para todos y todas las ciudadanas, el derecho a gozar de los más altos estándares de libertad, igualdad y respeto por la dignidad humana.

En el marco de este compromiso, he asumido el tema de las políticas públicas con enfoque de género como una línea de trabajo que en su momento me llevó a participar como “sector/actor” involucrada en el proceso de formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

En calidad de consultora y junto con Lya Yaneth Fuentes Vásquez, quien a su vez es la directora de esta tesis de grado, fuimos las encargadas de formular la Política de Equidad e Igualdad de Oportunidades en el Municipio, y de acompañar las distintas fases del proceso.

Así pues, el presente estudio es el resultado de un trabajo de observación y análisis en doble vía: como participantes de un hecho social y político relevante para un grupo de personas e instituciones que se han propuesto avanzar en generar relaciones más equitativas e igualitarias entre hombres y mujeres en un contexto determinado; pero también, como observadas en el devenir de este hecho y en los resultados que son materia de análisis en esta investigación.

Esta claridad es importante porque visibiliza el rol que se asume desde ambas perspectivas; se trata del principio de reflexividad que permite comprender al investigador como uno de los instrumentos de investigación y producción de conocimiento y en este sentido, al lenguaje como un instrumento a través del cual se construyen hechos reales, “describir una situación es pues, construirla y definirla” (Guber, 2001).

En esta doble tarea de participar en la formulación de la política y analizar dicho proceso como un ejercicio académico de investigación, fue necesario reconstruir una parte de la historia de la política social del Municipio y regresar en el tiempo a la década de los noventa, período en el cual se cimentan las bases de una política que empezó siendo el Programa de Atención Integral a la Mujer de Arauca y luego, en un esfuerzo por generar y planificar acciones articuladas y transversales, se consolidó en la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

Este documento es la reconstrucción de dicho “curso de acción”, y la visibilización de los hechos y actores que fueron cruciales en la consolidación de una agenda por la equidad de géneros en Arauca, sistematizados a la luz de un modelo de análisis de políticas públicas. El modelo Advocacy Coalitions (Sabatier, 1988) es un marco metodológico útil para identificar, describir y establecer los niveles, tonos y argumentos que mediaron la relación entre los actores, y para identificar en qué medida el contexto internacional, nacional y local influyó en las decisiones adoptadas desde la Administración Municipal.

En tal sentido, este trabajo se estructura a partir de siete capítulos que orientan al lector por un camino detallado que reconstruye el contexto en el cual se formula la PPIOMHEG Arauca 2013 - 2018. El primer capítulo es el marco conceptual que sitúa la discusión sobre el análisis de las políticas públicas como campo de estudio y las políticas públicas con enfoque de género como desarrollo teórico que aporta al saber de la Ciencia Política.

El segundo capítulo presenta el marco metodológico de esta investigación y describe los modelos de análisis utilizados como herramienta para la aproximación al problema, su utilidad y pertinencia en el análisis de políticas públicas con enfoque de género.

El tercer capítulo es un diagnóstico socioeconómico sobre la situación de hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes en el Municipio de Arauca y las necesidades específicas que enfrentan estas poblaciones en distintos sectores de la política social.

El cuarto capítulo reconstruye los antecedentes del Programa de Atención Integral a la Mujer y la PPIOMHEG Arauca 2013-2018, en un recorrido por la política social del Municipio que inicia en la década de los noventa con la formulación de las primeras acciones dirigidas a poblaciones específicas.

En el quinto capítulo se analiza el proceso de formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 a la luz del enfoque A.C. (Sabatier, 1988) y en el apartado seis se analizan algunos elementos relevantes identificados a partir de la aplicación del modelo A.C.

Finalmente, el capítulo siete recoge las conclusiones y temas de profundización que quedan planteados para futuras investigaciones.

Con este trabajo se espera contribuir a la sistematización de experiencias de formulación de políticas públicas con enfoque de género y a los debates conceptuales y metodológicos que otros/as investigadores/as han dejado planteados en relación con el análisis de las políticas públicas de equidad de géneros e igualdad de oportunidades.

Es un documento que reviste utilidad no solo académica, en tanto aporta al desarrollo de una línea de investigación disciplinar como es el caso del análisis de las políticas públicas con enfoque de género, si no al quehacer institucional y de la sociedad civil, frente a los procesos de formulación de políticas que buscan generar mayores niveles de equidad y justicia social para hombres y mujeres.



## 1. MARCO CONCEPTUAL

### 1.1. EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINICIONES Y ENFOQUES

Desde múltiples enfoques se han realizado esfuerzos por ofrecer un marco de interpretación sobre el Estado, sus funciones, su estructura y los elementos que lo constituyen. Su conceptualización ha hecho parte de una línea central de la ciencia política como campo disciplinar y ha sido funcional como referente teórico para comprender las relaciones entre individuos, organizaciones sociales, gobernantes e instituciones. Sin embargo, definir al Estado como categoría de análisis no es una labor sencilla, pues implica transitar por un amplio espectro de teorías, debates e incluso de posturas que ponen en duda su existencia.

Desde los análisis marxistas sobre el Estado, que hacen énfasis en las relaciones base-superestructura y en la lucha de clases, pasando por los denominados enfoques *centrados en el Estado*, que consideran a los administradores estatales como actores con capacidad de ejercer poder de manera autónoma, independiente de las presiones políticas y sociales, y cuyo accionar ocurre al margen de los intereses del mercado o la sociedad civil; hasta perspectivas contemporáneas como las teorías foucaultianas que introducen la noción de *microfísica del poder*, para explicar cómo las estrategias de subyugación no ocurren en el nivel de las macropolíticas ni del control de los recursos materiales, sino en la interacción de diversas fuerzas sociales, dentro y más allá del Estado (Foucault, 1980), son muchas y muy variadas las definiciones sobre la materia.

Reconociendo la multiplicidad de conceptos y las fuentes inagotables de consulta que permitirían sustentar una u otra noción sobre el Estado, el interés de este apartado es

identificar algunos elementos útiles para su comprensión y para la labor del análisis de las políticas públicas.

Empezaré por decir que una definición del Estado implica considerar su carácter histórico y contextual, así como reconocer las particularidades de los actores, de los proyectos colectivos impulsados por diversos grupos sociales, y de las disputas, tensiones y conflictos económicos, sociales, culturales, religiosos y políticos recreados en cada etapa del devenir de la humanidad. El Estado es, ante todo, “un fenómeno polivalente y policontextual que cambia de forma de acuerdo a las fuerzas políticas que actúan y a las circunstancias” (Jessop, 1999, p. 116).

Otros elementos útiles para una definición del Estado como categoría de análisis, hacen referencia a su fuerza o debilidad y/o a su tamaño en términos de cuanto interviene en aspectos de la vida pública y privada de los individuos.

En cualquier caso, y aun cuando existan multiplicidad de definiciones, el Estado puede considerarse como uno de muchos ordenamientos institucionales en el que tienen lugar diversas dinámicas sociales y negociaciones políticas (Jessop, 1999).

Oszlak define al Estado como “la principal instancia de articulación de relaciones sociales de acuerdo con un determinado patrón de organización y control social” (Oszlak, 1997, p. 5).

El Estado constituye una estructura mediante la cual se configuran los distintos elementos que conforman la vida social (simbólica, cultural y material) alrededor de un patrón de organización y control. Aspectos como los cambios en la economía mundial, las demandas de los actores en materia de políticas públicas, el papel de las instituciones, los gobernantes y administradores, el sistema político entre otros temas, conforman la compleja red a través de la cual se configura dicho patrón de organización y control.

Pero el Estado no sólo es estructura, también se define como acción en tanto diversas fuerzas recurren a él para resolver problemas que tienen su origen en la interacción humana. Cada situación problemática, que puede entenderse como el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de los sectores que configuran el entramado social, constituye el objeto de acción del Estado y lo que se denomina la “agenda estatal” (Oszlak, 1997).

El Estado moviliza recursos materiales, institucionales y jurídicos para crear un orden de acción estructurado (Jessop, 1999), y su principal función consiste en ofrecer a la sociedad decisiones legítimas y obligatorias sobre aquello que es considerado bien colectivo: la seguridad interna y externa, para lo cual se vale de la violencia organizada y legítima; la seguridad económica y social, que encuentra en el control fiscal y financiero su marco de acción; y la seguridad tecnológica y ecológica, que le implica al Estado la organización del conocimiento y el control de los recursos naturales (Jessop, 1999).

Recapitulando los autores señalados, es posible afirmar que el Estado es una creación contextualizada en un momento histórico, que se define, de un lado, como una estructura de articulación de las relaciones sociales de acuerdo con un patrón de organización y control social, y de otro, como el conjunto de acciones que intentan resolver situaciones problemáticas, a través de decisiones legítimas y obligatorias; para esto, se vale del control legítimo de la violencia y la fuerza física, del control fiscal y financiero, y del control de la información, el conocimiento y los recursos naturales.



### **1.1.1. Críticas Feministas a la noción de Estado**

El feminismo, como desarrollo epistemológico, ético y de acción política, incorpora al análisis de las relaciones sociales una mirada diferencial que visibiliza las condiciones de desigualdad, subordinación y opresión, que en diversos momentos históricos han enfrentado las mujeres. Su desarrollo teórico y su movilización social, política y jurídica han puesto en cuestión aquello que Jean- François Lyotard denominó las grandes verdades trascendentales y universales o “metarrelatos”.

El feminismo, desde diversos frentes, hizo crisis en aquellas “reglas del juego” establecidas para justificar, orientar y legitimar grandes proyectos políticos, económicos, religiosos y/o científicos de finales del siglo XIX y de buena parte del siglo XX.

El liberalismo clásico, el pensamiento científico, la teoría marxista, el pensamiento judeo cristiano, entre otros, materializaron dichos metarrelatos y establecieron un marco para comprender las dinámicas sociales y la configuración de un orden institucional; es en su seno, donde nace y se desarrolla la noción de Estado como elemento ordenador, unificador y regulador de las relaciones sociales y es en este desarrollo donde el feminismo pone el acento para demostrar cómo las mujeres están ausentes, al margen, invisibilizadas y subordinadas en la pretendida universalidad del proyecto moderno.

Así, desde diversos enfoques, los estudios feministas sobre la teoría del Estado han aportado una perspectiva crítica que pone en evidencia las tensiones derivadas de aspectos como la construcción de la diferencia sexual y la identidad de género, la dimensión reproductiva de la vida social y económica, el acceso y garantía de derechos fundamentales para hombres y mujeres, entre otros temas. Sus cuestionamientos han revelado cómo el histórico sesgo masculino ha privilegiado y legitimado una

perspectiva patriarcal del devenir de la humanidad, y por esta vía, ha validado la experiencia masculina como único referente epistemológico y de acción política.

En este sentido, algunas teóricas intentaron incorporar un marco de comprensión sobre la reproducción o “patriarquía” en los análisis marxistas sobre la producción, para explicar cómo la división sexual del trabajo le era funcional al modelo capitalista, en tanto las labores de reproducción de la fuerza de trabajo, cuidado y crianza de los/as hijos/as y ancianos/as, entre otras tareas propias de las mujeres, garantizaba la sostenibilidad del modelo.

Un segundo aporte fundamental de los análisis feministas a las teorías del Estado, es la visibilización y crítica de la separación dicotómica y desigual de las esferas pública y privada. Carole Pateman en su libro “El Contrato Sexual” (1988) afirma que la base de la desigualdad entre hombres y mujeres está sustentada en el mito fundacional del estado moderno, y en los postulados que los grandes teóricos del contrato social (Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel, Kant), realizaron para explicar cómo dicho contrato delimita dos ámbitos de interacción: el público, donde tienen presencia los ciudadanos y trabajadores, todos ellos hombres blancos, propietarios e iguales, que actúan de manera racional y libre; y el privado, propio de las mujeres, quienes serán concebidas como seres menos racionales que los hombres, emocionales, y lejos de la condición de ciudadanas en la perspectiva masculina del término.

Un tercer elemento de análisis es el monopolio legítimo de la fuerza física como atributo del Estado moderno. Críticas feministas han demostrado como este monopolio es puesto en cuestión cuando los hombres consiguen ejercer la violencia contra las mujeres, al punto de matarlas, gracias a las prácticas sociales, culturales y discursivas que legitiman esta violencia como instrumento de mediación de las relaciones hombre-mujer y hombre-menores de edad, en el ámbito privado. Mientras en la esfera pública la mediación opera en los términos de un pacto social que otorga a un tercero el uso de la fuerza física y la violencia como mecanismos para garantizar la libertad

individual, en la esfera privada se legitiman prácticas violentas, como hechos naturales, inherentes a la relación hombre-mujer.

Por último, es posible afirmar que la teoría del Estado ha sido un campo de interés de los estudios feministas, no sólo en tanto ha permitido posicionar una perspectiva crítica en relación con los desarrollos teóricos fundamentados a partir de una mirada masculina del mundo, sino también, porque “han puesto sobre el tapete” la situación de subordinación, exclusión y desigualdad que enfrentan las mujeres en los distintos ámbitos de la interacción social.

Esta visibilización ha permitido reconocer que si bien, dichas situaciones pueden explicarse a partir del influjo que la cultura patriarcal ha tenido en los “metarrelatos” que dan vida a las creaciones del proyecto moderno, entre ellas, el propio Estado, su resolución requiere de la misma acción estatal, y de su capacidad de ofrecer soluciones legítimas y obligatorias a los problemas sociales.

Comprender al Estado como estructura, pone el foco en las tensiones sociales, culturales, económicas y políticas que explican la situación problemática de las mujeres, y al mismo tiempo, definirlo como acción permite encontrar algunas claves para superar dicha situación. Así, la legitimación del Estado ocurre cuando encuentra los caminos para incorporar diversos intereses y necesidades en un mismo proyecto político, lo que para las feministas significa una doble lectura del Estado: como vehículo de cambio y/o cómo forma de control y perpetuación de un orden patriarcal (León, 1993).

## 1.2.LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas surgen como resultado de una movilización estatal, y su análisis se convierte “en una puerta de entrada para la comprensión del Estado y sus relaciones con la sociedad” (Roth, 2009, p. 25).

Existe un gran número de definiciones del concepto de política pública y varias compilaciones útiles para identificar los elementos centrales que permiten construir una idea próxima de las complejidades que reviste la política pública como proceso social<sup>1</sup>.

A partir de una amplia revisión de la literatura especializada, Roth (2009) concluye que existen cuatro elementos básicos que definen las políticas como concepto: i) La intervención gubernamental, ii) la percepción de un problema, iii) la definición de objetivos, y iv) la existencia de un proceso. Así, la política pública hace referencia a la existencia de:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una organización o institución gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 1999).

A partir de esta definición, se puede afirmar que el análisis de las políticas permite identificar el proceso mediante el cual se definen los objetivos colectivos, los medios y acciones realizadas por una institución u organización gubernamental para orientar el comportamiento de los actores, modificar una situación problemática, y sopesar los resultados de dichas acciones (Roth, 2009).

---

<sup>1</sup> En su trabajo Roth (2002) recoge las definiciones de política pública de Heclo y Wildavsky (1974), Meny y Thoenig (1986), Dubnick (1983), Hogwood y Gunn, L. (1984), Muller y Surel (1998), Salazar (1999), Vargas (1999), a partir de las cuales construye su propuesta para definir el concepto de política pública.

El análisis de las políticas públicas se configura entonces como un campo de estudio propio de la Ciencia Política que pone el foco en las acciones concretas del Estado para establecer en qué medida estas influyen en el devenir de la política, entendida esta como la lucha por el control del poder, en el devenir de las instituciones y en el del propio Estado. Sus desarrollos aportan un marco conceptual y metodológico, pues son una indagación rigurosa sobre las causas y consecuencias de las decisiones de gobierno (Roth, 2009).

### **1.3.LOS ENFOQUES TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Igual que en las Ciencias Sociales, la labor del analista de políticas está enmarcada bajo los postulados de determinados enfoques teóricos que brindan herramientas conceptuales para analizar cada fenómeno que tiene lugar en la relación Estado-sociedad. En esta materia, Roth (2009) ha identificado tres grandes teorías para analizar las políticas públicas como campo de estudio: Las teorías centradas en la sociedad, las teorías centradas en el Estado y las teorías mixtas o intermedias (Roth, 2009).

En el primer grupo (las teorías centradas en la sociedad), se considera al Estado como una variable de análisis dependiente de otros grupos sociales. Su campo de estudio está constituido por las fuerzas existentes entre las clases sociales, los grupos de interés o individuos que ejercen presión en las instituciones estatales. En este grupo se encuentran los enfoques marxistas, neomarxistas, racionalistas, pluralistas y de elección pública (Roth, 2009).

Por su parte el segundo grupo (las teorías centradas en el Estado), lo consideran como independiente de la sociedad y a sus acciones como el resultado de una selección de

demandas y provisión de servicios de las propias instituciones públicas. Desde esta perspectiva, la acción pública está constituida principalmente por las decisiones de los altos funcionarios y son el resultado de las tensiones y disputas de distintos grupos de tecnócratas en el interior de las instituciones estatales (Roth, 2009).

En general, estos enfoques minimizan la influencia de actores sociales situados por fuera del marco de la institucionalidad estatal y de fenómenos ocurridos en el marco de procesos políticos nacionales o internacionales. De estas teorías hacen parte los enfoques Decisionista Radical, el modelo Burocrático o Neoweberiano, y algunas posturas Neomaxistas.

Por último, se encuentran las denominadas Teorías Mixtas para el análisis de las políticas. Se trata de una postura intermedia entre los dos tipos anteriores, que rechaza de plano las consideraciones unívocas de los análisis que sitúan a los grupos sociales o a las instituciones públicas como únicos responsables del curso de las políticas y de la toma de decisiones.

Las teorías mixtas permiten entender los procesos de política desde una perspectiva de relación horizontal donde factores internos y externos son interdependientes y en donde las decisiones son promovidas por los diversos sectores que intervienen en las relaciones siempre complejas y dinámicas entre el Estado y la sociedad. Este enfoque teórico permite introducir una perspectiva de análisis más novedosa, en tanto amplía la relación causa- efecto, al ubicarla en un mapa de interacciones horizontales entre los sectores públicos y privados del Estado y la sociedad.

De estas teorías hacen parte los enfoques neocorporativistas que consideran las políticas como el resultado de relaciones privilegiadas entre un pequeño número de gremios y el Estado; también se encuentran las teorías del entramado o *Networks Theory*, un desarrollo conceptual que ha tenido lugar en los últimos años, basado en la teoría de las redes, y que explica cómo los tipos de relación entre los actores no siempre

están preestablecidos, en un marco donde los límites entre lo estatal y lo no estatal son difusos.

Estos enfoques consideran a las redes de política como mecanismos para movilizar recursos, en contextos donde la toma e implementación de decisiones está dispersa entre actores tanto públicos como privados (Roth, 2009).

En esta línea, se encuentra el denominado enfoque A.C., desarrollado por Sabatier en la década de los ochenta. Para el autor, la formulación e implementación de las políticas es el resultado de la existencia de *comunidades de política* “que compiten entre sí por el dominio conceptual sobre uno u otro tema de políticas públicas” (Roth, 2009, 36).

Dichas comunidades están conformadas por actores tanto públicos como privados que comparten una serie de valores, concepciones y/o creencias sobre un determinado problema y se coordinan entre sí para alcanzar sus objetivos (Sabatier, 1998). En este enfoque, resultan determinantes como campo de estudio y análisis, las ideas, los valores, los símbolos entre otros elementos que constituyen “los sistemas de interpretación o de representación de la realidad, en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones” (Roth, 2009, p. 36).

En lo relativo a la fase de implementación de las políticas, el modelo A.C. entiende las acciones como el resultado de un proceso de aprendizaje político, es decir, lo que ocurre cuando se combinan la experiencia, el paso del tiempo y los resultados de decisiones anteriores, lo que a su vez, permitiría explicar y analizar los cambios de política.

El enfoque A.C. es el referente conceptual y metodológico de esta investigación, y será desarrollado ampliamente en el Capítulo 2. Entre tanto, vale la pena mencionar que enfoques como el Neoinstitucional también hacen parte de las Teorías Mixtas e incorporan reflexiones que centran el curso de las decisiones en el papel de las

instituciones, su devenir histórico, sus reglas, culturas, paradigmas y el uso de la tecnología como herramienta de organización<sup>2</sup>.

#### **1.4.EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNEROS**

El carácter histórico y contextual del Estado ha facilitado la existencia de múltiples perspectivas para dar cuenta sobre su definición, función, estructura y propósitos. La configuración de los pesos y contrapesos, tensiones, contradicciones y acuerdos que median las relaciones sociales, ha estado permeada por las condiciones políticas y económicas del devenir histórico de las sociedades occidentales.

Así, a la par que se define el Estado como categoría de análisis y se establecen los principios que orientan la acción de y entre sus actores, el carácter histórico del Estado permite transitar por las particularidades de cada contexto: desde las primeras formaciones del Estado moderno con el Estado absolutista, al filo de las sociedades feudales del medioevo, pasando por el Estado Liberal estandarte de las revoluciones burguesas, hasta el Estado de Bienestar de la postguerra y más recientemente el denominado Estado Social de Derecho.

Es en el marco de estos procesos donde las necesidades y demandas de las mujeres configuran formas de organización y funcionalidad estatal, y es a partir de la comprensión de este proceso histórico que es posible establecer la relación entre las políticas de equidad de género y el Estado.

##### **1.4.1. Del Estado Liberal al Estado de Bienestar**

---

<sup>2</sup> Para más desarrollo sobre los tipos de teorías y enfoques ver Roth (2009).



El Estado Liberal fue el resultado de las revoluciones burguesas que tuvieron lugar durante los siglos XVII y XVIII en Europa. Se trata de un ordenamiento político y jurídico que establece garantías constitucionales a los individuos, cuyo propósito es la preservación racional de sus mayores intereses: la vida, la libertad y la propiedad.

Su creación se sustenta en el mito fundacional del “pacto social”, desarrollado por teóricos clásicos como Hobbes y Locke, para quienes los hombres, guerreros por naturaleza, luchan entre sí para preservar su vida y privilegiar sus intereses egoístas, en una confrontación permanente por el poder sobre los otros. En el clásico texto “El Leviatán” Hobbes establece que esta disputa por el poder constituye un estado de naturaleza de los hombres, y que es a través de un “pacto social”, que los individuos deciden renunciar a su naturaleza guerrera, para transferir a un tercero, en este caso el Estado, la autoridad y el poder para mantener el acuerdo.

Uno de los principales aportes políticos del Estado Liberal a la modernidad, lo constituye la separación de poderes como mecanismo para establecer límites al poder del propio Estado, y así garantizar la libertad de los individuos. En términos económicos, el Liberalismo clásico comporta un modelo que privilegia la libre competencia y el libre mercado, como principal escenario de regulación de los intereses en disputa.

Este modelo, establece una separación tajante entre el ámbito público (el Estado) y el ámbito privado (la sociedad). Sus postulados sentaron las bases de la modernidad y el reconocimiento de las libertades individuales fueron el sustento de un marco constitucional que continúa vigente.

Sin embargo, pronto el liberalismo enfrentaría fuertes críticas por parte de sectores excluidos, quienes quedarían por fuera de las “bondades” del modelo, entre ellos, las mujeres, y se vería abocado a enfrentar problemas sociales derivados de la pauperización de sectores que nunca pidieron insertarse en las dinámicas del mercado.

Así lo describen Olmos y Silva:

*“Este mercado desregulado, chocó tan violentamente con la sociedad, que casi de inmediato surgieron poderosas reacciones pidiendo la intervención y protección del Estado, exigiéndole, "cubrir los riesgos e incertidumbres a que están expuestos los trabajadores asalariados y sus familias en la sociedad capitalista" (Offe, 1990: 75). El orden liberal comenzó a adoptar embrionarias reformas, impulsadas desde los grupos excluidos por el liberalismo, que desembocarían en la ruptura de este régimen y la constitución del Estado Bienestar. La llamada "cuestión social", que se expresó en la presión política de los movimientos obreros, impulsó a los gobiernos a cambiar las legislaciones sobre la condición social de la clase trabajadora y el trabajo (Olmos y Silva, 2011, p. 4).*

Los estados de bienestar fueron entonces, el resultado de un proceso social que reclamó la intervención estatal para contrarrestar el efecto de la libre competencia y corregir los desequilibrios generados por el mercado. Con ellos se configura la “cuestión social” como el aspecto de la vida pública y privada de los individuos que requiere de la acción estatal para garantizar mejores condiciones materiales a los ciudadanos, y emerge en la escena social y política la clase trabajadora como actor relevante en la relación entre Estado – mercado y ciudadanía.

De la mano del movimiento obrero y sus demandas por la protección al trabajo, la garantía de un salario mínimo, la expansión de los servicios sanitarios y educativos, durante la primera mitad del siglo XX se consolida un modelo de Estado de Bienestar que se expresa de manera contundente al final de la segunda guerra mundial, y se constituye en la “principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas de la post guerra” (Offe, 1991, p. 135).

El Estado de Bienestar establece un marco de estructuración de las relaciones entre el Estado, el capital y la familia, y su propósito principal es, de un lado, conservar la reproducción de la fuerza de trabajo para garantizar el crecimiento económico, y de otro, garantizar la manutención de aquellos actores inactivos en el proceso de producción capitalista: las amas de casa, los infantes, los ancianos, los discapacitados, los desempleados, entre otros (Fuentes, 2002).

Aun cuando la definición del Estado de Bienestar tiene su origen en el acontecer de la historia europea de finales del siglo XIX y casi todo el siglo XX, en los estados latinoamericanos fue posible identificar un proceso que aunque tardío, se fundamenta en buena parte en los principios que orientan el Estado de Bienestar entendido cómo la creación europea de la post guerra.

Algunas revisiones de la literatura sobre la materia, han permitido identificar los elementos que en mayor o menor medida, y según las particularidades propias de los contextos y la historia (europea o latinoamericana), constituyen el sustento de los Estados de Bienestar. En un análisis realizado por Sonia Draibe y Manuel Riesco para la Comisión Económica Para América Latina – CEPAL-, fue posible establecer que los regímenes de bienestar atienden a:

*a) Un patrón de seguridad social dado a través de un “... modo combinado e interdependiente donde el bienestar es producido y distribuido entre el Estado, el mercado y la familia” (Draibe y Riescos, 2006, p. 17) cita a (Esping-Andersen, 1999, 35). Frecuentemente, se suma un cuarto componente, denominado “tercer sector” o el sector voluntario, o la comunidad o las organizaciones de la “sociedad civil” (Draibe y Riescos, 2006, p. 17).*

*b) Cierta modelo o estructura del sistema público de políticas sociales (Draibe y Riescos, 2006, p. 17) cita a (Gough, 1999), en general compuesto por los programas de seguridad social, servicios educacionales y de salud (más o menos universales),*

*programas de asistencia social y (eventuales) auxilios monetarios a grupos sociales determinados” (Draibe y Riescos, 2006, p. 17).*

*c) Un modelo o tipo predominante de familia, según características de la estructura familiar de poder y de la división sexual de trabajo prevaleciente (Draibe y Riescos, 2006, p. 17) cita a (Sainsbury, 1999).*

*d) (...) Cierta grado de independencia o autonomía del bienestar de las familias y personas respecto del mercado de trabajo (...) y respecto de los sistemas domésticos de cuidados y protección (Draibe y Riescos, 2006, p. 17) cita a (Orloff, 1996; Esping-Andersen, 1999).*

*e) Un modelo dominante de solidaridad (o individual, o basado en el mérito, o universal) y el efecto resultante en términos del grado de estratificación social, es decir, el cómo y en qué extensión el sistema de políticas sociales traduce y refuerza las desigualdades, los intereses y el poder en la sociedad, reproduciendo el régimen mismo de bienestar a lo largo del tiempo (Draibe y Riescos, 2006, p. 17) cita a (EspingAndersen, 1990, 1999; Gough, 1999).*

*f) Un modelo dado de financiamiento (solidario o no; compulsivo o voluntario; de base contributiva o fiscal, o distintas composiciones de estos rasgos).*

*g) Características y rasgos culturales, sistemas de valores, credos y regulaciones religiosas, en especial en lo que se refiere a la esfera familiar de la reproducción social (las actividades de cuidados domésticos) y a la situación de la mujer en la sociedad y respecto del trabajo remunerado y no remunerado (Draibe y Riescos, 2006, p. 17) cita a (Castles, 1993; Sainsbury, 1999; Walby, 2001).*

*h) Condicionantes históricos e institucionales peculiares, en el entendido de que el régimen es dependiente del derrotero (path-dependency); es decir, está condicionado*

*por estructuras pretéritas y capacidades estatales (policy feedback) y refleja asimismo en cada momento del tiempo el poder relativo de diferentes intereses y coaliciones políticas.*

*j) Influencias, efectos e impactos del sistema internacional, sea mediante procesos de difusión y aprendizaje institucional, o bien mediante impulsos, incentivos o vetos, que favorecen o inhiben en países individuales el desarrollo, las orientaciones y los cambios de sus sistemas de políticas sociales. El sistema internacional opera entonces como ventanas de oportunidad para esos procesos (Draibe y Riescos, 2006, p. 17) cita a (Esping-Andersen, 1990, 1999; Pierson, 1994; Gough, 2003; Pierson, Ch. 2003; Sabel y Zeitlin, 2003).*

Estos son los elementos centrales de lo que se ha denominado el Estado de Bienestar, un modelo cuyo propósito es corregir los efectos de un sistema de producción y economía capitalista, que fija en el mercado la responsabilidad de la regulación de las libertades individuales. Su objetivo es garantizar la sostenibilidad del modelo de capital a través de la reproducción de la fuerza de trabajo, al tiempo que busca instaurar una idea de igualdad social, a partir del despliegue de acciones distributivas que buscan mejorar las condiciones materiales de los/as ciudadanos/as. A estas acciones se les denomina política social.

#### **1.4.2. La política social y las políticas de equidad de género**

¿Cómo crecer y al mismo tiempo redistribuir con equidad el producto del crecimiento?  
¿A quién le corresponde redistribuir las ganancias del desarrollo y entre quienes?  
¿Cuáles son las funciones que debe seguir desempeñando el Estado y hacia donde debe orientar sus políticas redistributivas? (Fuentes, 2002).

En la base de la acción estatal subyace la respuesta conceptual y operativa a estos interrogantes y es lo que se ha denominado la política social. Lo mismo que ocurre

que con la noción de Estado, la conceptualización de la política social es una labor compleja, pues existen múltiples enfoques para su definición, cada uno permeado por las particularidades históricas de los contextos.

Mientras que en los finales del siglo XIX y principios del siglo XX la política social fue concebida como un instrumento para corregir los efectos de un modelo económico capitalista excluyente, hacia la década de la post guerra, “la cuestión social” abarcó preocupaciones y necesidades más allá de la superación de la pobreza.

La particularidad de lo social en el marco de las políticas públicas de principio del siglo XX radicó en fijar como centro de la acción estatal, las necesidades de los individuos en el ámbito de su vida privada. En este contexto, la división sexual del trabajo, herencia del ordenamiento jurídico, social, económico y cultural del Estado Liberal, emerge como situación socialmente problemática, y demanda intervención pública para mejorar las condiciones materiales de hombres y mujeres.

Aunque la división dicotómica de las esferas pública y privada continuara cimentando la estructura social de los Estados, con los programas sociales en procura del bienestar, los límites entre el ámbito público y privado fueron cada vez más difusos, y los problemas de las mujeres, los niños, los ancianos y en general, aquellos que no participaban de manera libre e igualitaria de la política y el mercado, se convirtieron en preocupación estatal: aspectos como la salud, la educación, el cuidado y manutención de la fuerza productiva, entre otros, conforman la agenda de las políticas de bienestar (Draive y Riesco, 2006).

El Estado de Bienestar instaura un modelo de política social que se basa en la división sexual del trabajo, pues sus programas están orientados al bienestar de los trabajadores hombres, en tanto responsables de la provisión y sostenimiento económico de las familias, así como del bienestar de las mujeres, en tanto dependientes de sus esposos, y encargadas de las labores de crianza y cuidado de los niños y los ancianos. En tal

sentido, para algunas feministas, el Estado de Bienestar reflejó la estructura de poder patriarcal y la naturalización de los roles asignados culturalmente a los hombres y las mujeres (Draive y Riesco, 2006).

Sin embargo y como se expuso en líneas anteriores, la política social como expresión central del Estado de Bienestar ha transitado por distintas épocas de reivindicaciones y demandas sociales, con lo cual sus enfoques, horizontes y propósitos han tenido la necesidad de adaptarse a contextos en donde las complejidades sociales representan un reto en materia de administración del poder y de las decisiones públicas.

Con los recientes cambios en la economía global, la emergencia de movimientos sociales organizados alrededor de demandas migratorias, étnicas, raciales, de identidad sexual y de diferencia de géneros, la crisis del movimiento sindical y el colapso del socialismo de Estado, el bienestar salarial de la familia heterosexual de los países europeos de mediados del siglo XX, deja de estar en el centro de la política social, y con ello se marca el inicio de la crisis del Estado benefactor porque ve cuestionadas sus estructuras más sólidas: la familia y los roles tradicionales de hombres y mujeres (Fraser, 1997).

Como lo describe Fraser (1997), el ideal del salario familiar estaba inscrito en la estructura del Estado de Bienestar, sin embargo, en la actualidad este modelo resulta insostenible pues en los cambios en la estructura laboral del denominado capitalismo post industrial, pocos empleos son suficientemente remunerados para que una familia se mantenga con lo que devenga uno sólo de sus miembros.

Esto ha significado que muchas mujeres se vean obligadas a insertarse en el mercado laboral, con lo cual se inicia el rompimiento de la relación tradicional hombre proveedor/mujer cuidadora. Este hecho se ha materializado en la existencia de un modelo de familia diverso, con un fuerte incremento de mujeres divorciadas, mujeres

jefas de hogar, o mujeres solteras, que sin tener acceso igualitario al salario masculino, luchan por sostenerse, en un contexto de pobreza y segregación (Fraser, 1997).

Esta crisis del Estado benefactor y la subsecuente crisis de las relaciones entre hombres y mujeres, pusieron en el centro del debate las relaciones de subordinación y exclusión basadas en las diferencias sexuales y de género. La idea de la política social como una herramienta para superar la inequidad, la desigualdad y la falta de cohesión social, como objetivos superiores frente al otrora único propósito de eliminar la pobreza, plantea para las feministas un debate en torno al papel del Estado y su efecto en las relaciones fundamentadas en las diferencias sexuales y de género.

El debate en torno al propósito de la política social, pone en evidencia las tensiones entre, por una parte, la necesidad de mantener programas destinados a mejorar las condiciones materiales de las mujeres y sus familias, y de otro, el papel de las políticas públicas en tanto herramienta transformadora de las injusticias sociales y de las experiencias de exclusión, opresión y discriminación que, como en el caso de la relación entre hombres y mujeres, se sustenta en una cultura patriarcal que legitima prácticas machistas y naturaliza la asignación desigual de roles en el ámbito público y privado de la sociedad.

Así, en un contexto de crisis del Estado benefactor, y en pleno período del capitalismo post industrial donde se han gestado cambios en los roles tradicionales de género, haciendo difuso, en algunos casos, los límites entre las esfera pública y privada, se preguntan algunos/as ¿cuál debería ser el papel de las políticas sociales? ¿pueden estas ayudar a superar las condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres, o por el contrario perpetúan esta dinámica?

La actual política social enfrenta retos fundamentales en materia de equidad de género: por una parte, le corresponde incorporar en sus enfoques y lineamientos la comprensión sobre los cambios y transformaciones que han sufrido los modelos de



familia, masculinidad y feminidad, desde el inicio del Estado benefactor de que caracterizó el siglo XX hasta nuestros días, reconociendo que si bien, las mujeres han logrado insertarse en la esfera pública del mercado y más recientemente en la política, aún están lejos de alcanzar escenarios de paridad en relación con los hombres.

De igual forma, la necesaria acción en favor de mejorar las condiciones materiales de muchas mujeres cuya situación de pobreza sigue siendo un reclamo vigente y justificado, y en este contexto, la comprensión sobre cómo otras dimensiones de la identidad relacionadas con la raza, la étnia, la nacionalidad, la ubicación geográficas y la edad, son elementos que acentúan o atenúan las condiciones de desigualdad e inequidad que enfrentan las mujeres.

En palabras de Draive y Riesco:

*“...se trataría de encontrar el punto óptimo de reconciliación que evitara tres dilemas que suelen enfrentar las mujeres en las sociedades contemporáneas: i) las situaciones en las cuales la mujer se ve obligada a elegir entre tener hijos y trabajar; ii) la situación falsamente emancipadora, que incentiva sólo la inserción profesional de la mujer, en clara violación de sus derechos reproductivos, y iii) la opción claramente conservadora, de familismo extremo, que únicamente protege la permanencia de la mujer, y quizá por largo tiempo, en las actividades de cuidados, comprometiendo sus posibilidades de ingresar o de volver al mercado de trabajo” (Draive y Riesco, 2006, p. 38)*

Las necesidades de las mujeres contemporáneas, aparentemente irreconciliables, constituyen el centro del debate actual en relación con la política social y la equidad de género. Su comprensión y resolución pública han permitido diseñar acciones destinadas no sólo a satisfacer las necesidades básicas y materiales de las mujeres y sus familias, sino a entender las desigualdades entre hombres y mujeres desde otras dimensiones de la interacción social. Así, de acuerdo con la y el autor citados, los

siguientes son temas que pueden contribuir a generar cambios estructurales en las relaciones de poder y subordinación, basadas en la diferencia sexual:

- i) *Políticas de empleo y trabajo cuyo propósito es generar un equilibrio entre la vida profesional y familiar: flexibilidad del tiempo, modificaciones de la edad pensional, licencias de paternidad, etc.*
- ii) *Políticas fiscales: impuestos separados para cada uno de los cónyuges; priorización de incentivos de asignación familiar por hijo; deducción fiscal de los gastos con la guardia de los hijos pequeños hasta la edad escolar.*
- iii) *Políticas de seguridad social: reconocer como trabajo la actividad del cuidado; programas de ingreso mínimo para familias pobres; sustituir el sistema de derechos derivados del hombre proveedor/asalariado por sistemas de derechos individualizados que reconozcan los derechos de las mujeres y de otros miembros de la familia; contabilizar, en el cálculo del tiempo que habilita para prestaciones de la seguridad social, los períodos consagrados a la educación de los niños u otros miembros de la familia.*
- iv) *Políticas urbanas y de habitación: facilitar el acceso de familias jóvenes o numerosas a la habitación decente con medidas crediticias u otras; considerar el bienestar de los niños y jóvenes en los programas de urbanismo; crear infraestructuras urbanas que faciliten las tareas familiares cotidianas.*
- v) *Políticas de educación: reconocer y facilitar el papel insustituible de la familia en el desarrollo de los niños; garantizar la igualdad de oportunidades a los niños y jóvenes, en especial a los de familias con carencias, familias migrantes y/o de minorías étnicas; medidas de apoyo especial a los jefes de familia solos responsables por niños y jóvenes, entre otros. La valorización de las actividades de cuidados y de otras medidas conciliatorias ha ganado un espacio cada vez mayor en la política familiar en general. En efecto, entre las alternativas de armonización que registra la literatura, se cuenta la efectiva valorización de los trabajos de cuidados*

*domésticos, reconocidos no sólo como necesarios, sino también como derechos de las mujeres en cuanto madres y, además, como derechos de sus hijos menores (Draibe y Riesco, 2006, p. 38).*

La política social y la equidad de género están relacionadas con un ámbito central de las relaciones humanas y de los regímenes democráticos: de una parte, la producción y reproducción de identidades sobre lo masculino y lo femenino, su deber ser, lo que se espera de cada una y los principios que definen la interrelación entre los hombres, las mujeres y el orden institucional de una sociedad; de otra, la capacidad de garantizar derechos fundamentales en condiciones de igualdad y equidad, el reconocimiento de las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, y la consolidación de un orden democrático y pluralista, basado en el reconocimiento de derechos y libertades fundamentales.

#### **1.4.3. Los enfoques de las políticas públicas para mujeres y las políticas de equidad de género en Colombia**

Los debates en torno a los problemas de las mujeres como parte de la agenda pública inician con fuerza a partir de la década de los 70 como parte importante de las discusiones sobre los modelos de desarrollo. Sin embargo, su abordaje teórico y metodológico tuvo variaciones significativas en las décadas posteriores y conforme a otros acontecimientos sociales, tecnológicos e industriales que tenía lugar en la escena nacional e internacional.

Así, luego de la segunda mitad del siglo XX, período caracterizado por las preocupaciones heredadas de la post guerra, la emergencia de nuevos actores y demandas sociales y la configuración de un nuevo orden geopolítico diferenciado entre el occidente capitalista, el oriente comunista, el adelanto del norte y el sub desarrollo del sur, se consolidó un enfoque de desarrollo que se convirtió en el modelo

hegemónico, basado en el crecimiento económico y la acumulación, y cuyo horizonte fue el ideal de progreso como un proceso lineal evolutivo.

En Colombia, luego de los procesos de industrialización, urbanización y modernización de la década de los 30, se planteó la necesidad de incluir a las mujeres en el desarrollo del país. Para entonces, los programas dirigidos a las mujeres fueron formulados a partir de considerar la maternidad como el rol más importante, la crianza de los hijos como su tarea más efectiva para el desarrollo, y su papel de consumidoras y usuarias de recursos como el elemento central de su acción, lo que las llevó a ser consideradas como destinatario de las políticas. (León, 1997). A este horizonte en la formulación, se le denominó enfoque de bienestar (Peláez, 2002).

Luego en la década de los 70 se caracteriza a las mujeres como el actor social más pobre y el Estado se plantea la necesidad de mejorar sus condiciones materiales, en el entendido que existe una relación directa entre la pobreza de las mujeres y la pobreza de los hogares. Desde esta perspectiva, las bases de la pobreza femenina no estaban relacionadas con una subordinación sexual y de género, si no con una distribución desigual de los recursos, por lo cual se adoptaron medidas tendientes a fomentar programas de empleo, y en general a mejorar las condiciones del trabajo productivo de las mujeres (Peláez, 2002). A este enfoque se le denominó enfoque antipobreza.

Hacia finales de la década de los 70 y con la recesión mundial de los 80, agencias internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional implementaron políticas destinadas a mejorar los índices de desarrollo económico. En ese contexto, las diferencias entre hombres y mujeres se diluyeron bajo el argumento de considerar a unos y otras como “población disponible para el mercado de trabajo” (Peláez, 2002).

Esta generalización terminó por ocultar las necesidades particulares de las mujeres, y las raíces de la subordinación cimentadas en un orden social, político y económico patriarcal, que perpetuaba las desigualdades. También, significó una recarga de trabajo para las mujeres, pues además de las tareas reproductivas, debían responder con eficacia en el mundo de la producción capitalista (Peláez, 2002) A este enfoque se le conoció como el enfoque de eficiencia.

En cada fase de las políticas y los enfoques descritos, los problemas de las mujeres fueron considerados hechos relevantes que merecían la atención estatal, pues las condiciones de desigualdad afectaban el bienestar material de las familias y los indicadores de crecimiento económico de los países, sin embargo, ninguno de estos enfoques cuestionó los orígenes de la desigualdad entre hombres y mujeres, ni consideró la cultura patriarcal, ni la subordinación y exclusión histórica de las mujeres, como el problema principal de la política social.

Este modelo, impulsado por diversos organismos internacionales e instituciones gubernamentales, se le denominó Mujer en el Desarrollo –MED–, pues su preocupación no era superar las desigualdades estructurales de las mujeres, sino mejorar los indicadores de crecimiento económico, incorporando a las mujeres al desarrollo como fuerza productiva (Peláez, 2002).

Hacia la década de los 90 y como resultado de la investigación y críticas feministas a los modelos de desarrollo implementados en años anteriores, se configura el modelo de Género en el Desarrollo. Dicho modelo propone el género como categoría de análisis para entender las causas estructurales de las desigualdades entre hombres y mujeres (Peláez, 2002).

*“Al definirse como categoría socialmente construida, se hace énfasis en que el género alude a procesos arraigados en el tejido político, económico y cultural de las diversas sociedades históricas, y, por tanto, atraviesa las relaciones sociales. Esta*

*construcción se traduce en tareas, roles, y responsabilidades diferentes, que son asignadas por la sociedad de acuerdo al sexo, mediante una valoración de lo masculino y lo femenino, que a su vez determina modelos acerca de la condición de ser hombres o ser mujeres” (Peláez, 2002, p. 34)*

Lo importante del enfoque Género en el Desarrollo – GED- es que a la vez que propone soluciones para satisfacer las necesidades básicas de las mujeres, explica las razones de la subordinación y exclusión históricas y formula acciones estratégicas que buscan propiciar escenarios de interacción social equitativos e igualitarios.

Desde este enfoque, el reto del Estado consiste en formular e implementar políticas públicas que reconozcan la subordinación de las mujeres, se planteen un modelo de desarrollo alternativo que ponga en cuestión la división sexual del trabajo y haga posible la existencia de nuevas identidades masculinas y femeninas (Peláez, 2002).

Para lograrlo, se requieren transformaciones a todo nivel: legislativo, en el acceso a bienes, servicios y empleo, en el goce y disfrute de la sexualidad y el cuerpo, y en general en considerar a hombres y mujeres como sujetos con necesidades individuales y colectivas integrales y diferenciadas.

Es en este contexto donde surge el concepto de *empoderamiento* como elemento constitutivo del enfoque GED y hace referencia, entre otras cosas, a la forma más eficaz de ganar poder y autonomía individual y colectiva (Peláez, 2002).

Este término se insertó en el lenguaje del movimiento feminista así como en los procesos de planificación de política pública con enfoque de género, con el propósito de reasignar un papel a las mujeres y un valor a lo femenino. Lejos de ser el grupo vulnerable o las responsables del bienestar material y emocional de las familias, las mujeres son asumidas como agentes sociales dinamizadoras de cambios estructurales

y responsables de proponer una interacción social basada en principios de igualdad, equidad y solidaridad.

*“Los objetivos del enfoque de empoderamiento están dirigidos a la concreción de una sociedad global igualitaria, sin situaciones extremas de pobreza ni violencia, donde se respeten los derechos fundamentales de las personas, y las posibilidades de desarrollar plenamente sus potencialidades” (Peláez, 2002, p. 45)*

#### **1.4.4. Modelos de políticas antidiscriminatorias**

En el marco del modelo GED y con el fin de generar cambios estructurales en las relaciones de subordinación que afectan mayoritariamente a las mujeres, surgen las denominadas políticas antidiscriminatorias.

Su propósito es corregir y eliminar la desigualdad e inequidad que afecta a las mujeres desde el punto de vista material, es decir, en el acceso a bienes, servicios y recursos, pero también, desde el punto de vista simbólico e inmaterial en aspectos relacionados con la reproducción de estereotipos, las prácticas culturales como el uso del lenguaje, la estética y los modelos educativos, etc (Astelarra, 2004).

De este tipo de políticas, se destacan tres:

- Las políticas de igualdad de oportunidades.
- La acción positiva.
- La paridad y la transversalidad.

Las Políticas de Igualdad de Oportunidades tienen como principal objetivo promover y garantizar el acceso de las mujeres a la esfera pública, eliminando las barreras económicas, culturales, legales y de poder que les impide acceder en pleno ejercicio de sus derechos. Sin embargo, ocurre que si las mujeres no son iguales que los hombres

desde el punto de partida, y allí se radica su dificultad para acceder al mundo público, se hacen necesarias las medidas de acción positiva.

La Acción Positiva es un mecanismo que corrige las desventajas iniciales de las mujeres “lo que implica, en igualdad de condiciones, primar a una mujer sobre un hombre” (Astelarra. 2004, p. 13).

Entre tanto las acciones de Transversalidad o Mainstreaming buscan incorporar una dimensión de género en todos los procesos de formulación, implementación y seguimiento a las acciones de gobierno, medida que resulta útil si se tiene en cuenta que las discriminaciones basadas en la diferencia sexual ocurren en relación con diversos tipos de problemáticas sociales, y el lente de género permitiría identificar necesidades específicas de las mujeres, frente al abordaje, por ejemplo, de problemas del orden sectorial (educación, salud, vivienda, empleo, pobreza, etcétera).

Si bien este tipo de políticas reportan un mayor alcance en el objetivo por la igualdad entre hombres y mujeres, no es contradictoria con las otras políticas de corte más específico como las de igualdad de oportunidades y las acciones positivas, de hecho, la transversalidad requiere como complemento la existencia de acciones concretas que busquen reparar los casos de desigualdad e inequidad entre los sexos, en donde estas acciones, podrían resultar menos eficientes (Astelarra. 2004).

Entre tanto, las Acciones de Paridad, como acciones positivas, están encaminadas a garantizar que tanto hombres como mujeres tengan representación en la misma proporción, en particular en los cargos de decisión política. Se trata del establecimiento de cuotas que garanticen que ningún sexo tendrá más del 60% o en el escenario ideal, una relación 50/50 (Astelarra. 2004).



La implementación de la paridad como principio en la formulación, implementación y evaluación de las políticas, exige incorporar los enfoques de igualdad y equidad de género en todas las fases de la planeación pública. (Astelarra, 2005).

Las políticas de equidad de género, buscan remover las estructuras culturales, sociales, políticas y económicas que han sustentado una supremacía masculina, para promover el respeto por los derechos de las mujeres, garantizar un trato igualitario y permitir su inserción en la esfera pública en igualdad de oportunidades.

Así mismo, se evidencia que, aunque los modelos de estado han avanzado en garantizar y conocer los derechos de las mujeres, en buena medida como resultado de las luchas y demandas de los movimientos feministas, persisten múltiples barreras que impiden que estas puedan ejercer de manera efectiva sus derechos fundamentales, en tal sentido, cerrar las brechas entre los marcos normativos y las dinámicas reales de interacción social, implica adoptar medidas que atiendan los casos de discriminación basados en la diferencia sexual.

Con este propósito, es necesario identificar la utilidad y alcance de las políticas antidiscriminación que se han formulado en los últimos años, con el pleno conocimiento de que el objetivo de estas políticas es promover cambios estructurales en los cuales se evidencie una igualdad formal y real entre los sexos.

Por último, es importante reconocer la formulación de políticas de equidad de género e igualdad de oportunidades como procesos sociales que tienen su origen en diversos espacios y donde convergen factores como la realidad social y económica de los/as ciudadanos, las relaciones de poder entre los sujetos, el establecimiento de alianzas y la definición de estrategias políticas (Astelarra, 2004).

Es en este contexto, que resulta pertinente incorporar la perspectiva que ofrecen las Teorías Mixtas, al análisis de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

## **2. MARCO METODOLÓGICO**

### **2.1. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MARCO METODOLÓGICO**

El análisis de las políticas públicas entendido como una “metodología de investigación social aplicada a la actividad concreta de las autoridades públicas” (Sabatier, 1988) es el marco metodológico sobre el cual se desarrolla esta investigación.

Si bien, el campo del análisis de las políticas públicas constituye en sí mismo un tema de estudio desde la Ciencia Política y ha permitido desarrollar amplios trabajos conceptuales y epistemológicos sobre la relación Estado-instituciones-ciudadanía, también ofrece una guía metodológica a la hora de indagar sobre temas como las formas de gobierno, los procesos de participación ciudadana y la acción estatal en general.

Es así, como a través del análisis de las políticas públicas, es posible develar las relaciones y tensiones que existen durante la toma e implementación de las decisiones de gobierno, explicando cómo actores, intereses, objetivos, discursos y otros dispositivos de poder (medios de comunicación, academia, generadores de opinión pública, entre otros) se relacionan y concatenan para producir una decisión/acción de gobierno, es decir, una política pública<sup>3</sup>.

En tiempos donde el contexto político y social impone nuevos retos a los Estados y a sus gobernantes, bajo la premisa de ser estos quienes formalizan las reglas del juego, es preciso considerar que las acciones y/o decisiones de gobierno no ocurren en blanco

---

<sup>3</sup> Para mayor referencia ver Capítulo 1.

y negro y que no siempre son la respuesta para atender las necesidades o demandas sociales.

Esta perspectiva es importante porque permite entender el proceso de formulación de las políticas públicas como un entramado de relaciones entre actores cuyos intereses son diversos, complejos, y en muchas ocasiones contradictorios. Así las cosas, analizar la formulación de una política implica responder los siguientes interrogantes:

¿Cómo y cuándo una situación es considerada problemática? ¿Quiénes deciden que una determinada situación es un problema y bajo qué argumentos? ¿Cuántos y qué tan importantes son los grupos afectados? ¿Qué fuentes de información se utilizan para establecer que cierta situación es un problema relevante? ¿Son fuentes oficiales, particulares, actualizadas? ¿Aquello que se ha considerado un problema puede calificarse como “objetivo” o es algo “sentido”, “construido” por los sujetos con referencia a sus esquemas mentales y valorativos? (Aguilar, 2000, p. 52).

Responder a estas y otras preguntas es el objetivo de esta investigación, para lo cual, resultan de gran utilidad los desarrollos metodológicos que ofrece el análisis de las políticas públicas como método científico.

Ahora bien, siendo este un campo de estudio para el cual existen diversos enfoques y herramientas como se demuestra en el Capítulo 1, para el desarrollo de esta investigación utilizaré el modelo A.C. para el análisis de la formulación de la Política Pública para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y la Equidad de Géneros en el Municipio de Arauca 2013 – 2018.

## **2.2.MODELO ADVOCACY COALITIONS**

El modelo A.C. fue propuesto para el análisis de los cambios de política a largo plazo (mínimo 10 años) y hace parte de las denominadas Teorías Mixtas para análisis de políticas públicas (Sabatier, 1988).

Las Teorías Mixtas son aquellas que integran una perspectiva intermedia entre las que consideran las decisiones de política como un proceso meramente racional ajustado a fines económicos y las que establecen una separación entre el Estado y la sociedad en una relación vertical de mandato/obediencia. Consideran el efecto de factores intrínsecos a las decisiones de gobierno, así como dinámicas externas, que si bien se escapan a las decisiones de los/las gobernantes y los/as ciudadanos, pueden afectar el curso de la formulación e implementación de las políticas.

En ese sentido, proponen una perspectiva de análisis donde existe una relación más horizontal y de interdependencia entre los actores y donde los procesos de negociación están mediados por condicionamientos sociales y discursivos, moldeados a partir de los sistemas simbólicos, de creencias y de representaciones característicos de cada grupo interviniente (Sabatier, 1988).

En particular, el modelo Advocacy Coalitions desarrollado por Sabatier y Jenkins – Smith en la década de los ochenta, combina la existencia de factores externos como el desarrollo socioeconómico de una población, los resultados de las elecciones gubernamentales, el accionar de los partidos políticos y la existencia de gremios y otros grupos de interés, con factores internos como el perfil y la actuación de los altos funcionarios y su experiencia cotidiana en el accionar de la política que deriva en un aprendizaje político, y este a su vez, en una variable que propicia cambios y afecta los contenidos de la política con el paso del tiempo (Roth, 2009).

Los antecedentes y el pasado de una política con sus instituciones, funcionarios, resultados, metodologías, entre otros aspectos, determinan la posibilidad de un cambio de política y de contenido (Roth, 2009).

Según Roth (2009), interpretando a Sabatier:

La herencia de una política no se limita a las instituciones y reglamentos que la conforman si no que incluye también a las personas que componen las comunidades de política específicas que participan de la política y que Sabatier llama las Advocacy Coalitions (A.C.). Más precisamente, Sabatier define las A.C como: Las personas pertenecientes a diferentes posiciones – responsables de entidades gubernamentales, congresistas, representantes políticos, responsables de gremios, investigadores – que comparten un sistema similar de creencias-serie de valores fundamentales, supuestos y percepciones de un problema específico- y que demuestran un cierto grado de coordinación de sus actividades en el tiempo (Roth, 2009, p. 169).

En términos generales, el modelo A.C. propone la existencia de un *Subsistema de Política* integrado por *Comunidades de Política*<sup>4</sup> o según la definición del párrafo anterior, por A.C. cada comunidad representa un determinado sistema de creencias que compite con las otras en una pugna por intentar cambiar o mantener una política pública utilizando para ello los recursos que le provee el subsistema.

Todo lo anterior ocurre en un entorno específico donde es posible identificar, lo que Sabatier ha denominado: Factores Estables y Factores Dinámicos. Por factores estables se entiende a los elementos como las reglas constitucionales, o las condiciones medio ambientales del entorno; por su parte, los factores dinámicos están relacionados con

---

<sup>4</sup> Sabatier (1988) define la comunidad de política como “el conjunto de actores y personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas (...) que comparten una serie de valores y de creencias a cerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en tiempo para alcanzar sus objetivos” A estas coaliciones de política se les denomina “coaliciones de militantes”. (Roth, 2007).

aspectos como el tipo de gobierno, la opinión pública o las condiciones socio económicas de la población (Sabatier, 1988).

Otra figura que contempla el modelo A.C. está caracterizada en lo que Sabatier denominó los *mediadores de política*. Actores que no pertenecen necesariamente a una u otra de las coaliciones, son los encargados de tender puentes y mediar cuando existe un enfrentamiento entre las concepciones y sistemas de valores de las coaliciones y su función es encontrar salidas “razonables” o “practicables” al problema (Roth, 2007).

Un elemento relevante del modelo, es el lugar privilegiado que otorga a los sistemas de creencias de las A.C. o comunidades de política:

Considera, en efecto, que es a partir de estas creencias que la coalición que domina el subsistema va a percibir la problemática política y va a imaginar, construir, e implementar medidas concretas... y por lo tanto, los cambios serán más o menos difíciles de realizar en función del grado de “profundidad” que implique el cambio para el sistema de creencias de la coalición dominante (Roth, 2009)<sup>5</sup>.

Para Sabatier (1988), los actores que conforman las comunidades de política o las A.C. se esfuerzan por conseguir aliados que compartan creencias similares a las propias y por traducir dichas creencias en las acciones de política concretas. Según el autor, estos sistemas de creencias se estructuran en un orden jerárquico de tres niveles:

---

<sup>5</sup> Vale decir, aunque la categoría “sistema de creencias” ha tenido un amplio desarrollo desde las ciencias sociales, Sabatier no hace una referencia específica al incorporarla como elemento explicativo del modelo A.C. En tal sentido, me permitiré entender el concepto de “sistema de creencias” como *aquello que da sentido a la interacción humana* (Fernández, 2006) y que se elabora y reelabora a través de un proceso dinámico entre la subjetividad individual de las historias personales, y los procesos colectivos que las convierten en elementos cohesionadores del orden social (Fernández, 2006). Por otra parte, los sistemas de creencias, pueden ser del orden valorativos, si se sustentan en marcos normativos, religiosos si su fundamento es la fe, e ideológicos, si se enmarcan en las dinámicas políticas y de legitimidad de los poderes públicos. Al analizar el proceso de formulación de la PPIOMHEG ARAUCA 2013-2018 es posible afirmar que el sistema de creencias de los actores está conformado por elementos del orden valorativo, ideológico y en algunos casos religiosos, este último, útil para entender lo que se ha denominado “la cultura patriarcal”.

1. Núcleo Profundo: Son aquellas normas generales que definen los conceptos más abstractos y ontológicos sobre la relación Estado-ciudadanía, las nociones de libertad individual, bienestar social y el deber ser del gobierno.
2. Núcleo de Política: Es el conjunto de creencias mediante el cual se “aplica” el núcleo profundo. En ellas se encuentran desarrollos en torno a la relación causa-efecto de los problemas de política y los postulados sobre el deber ser del subsistema político. Es en este nivel de creencias donde tienen lugar las alianzas o divisiones de las coaliciones o comunidades de política.
3. Creencias Secundarias: Hacen referencia a temas más específicos del subsistema de política: reglas concretas en temas como: mecanismos de participación ciudadana, asignación de presupuestos, entre otros.

El *núcleo profundo* de política se asemeja a un paradigma científico, en ese sentido, un cambio de paradigma o de política pública implica un cambio de coalición dominante, o por lo menos un cambio en su composición y sus creencias.

Algunos aspectos para tener en cuenta a la hora de utilizar el modelo A.C. en el análisis de un proceso de formulación de política pública son:

1. Al teorizar sobre los procesos y cambios de política se deben considerar los propios problemas que dieron origen a la política, esto es, los antecedentes y la herencia que permite comprender su devenir en el tiempo.
2. Es necesario analizar dichos procesos en un lapso de larga duración, por lo menos diez años.
3. La unidad de análisis no se limita a la estructura gubernamental, si no a un “subsistema de política” que no es otra cosa que un campo de interacción compuesto por diversos actores públicos y/o privados que conforman las

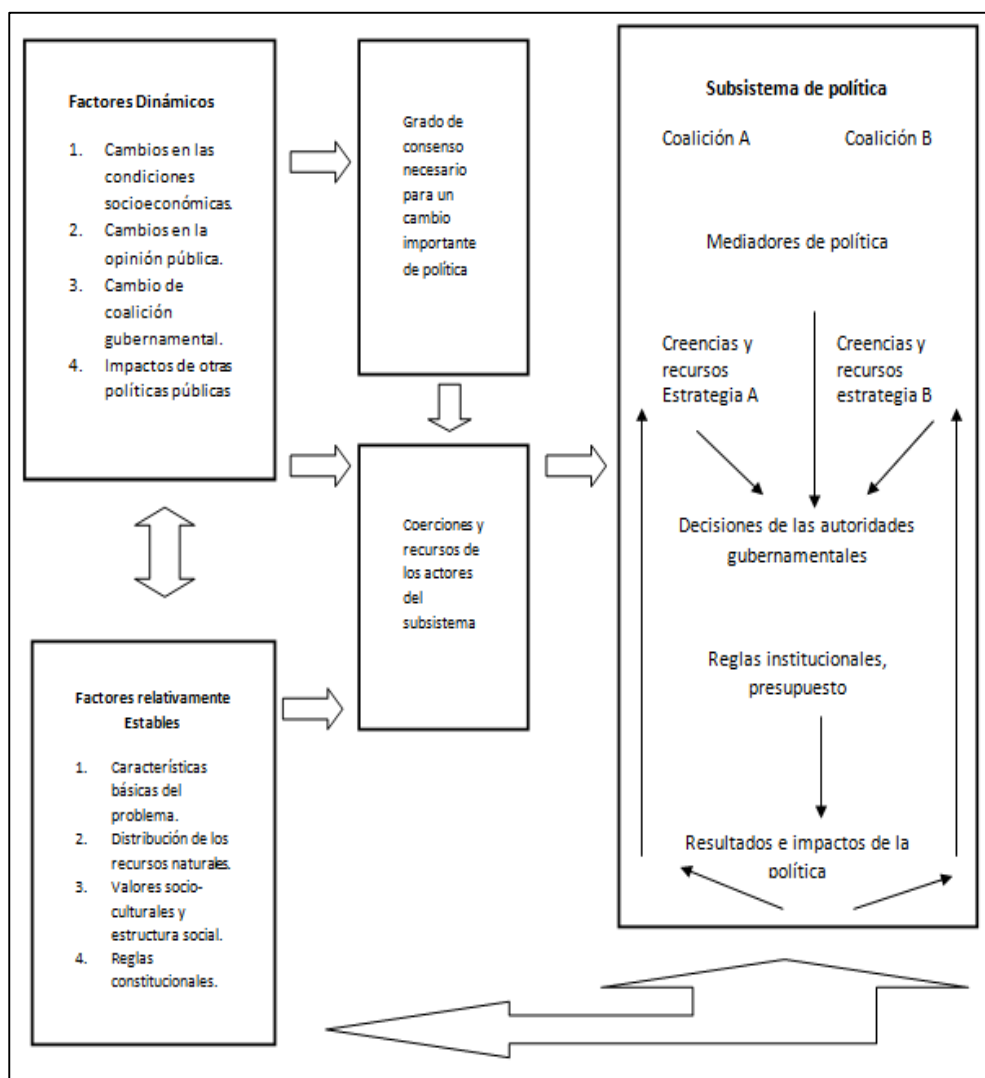


“comunidades de política” o A.C. y que están interesados en un problema de política y en ocasiones implicados en una controversia.

4. Además de los actores directamente involucrados en el proceso es necesario considerar la presencia y efectos de otros actores como periodistas, académicos y generadores de opinión pública, pues es a través de ellos se difunden las ideas entre los distintos niveles gubernamentales, de la sociedad y se definen o explican los problemas.
  
5. Las políticas públicas incorporan teorías implícitas sobre la manera de alcanzar sus objetivos y dichas teorías pueden ser entendidas como “sistemas de creencias que definen valores prioritarios, percepciones de relaciones causales y de la importancia del problema y apreciaciones en cuanto a la eficacia de los instrumentos de política utilizados, que son incorporados por los miembros de las coaliciones de actores” (Roth, 2007).

De manera esquemática, el modelo A.C. se presenta en la figura 1.

**Figura 1.** Modelo Advocacy Coalition



Fuente: Roth (2007)

### 2.2.1. ¿Por qué utilizar el modelo A.C. en el análisis de la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018?

Como se mencionó en un aparte anterior, el modelo A.C. surge en el marco de lo que se denominó *Teorías Mixtas* para el análisis de las políticas públicas, como una alternativa a los enfoques racionalistas de costo beneficio y de las miradas unidireccionales de análisis donde las políticas se entienden como una acción de “arriba hacia abajo”. Este enfoque ofrece elementos de análisis que se ajustan a las particulares

del contexto araucano y a los procesos sociales y políticos que dieron origen a la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018. Estos elementos son:

- La necesidad de considerar el papel desempeñado por la información, el conocimiento técnico, y los avances en los estudios de las Ciencias Sociales y feministas, que se traduce en la presencia de nuevos actores con importantes niveles de experticia sobre el problema.
- Un marco de referencia temporal de por lo menos una década<sup>6</sup>, que permite identificar los orígenes y cambios en las políticas y la forma como las comunidades de política, los factores estables y dinámicos se han combinado para generar cambios en los sistemas de creencias y en los paradigmas.
- El *subsistema de política* como unidad de análisis y no una sola institución u organización política como marco de referencia.

Como conclusión anticipada sobre el análisis de la formulación de la política en el Municipio de Arauca es posible afirmar que la PPIOMHEG 2013–2018 es el resultado de un proceso social y político en el que han participado diversidad de actores y donde la información, el conocimiento técnico y el avance de los estudios de las Ciencias Sociales y feministas en relación con los temas de equidad de géneros e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, han generado cambios fundamentales en el sistema de creencias de las comunidades de política, hecho que es posible constatar a lo largo de los últimos 17 años.

Por otra parte, se consideró necesario y útil analizar el proceso de formulación de la política a la luz de los planteamientos y el modelo ampliamente utilizado y difundido

---

<sup>6</sup> Los programas y acciones en materia de equidad de géneros e igualdad de oportunidades iniciaron en el Municipio de Arauca en el año 1999 y en el año 2013 se llevó a cabo la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013-2018.

por Judith Astelarra<sup>7</sup> en el análisis de políticas de igualdad de oportunidades<sup>8</sup>. Dicho modelo busca identificar y clasificar las acciones concretas que se establecen con miras a producir los cambios estructurales requeridos en las situaciones de desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres.

Se trata de un modelo que, con algunas limitaciones, resulta esquemático y útil desde el punto de vista metodológico para analizar los planes de igualdad de oportunidades pues describe tres niveles de acción, cada uno con un propósito específico, y hace hincapié en afirmar que son las acciones del segundo nivel, las encargadas de generar cambios sociales que permitan avanzar hacia una igualdad entre hombres y mujeres.

Entre tanto, las acciones del primer y tercer nivel podrían considerarse como prerrequisito para desarrollar políticas del segundo nivel (Astelarra, 2004).

Veamos en qué consiste cada una:

A) En el primer nivel se encuentran las acciones de **conocimiento, información, sensibilización y formación**. Estas se formulan con el fin de generar cambios cognitivos y discursivos en la sociedad. Se dividen en:

- i) Acciones de información y sensibilización: su propósito es ampliar la cultura de las mujeres, brindar información sobre sus derechos y sensibilizarlas a ellas y a la sociedad en general sobre la discriminación como un problema público.

---

<sup>7</sup> Astelarra es Profesora de Sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Fue decana de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UAB (1992-1997). Desde 1994 es experta del Consejo de Cooperación para el Desarrollo. En 1996 recibió la medalla President Macià de la Generalitat de Catalunya.

<sup>8</sup> Para mayor información sobre resultados de la aplicación del modelo en el contexto español ver Astelarra (2009).

ii) Creación de conocimiento de género: Son acciones que buscan brindar herramientas para comprender la categoría de género como un marco de análisis social y como un enfoque de planificación pública.

B) En el segundo nivel se ubican las denominadas **actuaciones directas contra la discriminación**, se dividen en dos tipos:

i) Acciones estructurales: son aquellas que buscan propiciar cambios a nivel normativo y por esta vía generar formas de interacción distintas.

ii) Acción directa individual, asistencial y formación ocupacional:

- La acción directa individual busca darle apoyo personalizado a las mujeres que se ven afectadas por algún tipo de discriminación.
- La acción directa asistencial busca ayudar a las mujeres con medidas de protección, un ejemplo pueden ser las casas refugio de las mujeres víctimas de violencias.

C) El tercer nivel está compuesto por acciones para el desarrollo de la institucionalidad estatal y el apoyo a organizaciones de la sociedad civil. Con este tipo de acciones se busca crear estructuras y recursos institucionales para desarrollar las políticas de igualdad de oportunidades (Astelarra, 2004).

Con el modelo implementado por Astelarra (2004) se espera realizar una aproximación analítica a las acciones que fueron definidas en los años previos (1999-2012) a la formulación de la política y a las acciones que quedaron definidas en el documento como producto tangible, no final, del proceso de formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 -2018.

Es importante aclarar que si bien se entiende la formulación de la política como un proceso constante e inacabado de ajustes y nuevas interacciones entre los actores involucrados, el documento final representa una apuesta política de la Administración Municipal y de los distintos grupos y sectores que participaron en su definición, elemento que vale la pena analizar y poner de manifiesto en este trabajo a la luz del modelo que Astelarra (2004) como marco interpretativo, y vale la pena en tanto es un referente utilizado en el análisis de los planes de igualdad de oportunidades en contextos como Europa y América Latina en cuyo caso, resulta útil para comparar el proceso de formulación de la política en Arauca con otros procesos regionales e internacionales.

Finalmente y a partir de los postulados anteriores se considera que tanto el modelo A.C. como la propuesta de Astelarra (2004) ofrecen las mejores herramientas conceptuales y metodológicas para abordar el problema de investigación. Su aplicación y resultados serán materia de los próximos Capítulos.

### **2.3.TÉCNICAS EMPLEADAS**

Con este marco metodológico, la investigación se llevó a cabo a partir de:

1. Revisión, sistematización y análisis documental de fuentes primarias y secundarias cuya autoría es mayoritariamente oficial e institucional pública.
2. Ocho entrevistas a profundidad realizadas a:
  - Ex alcaldesa del Municipio en cuyo mandato (1999 – 2001) se abrió el Programa de Atención Integral para la Mujer de Arauca.

- Alcalde del Municipio para el período 2012–2015, en cuya administración se formuló la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.
- Secretario de Gobierno nombrado para el período 2012–2015.
- Coordinadora del Programa de Atención Integral para la Mujer de Arauca (1999 – 2015).
- Ex Funcionaria encargada de la política social para el período 1999–2001.
- Dos concejales elegidas para el período 2012–2015.
- Mujer lideresa de las organizaciones sociales de Arauca.

### **3. DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO ARAUCA**

Un primer paso necesario es caracterizar el contexto araucano a partir de algunos datos sobre la situación socioeconómica del Municipio. Esta información es importante, porque permite comprender y analizar algunos aspectos del proceso de formulación de la PPIOMHEG de Arauca 2013–2018, entre ellos los “factores externos y dinámicos” que influyeron en su formulación.

El presente Capítulo recoge información estadística sobre los aspectos sociales y económicos más relevantes del Municipio. Conocer la situación que viven sus habitantes en temas como salud, educación, empleo, violencias, entre otros, desde una perspectiva cuantitativa de los fenómenos, es una primera entrada al mundo del análisis de las políticas públicas, pues los datos estadísticos y la información *objetiva* se constituye en un insumo necesario para la toma de decisiones y las acciones de política.

#### **3.1.GENERALIDADES<sup>9</sup>**

Fundado el 4 de diciembre de 1780, el Municipio de Arauca es la capital del Departamento que lleva su mismo nombre; está ubicado al nororiente de la región de la Orinoquía y su topografía es típica de llanura, con una altura que no supera los 125 metros sobre el nivel del mar, lo que representa una temperatura promedio de 28°.

El Municipio limita al norte con la frontera internacional colombo-venezolana; al sur con el Municipio de Cravo Norte y Puerto Rendón; al oriente con la República de

---

<sup>9</sup> Toda la información del numeral sobre generalidades del Municipio fue extraída de la página oficial de Arauca: [www.arauca-arauca.gov.co](http://www.arauca-arauca.gov.co). y del Plan de Desarrollo 2012 – 2015 Trabajo, Progreso y Solidaridad. Luis Emilio Tovar Bello, Alcalde.



Venezuela y al occidente con los Municipios de Arauquita y Tame. Sin duda, su condición fronteriza constituye una de las principales características de este Municipio, cuya extensión es de 584.126 hectáreas, de las cuales sólo el 0.3% (2052 hectáreas) corresponde al casco urbano y el 97% restante (582.074 hectáreas) es área rural.

En materia de producción económica, durante muchas décadas la principal fuente de ingresos estuvo concentrada en la explotación ganadera extensiva y a partir de la década de los sesenta la industria petrolera se configuró como su principal actividad económica<sup>10</sup>, condición que resultará determinante para comprender algunas dinámicas socioculturales de la ciudad.

En términos poblacionales, y según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE hechas a partir de los datos del censo de 2005, en el año 2011 el Municipio registró 83.433 habitantes, el 85% ubicado en la zona urbana y el 15% en la zona rural. El porcentaje por sexo está distribuido en 49.7% hombres (41.466) y 50.3% mujeres (41.967). La población total del Municipio representa el 33.1% del total departamental, y el 0.18% del total de la población nacional.

Además de ser territorio fronterizo y tener producción petrolera como principal fuente económica, otra característica relevante en términos poblacionales es la importante presencia de comunidades indígenas en la región.

Las familias indígenas de los Inga, HitnuCuiba y Sikuaní tienen sus territorios organizados en 7 comunidades que ocupan un área total de 5.245 hectáreas (el 0.8% del total del territorio municipal); según cifras de la Asociación de Cabildos Indígenas de Arauca, en 2011 el total de indígenas era de 1.976 lo que representa el 2% de toda

---

<sup>10</sup> La historia petrolera en Arauca empieza en 1959 con la perforación del pozo La Heliera, en Puerto Rondón. En 1983 son descubiertos los yacimientos de Caño Limón y se inicia la explotación el 7 de Diciembre de 1985, generando ingresos por concepto de regalías para el departamento de Arauca y el Municipio (Alcaldía de Arauca, 2013).

la población de la ciudad, y el 40% de habitantes indígenas de todo el Departamento (4.903).

De este número, el 27% son mujeres (528) y el 73% hombres (1.448), lo que representa una prevalencia masculina significativa en relación con los porcentajes municipales (Arauca, 2011). Llama la atención la gran diferencia porcentual entre el número de indígenas hombres y mujeres en el Municipio, sin embargo no fue posible encontrar estudios o investigaciones que explicaran esta diferencia estadística.

Por último, un elemento importante a considerar en la labor de caracterizar las dinámicas socioeconómicas y culturales del Municipio es el efecto que ha ocasionado el conflicto armado en Colombia, pues tanto la ciudad como el Departamento de Arauca, han sido el escenario de confrontación de grupos armados ilegales desde la década de los setenta.

El Frente Domingo Laín del ELN y el Décimo Frente de las FARC comenzaron su operación en los Municipios de Arauquita y Arauca, y el grupo Paramilitar Vencedores, que tuvo presencia en el Municipio entre los años 2002 y 2004, han dejado a su paso un alto número de hechos violentos y población desplazada, siendo este uno de los principales flagelos que afecta a la región (Arauca, 2011).

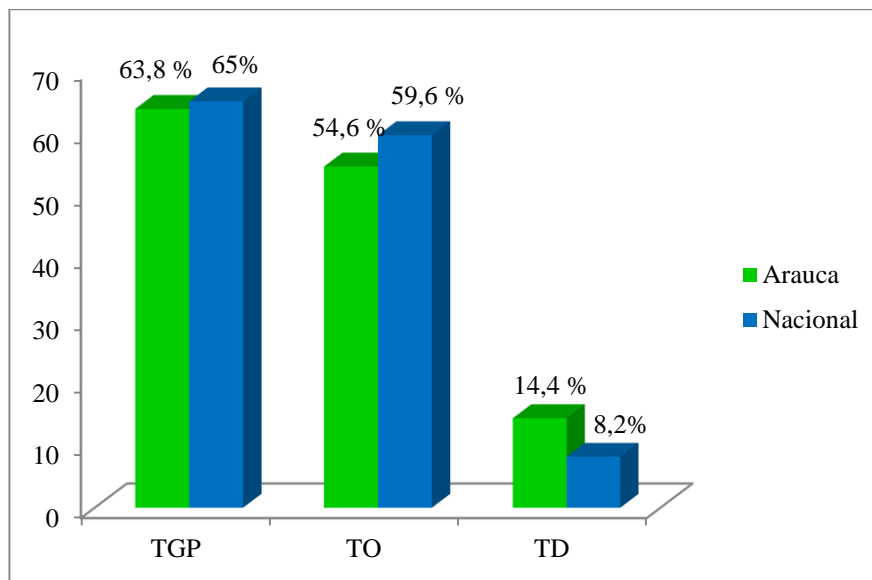
### **3.2. EMPLEO Y POBREZA**

Son pocos los datos disponibles sobre empleo y pobreza del Departamento o el Municipio de Arauca. La información más reciente fue publicada por el DANE en el 2013.

La información allí registrada indica que para el año 2012, el Municipio de Arauca hizo parte del grupo de ciudades con las tasas de desempleo más altas de la región de la Orinoquía con un 14.4%, seguida de Mocoa con 15%; Puerto Carreño con 15.7% y San José de Guaviare con 18.6%.

Por otro lado, la tasa global de participación laboral en el Municipio fue de 63,8% y la tasa de ocupación del 54.6%. Estas cifras contrastan con los datos nacionales y llama la atención el alto porcentaje de la tasa de desempleo del Municipio que casi dobla la tasa nacional (Ver gráfica 1).

**Gráfica 1.** Tasa global de participación, ocupación y desempleo, Arauca y Nacional 2012<sup>11</sup>.



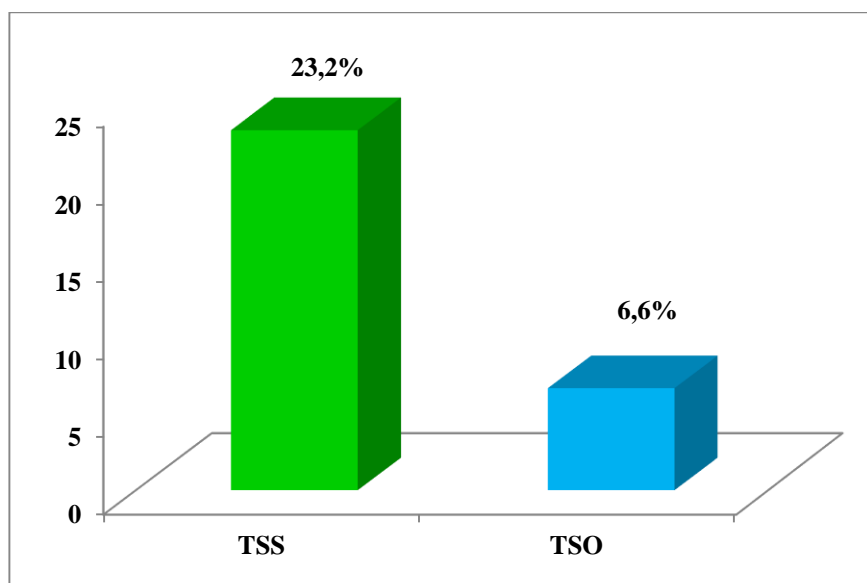
**Fuente:** DANE (2013).

<sup>11</sup> La tasa global de participación es un indicador que muestra la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. La tasa de ocupación es la relación porcentual entre la población ocupada (OC) y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (PET). La tasa de desempleo es la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo (DS) y el número de personas que integran la fuerza laboral (PEA). DANE (s.f.)

En materia de subempleo, los datos en la ciudad de Arauca indican que la tasa de subempleo objetivo fue de 6.6% y la tasa de subempleo subjetivo de 23.2%<sup>12</sup>.

Sobre el comportamiento del mercado laboral se encontró que el 33.3% de la población se ubica en actividades de comercio, restaurantes y hoteles; el 27.9% en servicios comunales, sociales y personales; y el 38.5% en lo que el DANE ha denominado: Otras ramas, en donde se encuentran actividades como explotación de minas y canteras; suministros de electricidad, gas y agua; intermediación financiera; construcción; transporte, almacenamiento y comunicaciones; industria manufacturera y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca y actividades inmobiliarias.

**Gráfica 2.** Tasa de subempleo objetivo y subjetivo, Arauca 2012.

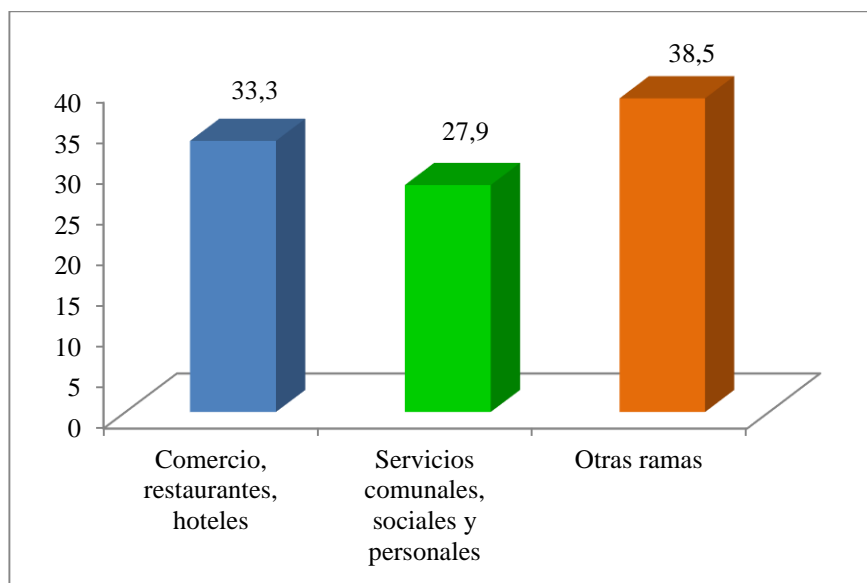


**Fuente:** DANE (2013).

---

<sup>12</sup> El subempleo subjetivo se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias. El subempleo objetivo comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio.

**Gráfica 3.** Distribución porcentual de la población ocupada según rama de actividad Arauca 2012.



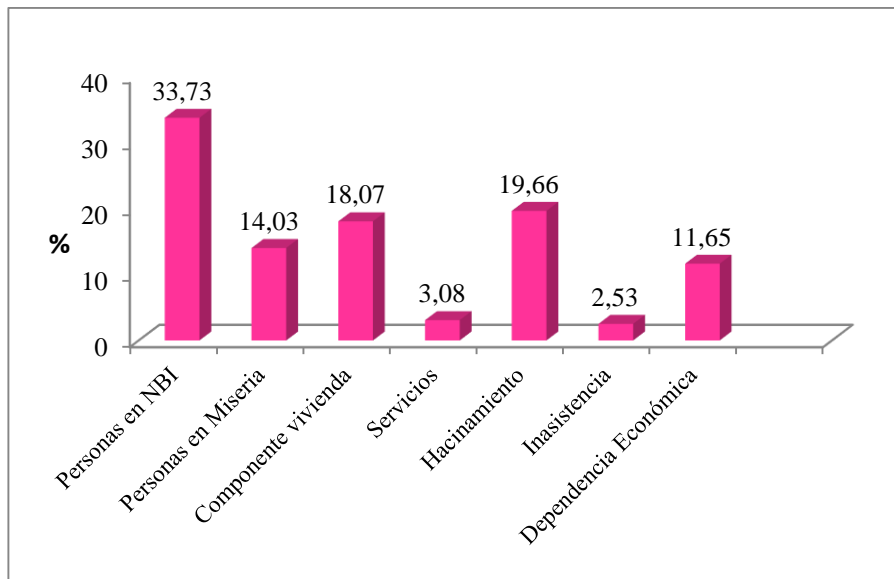
**Fuente:** DANE (2013).

Sobre los datos de pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas se encontró que el Municipio de Arauca cuenta con un 33.73% de su población con NBI y un 14% en condiciones de miseria. El Déficit de vivienda en el Municipio alcanza el 18.07% y el hacinamiento llega al 19.66%. El 11.65% viven en condiciones de dependencia económica<sup>13</sup>. Otros datos registrados por el DANE corresponden a viviendas con servicios inadecuados y el no acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas, cifra que representa al 3.08% de la población; así como el 2.53% de la población infantil (niño/a mayor de 6 años y menor de 12) pariente del jefe de hogar, que no asiste a un centro de educación formal.

Lamentablemente los datos sobre empleo y pobreza del Departamento o el Municipio no se encuentran desagregados por sexo.

<sup>13</sup> Este es un indicador indirecto sobre los niveles de ingreso y se clasifican aquí las viviendas en las que haya más de tres personas por miembro ocupado y el jefe de hogar tenga, como máximo, dos años de educación en primaria aprobados.

**Gráfica 4.** Necesidades Básicas Insatisfechas Arauca (Arauca), 2011.



**Fuente:** DANE (2012).

### 3.3. EDUCACIÓN

El acceso a la educación es uno de los indicadores de desarrollo más importantes y determinantes para alcanzar mayores niveles de bienestar y equidad social, y en consecuencia una de las principales metas en materia de política social.

Las desigualdades e inequidades en el ámbito educativo producidas por las diferencias de sexo y género pueden identificarse cuando se revisan aspectos como los estereotipos construidos alrededor de la identidad sexual y de género en relación con las áreas del conocimiento, situación que condiciona la mayor participación de hombres o mujeres en determinados programas de formación y posteriormente en el acceso al mercado laboral y a la remuneración salarial<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Un ejemplo clásico es la mayor presencia de mujeres en carreras como Enfermería, Trabajo Social o Preescolar, en contraste con la participación mayoritaria de hombres en carreras como Ingeniería Eléctrica, Electrónica o Mecánica, realidad que se ha explicado a partir de ideas que consideran a las

Sin embargo, las cifras son reveladoras al demostrar que es en el ámbito educativo donde las mujeres han incursionado con mayor éxito en las últimas décadas, al punto de alcanzar una participación paritaria en casi todos los niveles de formación, aun cuando la cobertura no alcanza al 100% de la población.

Tal es el caso de los datos nacionales y municipales en relación con las tasas de cobertura neta<sup>15</sup> y el ingreso a los niveles de transición, primaria, secundaria y media, cuando se analizan según sexo.

En relación con las tasas de cobertura, se encontró que para los niveles de transición, primaria, secundaria y media, la situación del Municipio de Arauca es significativamente menor en relación con el promedio nacional, si se comparan las cifras de los últimos tres años (2010, 2011 y 2012).

Para el nivel de transición, el promedio nacional de cobertura neta en el período 2010–2013 es de 62,47% mientras en el Municipio la tasa se ubica en un 45.13%, lo que representa un 17.34% de diferencia.

En primaria, el promedio del dato nacional para el mismo período es de 88.70%, contra un 64,24% de cobertura municipal, lo que ubica a Arauca en un preocupante 24,46% por debajo del nivel de cobertura en el país.

Respecto a la información de secundaria, la diferencia entre los datos municipales y nacionales se reduce significativamente a un 11.27%; mientras el promedio de cobertura en el país es de 71.53% el promedio en Arauca es de 60.26%, y para el nivel de media, la tasa de cobertura neta del Municipio es de 39.52% en comparación con un

---

mujeres con mejores condiciones para realizar labores de cuidado y a los hombres con mayor capacidad de pensamiento racional. En relación con el mercado laboral, y según las últimas mediciones del DANE, se ha demostrado que las mujeres ganan en promedio 20% menos que los hombres, aun con igual formación y capacitación. Para mayor información ver DANE (2012).

<sup>15</sup> La Cobertura neta hace referencia a la cantidad de estudiantes matriculados en el sistema educativo, sin contar los que están en extra edad.

41.72% nacional. En este nivel, los datos municipales están cercanos a los nacionales, con sólo 2,19% de diferencia, siendo este el nivel con menor cobertura tanto nacional como municipal.

**Tabla 1.** Tasa neta nacional y municipal de cobertura, 2010–2012.

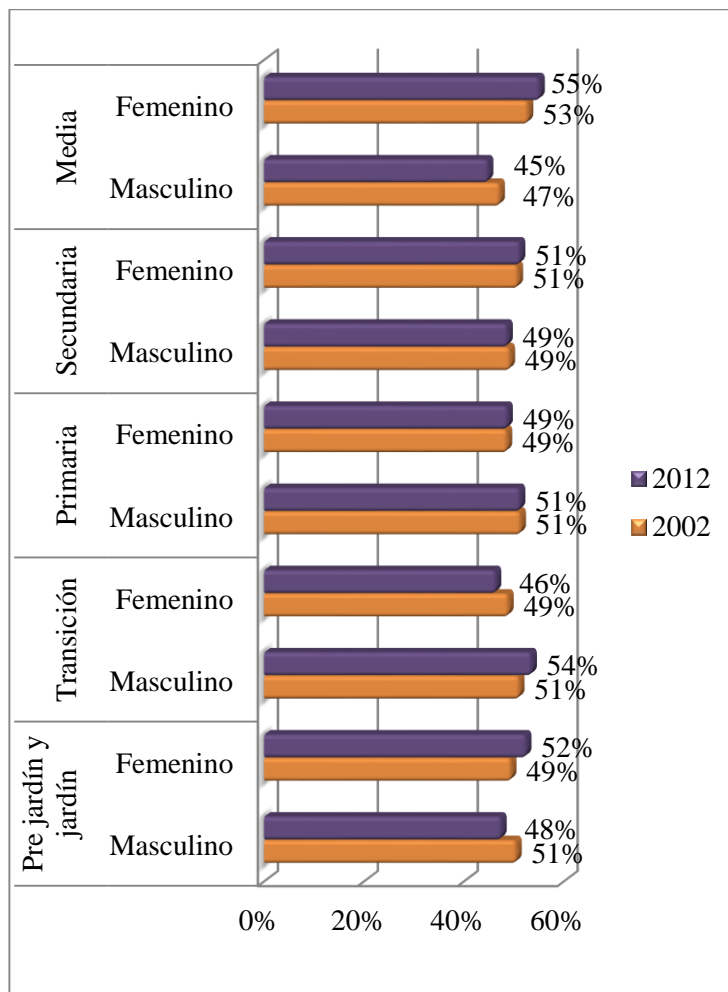
NIVEL	2010		2011		2012		Promedio	
	Arauca	Nacional	Arauca	Nacional	Arauca	Nacional	Arauca	Nacional
<b>Transición</b>	40,8	61,8	47,1	62,2	47,5	63,4	45,1	62,5
<b>Primaria</b>	69,2	89,7	62,7	89,4	60,8	87,1	64,2	88,7
<b>Secundaria</b>	63,2	70,8	59,0	72,3	58,6	71,5	60,3	71,5
<b>Media</b>	40,6	41,7	39,8	42,5	38,1	41,0		

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2014).

Al revisar los datos de cobertura municipal desagregados por sexo, se encuentra que, igual que en las cifras nacionales, la participación de las niñas y jóvenes alcanza porcentajes de paridad en los distintos niveles de la educación básica y media, y presenta una mejoría significativa en un período de tiempo de 10 años, lo que se constata al comparar los datos de 2002 y 2012. Una ausencia significativa en la información del sector educativo, es la falta de información desagregada para la población indígena.

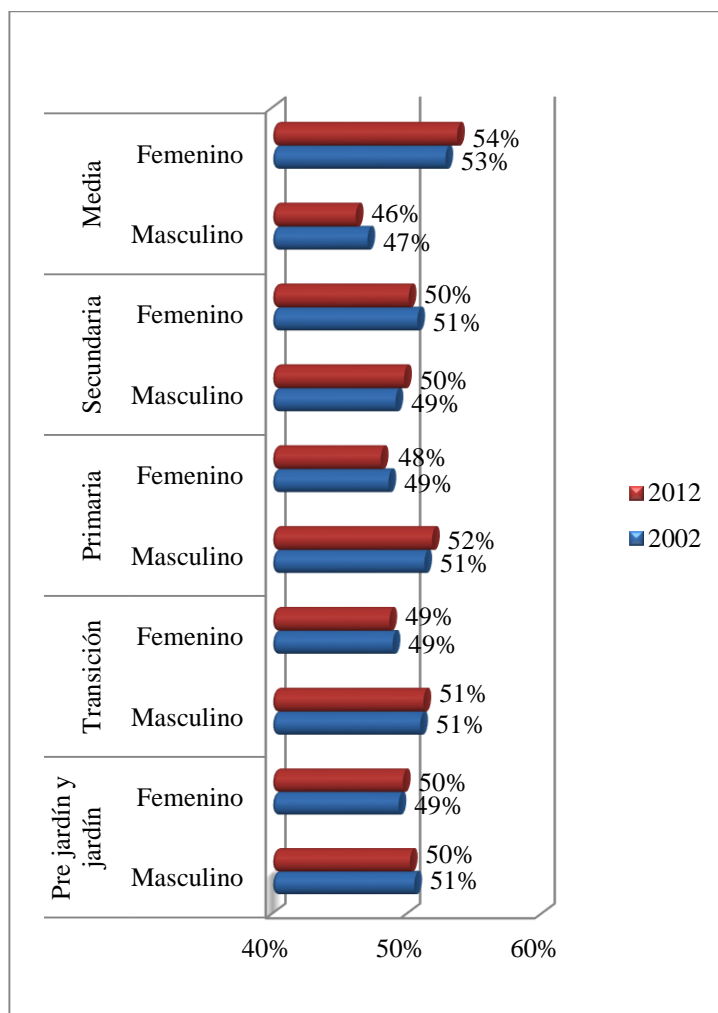


**Gráfica 5.** Matrícula por sexo en Educación Básica y Media, Arauca (Arauca).



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2014).

**Gráfica 6.** Matrícula por sexo en Educación Básica y Media nivel Nacional.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2014).

De los gráficos anteriores llama la atención la diferencia porcentual en el acceso educativo al comparar los porcentajes de hombres y mujeres en los ciclos de transición y primaria con los datos reportados en el ciclo de educación media.

Mientras en los primeros niveles los números muestran una relación casi paritaria entre los dos sexos (con una diferencia máxima de 3 puntos en el año 2012 en el nivel de primaria), la diferencia se acentúa significativamente en el nivel de educación media

donde las mujeres superan en 6 puntos porcentuales a los hombres durante el años 2002 y en 8 puntos durante el año 2012.

Según investigaciones realizadas en la región de América Latina, ser hombre es un factor que aumenta el riesgo de que un estudiante abandone el sistema educativo durante el ciclo secundario (14 a 17 años). Aunque las condiciones socioeconómicas son comunes a hombres y mujeres, y explican en buena medida el fenómeno de la deserción escolar, las razones para abandonar el ciclo educativo en uno y otro caso son distintas. Mientras los hombres argumentan razones económicas o la necesidad de vincularse laboralmente para contribuir con el sostenimiento de su familia, en el caso de las mujeres la principal causa está asociada a la maternidad y el embarazo adolescente (Román, 2013).

Por otra parte, es de resaltar que el gráfico establece diferencias significativas en las tasas de cobertura para los años 2002 y 2012. Si bien se esperaría una tendencia creciente que indique una mejora en estos porcentajes, para algunos niveles, los datos de 2012 muestran una regresión en comparación con el año 2002, especialmente en los niveles de prejardín, jardín y transición, tanto en el escenario nacional como municipal.

Por todo lo anterior, una política para la equidad de géneros debe comprender los factores que generan las desigualdades aquí descritas y desarrollar acciones que permitan garantizar acceso paritario en todos los niveles educativos, porque si bien, en este sector se garantiza una presencia importante de las mujeres, las tasas de cobertura en el Municipio de Arauca son bajas si se comparan con los datos nacionales, en particular en los niveles de transición, primaria y secundaria.

### 3.4.SALUD

Según la definición de la Organización Mundial de la Salud (2006), la salud es un estado completo de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades<sup>16</sup>. En este sentido, presentar un panorama sobre la salud de los/as araucanos/as implica considerar factores ambientales, sociales, económicos, nutricionales entre otros, que pueden repercutir en el bienestar de la población.

A continuación, se hará énfasis en los datos básicos sobre la cobertura de aseguramiento y acceso a los servicios de salud en el Municipio; se presentarán algunos indicadores de salud pública como mortalidad perinatal y mortalidad infantil, y se mostrarán datos relevantes sobre salud sexual y reproductiva, un tema de especial sensibilidad en materia de equidad e igualdad sexual y de géneros, pues son varias las circunstancias que afectan de forma diferenciada a hombres y mujeres, y es frecuente encontrar que tanto las cifras, como los modelos y rutas de atención son el reflejo de un orden social que con frecuencia discrimina a los/as ciudadanos/as y limita la autonomía de las personas.

En lo referente a la cobertura del Sistema General de Seguridad Social y según datos de la Unidad Administrativa Especial de Salud (2011) de la Gobernación de Arauca, el total de habitantes no asegurados en el Departamento bajó de 48.049 en el 2008 a 19.169 en el 2011, lo que representa una reducción del 40%.

Para el caso del Municipio de Arauca, los datos de cobertura durante el período 2008 – 2011 fueron los siguientes:

---

<sup>16</sup> Conferencia Internacional Sanitaria, julio de 1946.

**Tabla 2.** Cobertura en el Sistema General de Seguridad Social, Arauca (Arauca) 2008 – 2011.

<b>Régimen</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Subsidiado	52.967	53.410	53.410	51.132
Contributivo	18.881	19.437	19.949	20.427

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Salud (2011).

En el caso de la población indígena y desplazada, los porcentajes de aseguramiento son del 87% y el 65% respectivamente (Unidad Administrativa Especial de Salud, 2011). Así mismo, el Municipio de Arauca cuenta con una red de 32 instituciones prestadoras de servicios de salud de las cuales 4 son públicas y 28 privadas.

### **3.4.1. Indicadores de Salud Pública**

Respecto a los indicadores de salud pública, un dato relevante resulta de revisar las cifras de muertes perinatales e infantiles. Sobre las muertes perinatales, en el 2011 se reportaron 48 casos en el Departamento, de los cuales 10 ocurrieron en el Municipio de Arauca.

Al analizar la tendencia de las tasas en los últimos cuatro años se confirmó que existe un comportamiento estable, con un incremento significativo en el último año (2011) al pasar de 10.77% a 11.08% por mil nacidos vivos (Unidad Administrativa Especial de Salud, 2011).

**Tabla 3.** Muertes perinatales según Municipio de residencia a nivel departamental, 2011.

<b>Municipio</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Muertes Porcentaje</b>	<b>Tasa</b>
Arauca	10	20,83	6,59
Arauquita	3	6,52	4,96
Puerto Rondón	2	4,17	28,99
Saravena	11	22,92	12,57
Tame	14	29,17	16,93
Cravo Norte	1	2,08	23,81
Otros Municipios	5	10,42	-

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Salud (2011).

“El 80% de estos casos ocurrió en centro hospitalarios y el 16,66% en el domicilio de la madre” (Unidad Administrativa Especial de Salud, 2011).

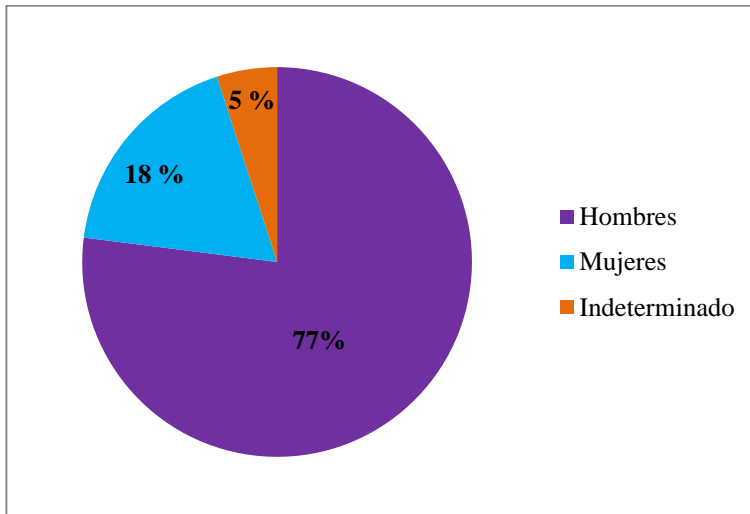
Con respecto a las cifras de mortalidad infantil, y según los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2010, en Colombia la tasa de mortalidad infantil fue de 16 muertes por cada mil nacimientos, mientras que el Departamento de Arauca registró la tasa más baja con 5 muertes por cada mil nacimientos.

Sin embargo, las cifras diferenciadas por sexo son preocupantes. En el Departamento, el 77% de los niños fallecidos menores de un año eran hombres, 18% mujeres y 5% no fue determinado, lo que significa que por cada 3.4 niños menores de un año que mueren, lo hace una niña. En contraste, y según datos de la misma encuesta, la tasa de mortalidad infantil de los niños (20 por mil) es ligeramente mayor que la de las niñas (16 por mil).

Si se comparan los datos nacionales con los departamentales, es posible afirmar que en Arauca, la muerte de niños menores de un año del sexo masculino supera

significativamente la muerte de niñas, lo que resulta un dato alarmante y de relevancia en materia de política pública de salud, sobre el que valdría la pena indagar con mayor profundidad.

**Gráfica 7.** Muertes infantiles según sexo. Departamento de Arauca 2011.



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Salud (2011).

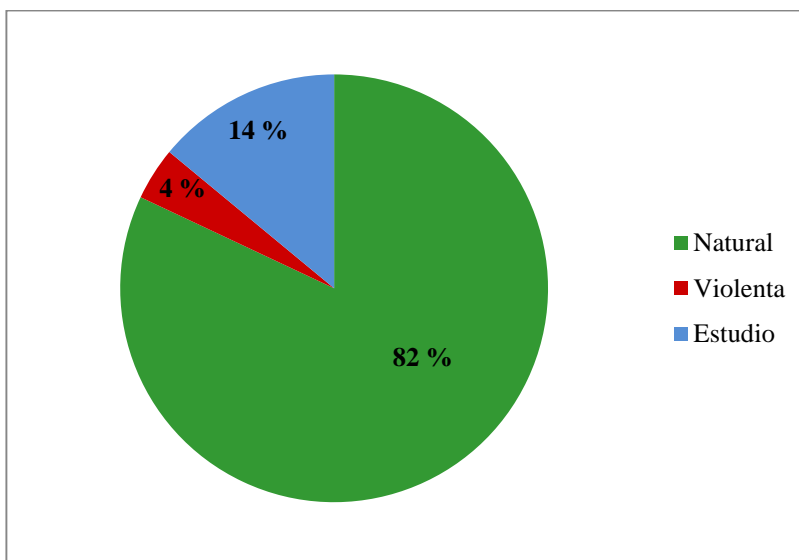
**Tabla 4.** Muertes infantiles según Municipio de residencia. Departamento de Arauca 2011.

Municipio	Cantidad	Porcentaje	Tasa por 1.000
Arauca	4	18,18	2,64
Arauquita	6	27,27	9,92
Fortul	2	9,09	6,92
Saravena	3	13,64	3,43
Tame	6	27,27	7,26
Casanare	1	4,55	-
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100</b>	<b>4,85</b>

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Salud (2011).

Otro dato relevante que llama la atención está relacionado con las causas que originaron los casos de muerte en menores de un año, y es que si bien, el mayor porcentaje se clasificaron como *naturales*, un preocupante 4% de esta muertes ocurrió por razones de violencia y un 14% por causas indeterminadas.

**Gráfica 8.** Muertes infantiles en menores de 1 año según causa. Departamento de Arauca 2011.

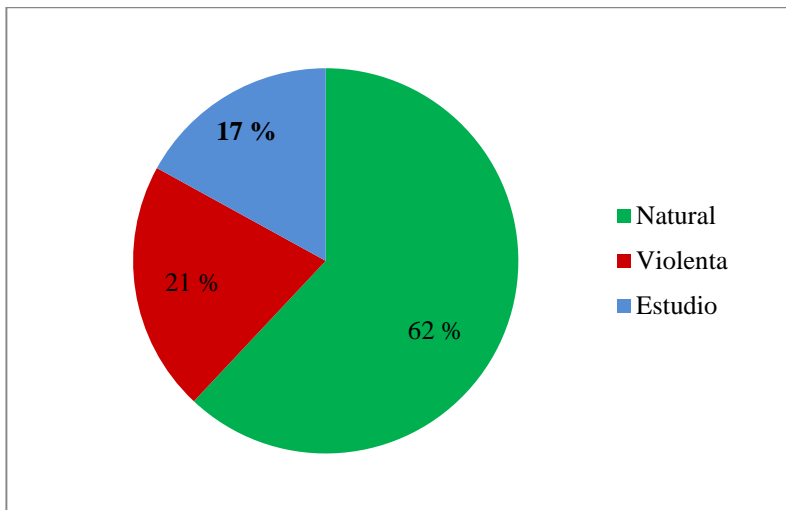


Fuente: Unidad Administrativa Especial de Salud (2011).

En los casos de muertes de niños/as menores de cinco años las cifras son alarmantes, pues el 21% de los casos ocurrieron por causas violentas, y aunque prevalece la muerte en niños, se notó un leve incremento de muertes femeninas.

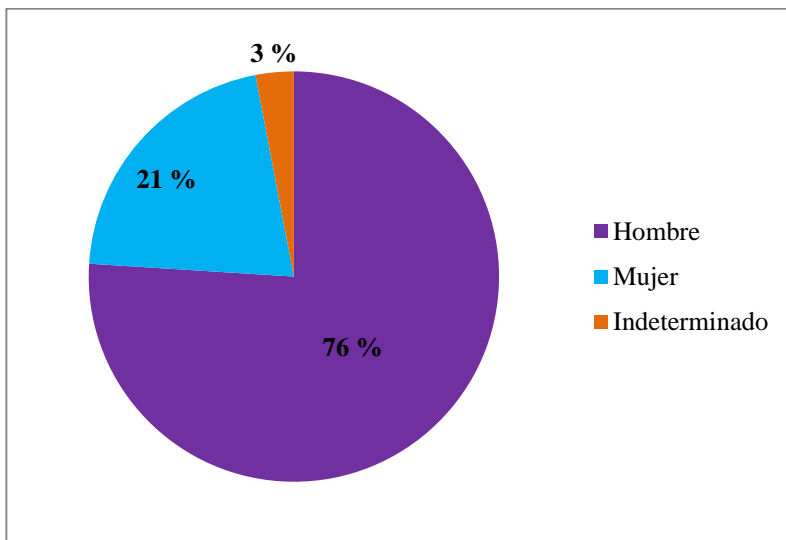


**Gráfica 9.** Muertes infantiles en menores de cinco años según causa. Departamento de Arauca 2011.



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Salud (2011).

**Gráfica 10.** Muertes en menores de cinco años según sexo del fallecido. Departamento de Arauca 2011.



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Salud (2011).

Estas cifras sobre mortalidad infantil revelan una preocupante situación para los/as niños/as del Departamento y el Municipio de Arauca, se traduce en un reto de política pública, en tanto exige comprender las razones de una mayor afectación para la población masculina y la toma de decisiones que con certeza implica incorporar enfoques diferenciales en la formulación e implementación de las acciones.

#### 3.4.1.1.Mortalidad Materna

Algo similar ocurre al analizar la información sobre salud sexual y reproductiva, donde se evidencia una constante afectación para las mujeres en indicadores de desarrollo social como mortalidad materna, acceso a la planificación familiar, prevención del cáncer de cuello uterino, prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS, veamos algunos datos.

Reducir las cifras de muertes de mujeres mientras están embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo por causas relacionadas o agravadas por la gestación, definición del indicador de mortalidad materna, es una meta global contemplada en la agenda de los Objetivos del Milenio. Es un propósito necesario, pues en la actualidad mueren en el mundo alrededor de 800 mujeres al día por causas evitables relacionadas con el embarazo y el 99% de esas muertes ocurren en países en vía de desarrollo<sup>17</sup>.

En el Departamento de Arauca durante el año 2011 se reportaron 6 casos de muertes relacionadas con el embarazo y de estos, 3 casos correspondieron a muertes obstétricas directas (intervenciones, omisiones o tratamientos incorrectos), los otros tres casos, se clasificaron con causa indirecta, es decir, enfermedades adquiridas antes o durante el embarazo (Unidad Administrativa Especial de Salud, 2011).

---

<sup>17</sup> Datos de la Organización Mundial de la Salud (2014).

Un dato importante, es que de las tres muertes maternas ocurridas por causas directas, dos fueron el resultado de abortos inseguros. Así se registró en el sistema de información, y así quedó reportado por la Gobernación del Departamento, en un interés por insistir en la necesidad de adelantar acciones y estrategias que permitan avanzar en una efectiva implementación de la normatividad que legalizó el aborto en Colombia:

De las tres (3) defunciones maternas registradas, dos (2) se debieron a Intentos fallidos de aborto y/o hemorragias que finalmente llevaron a la terminación del embarazo en aborto. En este sentido, es importante hablar del derecho al aborto seguro el cual está relacionado estrechamente con el derecho a la salud, a la información y a la libertad de conciencia, a no sufrir violencia o tratos crueles, a gozar de los avances y beneficios tecnológicos, derechos que han sido reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros instrumentos que reivindicán específicamente los derechos fundamentales de las mujeres; así mismo, hace cinco años la Corte Constitucional se pronunció a favor de la protección de los derechos humanos sexuales y reproductivos, reconociendo en la Sentencia C-355 de 2006, que toda mujer tiene derecho a decidir por una Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) “(i) Cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico; (ii) Cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico; (iii) Cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto.” Sin embargo en el país y por supuesto, en el Departamento de Arauca, las mujeres se enfrentan a una inadecuada educación sexual, con acceso restringido a métodos anticonceptivos... Se hace necesario que en el marco de la Política Pública de Salud Sexual y Reproductiva se incluyan estrategias integrales de implementación efectiva de la Sentencia C-355/06, que garanticen la provisión de los servicios de IVE y la prevención del aborto inseguro. Entre otras cosas, también la necesidad de hacer sensibilización

y capacitación al personal de salud y garantizar seguimiento a los casos (Unidad Administrativa Especial de Salud, 2011).

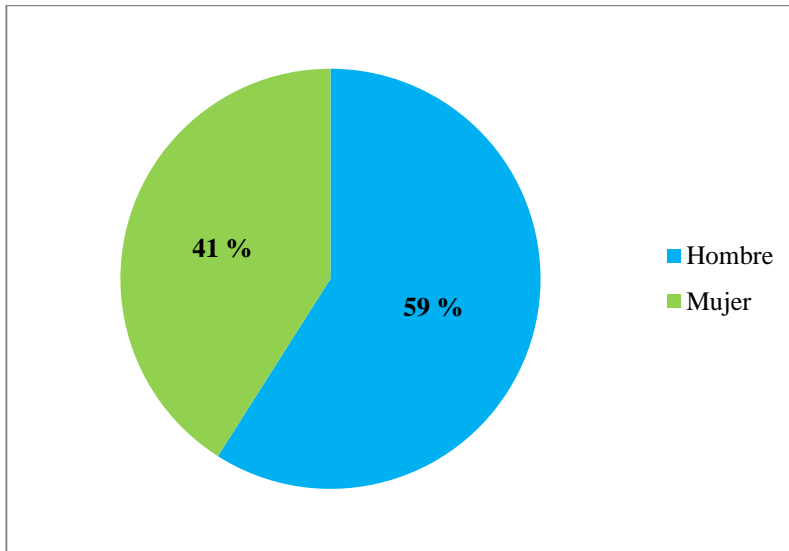
#### 3.4.1.2.VIH/SIDA

Datos sobre VIH/SIDA también han sido registrados por la Secretaría de Salud del Departamento. Según esta entidad, entre el año 1997 y 2011 se reportaron 120 casos de VIH/SIDA. De esta cifra, 68 casos están en estado de VIH; 25 casos está en fase SIDA y se han registrado 27 fallecimientos (Unidad Administrativa Especial de Salud, 2011).

En 2011 se registraron 11 casos, lo que representa una tasa de incidencia de 4.39 casos notificados por cada 100.000 habitantes y una tasa de mortalidad de 0.80 por cada 100.000 habitantes, con 2 defunciones en el Departamento durante el mismo periodo.

Según el análisis de los 92 casos vivos para 2011, la edad promedio de los/as pacientes al momento del diagnóstico fue de 29.51 años, con una mínima de 2 años y una máxima de 79 años, y de estos casos, 59% de los contagiados fueron hombres (54) y 41% mujeres (38).

**Gráfica 11.** Distribución de casos VIH/SIDA según sexo. Departamento de Arauca 1997 – 2011



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Salud (2011).

Como lo señalan las cifras del Departamento, un porcentaje significativo de mujeres viven actualmente con VIH/SIDA, lo que representa un reto en el diseño e implementación de los modelos de atención en salud para esta población, pues aunque el Estado colombiano ha avanzado significativamente en la prevención, tratamiento y atención a estos casos, es urgente incorporar un enfoque de género que considere las condiciones particulares de las mujeres y los factores de discriminación y vulnerabilidad como la violencia, el turismo sexual y la prostitución asociados a las dinámicas de una zona petrolífera como las del Municipio, la violencia sexual en el conflicto armado, el desplazamiento forzado, la jefatura femenina y la pobreza, temas que hoy por hoy no son considerados.

Lo anterior es importante, porque según datos de las Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2010, sólo un 9% de las mujeres en unión libre utiliza condón en sus relaciones sexuales, lo que representa un 91% de las mujeres que no toman ninguna medida de prevención contra las infecciones de transmisión sexual y el VIH/SIDA.

Otros datos relevantes sobre salud sexual y reproductiva revelados por Profamilia (2010) en la Encuesta confirman que:

- La jefatura femenina en el Departamento de Arauca alcanza el 37%, tres puntos por encima del promedio nacional.
- El 23.5% de las adolescentes del Departamento (entre los 15 y los 19 años) ya es madre o está embarazada de su primer hijo, lo que indica un incremento de tres puntos por encima del promedio nacional, que para 2010 se ubicaba en un 20% de las adolescentes embarazadas.
- Solo el 37% de los embarazos y nacimientos ocurridos en los últimos cinco años han sido deseados, 40% lo quería pero en otro momento, y un 23% fue francamente no deseado.
- El 79% de las mujeres del Departamento nunca ha oído hablar del Virus del Papiloma Humano ni conocen como se puede prevenir.
- Un 22% de las mujeres de Arauca no conocen sobre las Infecciones de Trasmisión Sexual (ITS).

Si bien, las condiciones de las mujeres en temas de educación, empleo y pobreza dan cuenta de situaciones, en muchas ocasiones, desiguales e inequitativas, el panorama en materia de salud sexual y reproductiva sigue siendo especialmente difícil para ellas, pues son muchas las situaciones de vulnerabilidad asociadas a su condición fisiológica de llevar a término una gestación y a los estereotipos sociales que asignan una responsabilidad casi exclusiva a las mujeres cuando de tareas de cuidado y crianza se trata.

Mejorar el acceso y la calidad de servicios médicos para las mujeres es y seguirá siendo un reto en materia de política pública, cuyo propósito sea generar mayores niveles de equidad entre los sexos y de justicia social.

### **3.5.VIOLENCIAS**

Indicadores determinantes a la hora de establecer las condiciones de salud de los/as ciudadanos/as están relacionados con la medición de la violencia en sus distintas manifestaciones, por ser este un fenómeno que afecta el bienestar físico, mental, emocional y social de hombres y mujeres.

Desde hace varios años, el Estado colombiano ha avanzado en la creación, implementación y consolidación de sistemas de información que permitan registrar los casos de violencia y clasificarlos según variables que faciliten comprender las causas. Esto es fundamental si se tiene en cuenta que los riesgos de sufrir eventos de violencia no son los mismos para todas las personas y que estos riesgos se incrementan o disminuyen según diferencias de sexo, raza y/o etnia, edad, orientación sexual, ubicación geográfica, así como el lugar de ocurrencia del hecho.

Situaciones como la violencia de pareja o la violencia sexual que afectan mayoritariamente a las mujeres, en comparación con los casos de homicidio donde son los hombres las principales víctimas, permiten identificar los riesgos específicos que corren distintos grupos poblacionales y en ese sentido, diseñar medidas de prevención, atención y acceso a la justicia acordes con las necesidades y particularidades de cada población.

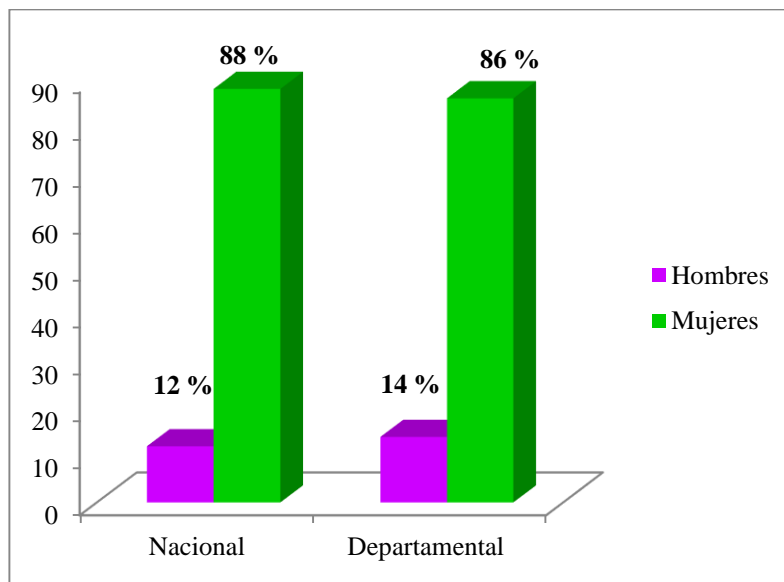
Estos son algunos datos que demuestran la mayor vulnerabilidad de hombres y mujeres en los casos de violencia reportados en el Municipio.

### 3.5.1. Violencia de Pareja

Según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, durante el año 2012 se registraron en el país 54.399 casos en los cuales el 88% (47.620) de las víctimas eran mujeres, en contraste con un 12% (6.779) de víctimas masculinas.

En el caso del Departamento de Arauca, los casos registrados durante el mismo período fueron 465, de los cuales 86% (400) fueron cometidos contra mujeres y 14% (65) contra hombres.

**Gráfica 12.** Violencia de Pareja Nacional y Departamental 2012



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2012).



### **3.5.2. Violencia Sexual**

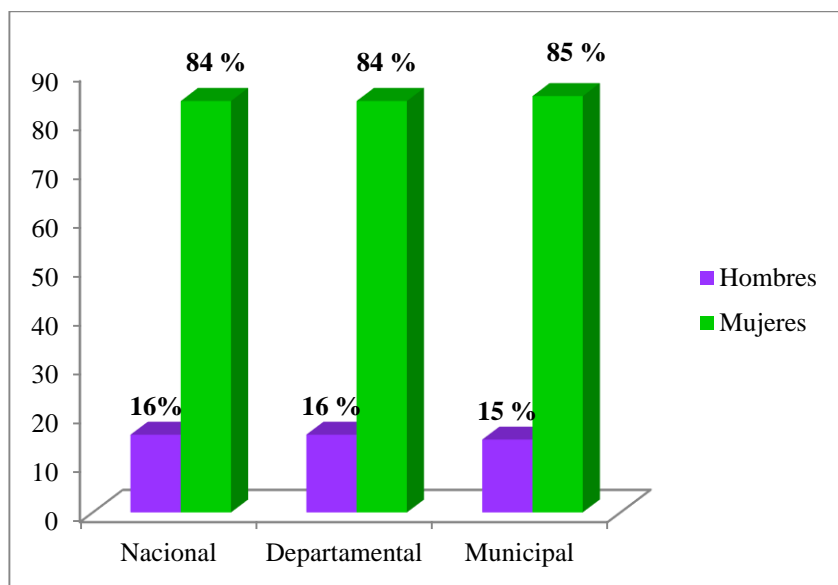
Los casos de violencia sexual presentados corresponden a las denuncias realizadas por las víctimas ante los entes competentes para tal fin, sin embargo, difícilmente estos datos dan cuenta de la real magnitud del delito, pues como es sabido, son muchos los factores que impiden que estos casos sean denunciados en su totalidad e investigados con eficiencia.

Esta es una realidad dramática, si se tiene en cuenta que las principales víctimas de estos delitos son los niños, las niñas, los adolescentes y las mujeres, tal como lo muestran los datos reportados en 2012, año en el que se denunciaron 21.506 casos a nivel nacional, de los cuales 84% (18.100) fueron cometidos contra mujeres y 16% (3.406) contra hombres (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2012).

Según datos de Medicina Legal, el 85,7% de los exámenes médico-legales por delito sexual se practicaron en niños, niñas y adolescentes, siendo las niñas de 10 a 14 años las más afectadas (39.6%), seguidas de los niños (hombres) de 5 a 9 años de edad (39.3%).

En el Departamento de Arauca, los casos reportados durante el mismo periodo fueron 171, de estos, 144 fueron cometidos contra mujeres (84%) y 27 (16%) contra hombres, exactamente la misma proporción del fenómeno a nivel nacional. En el caso del Municipio de Arauca, fueron 81 casos registrados, en los que el 85% de las víctimas fueron mujeres (69) y el 15% hombres (12).

**Gráfica 13.** Exámenes médico-legales por presunto delito sexual según sexo a nivel nacional, departamental Arauca y municipal Arauca, 2012.



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2012).

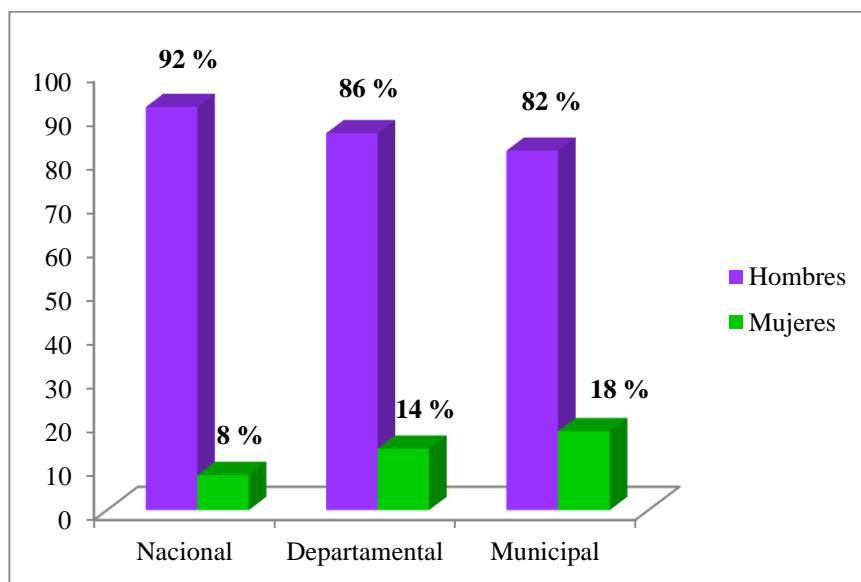
### 3.5.3. Homicidios

En contraste con los casos de violencia sexual, los datos sobre homicidios cometidos en el año 2012 muestran la otra cara de la moneda, donde las principales víctimas son los hombres. Según información oficial los casos de homicidios cometidos en el país para este año ascendieron a 15.727 de los cuales 92% (14.394) de las víctimas fueron hombres y 8% (1.316) mujeres.

Los casos registrados en el Departamento de Arauca fueron 211, de estos se reportaron 182 hombres fallecidos (86%) y 29 mujeres (14%). Los porcentajes municipales, aunque menores que los datos del nivel nacional, también muestran como este tipo de violencia afecta mayoritariamente a los hombres de la ciudad, pues de 17 casos en el

mismo año, 14 fueron víctimas masculinas (82%) y 3 femeninas (18%) según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2012).

**Gráfica 14.** Homicidios según sexo de la víctima a nivel nacional, departamental Arauca y municipal Arauca 2012.



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2012).

La contundencia de los datos sobre violencia de pareja, violencia sexual y homicidios ocurridos en el país, el Departamento y el Municipio de Arauca revelan los efectos dramáticos de un contexto social donde imperan relaciones de poder marcadas por lógicas machistas y patriarcales.

En este sentido, no es gratuito que las principales víctimas de los casos de violencia de pareja y violencia sexual sean las mujeres, pues se trata de un fenómeno que ocurre mayoritariamente en la intimidad de las familias<sup>18</sup>, en ese espacio que ha sido históricamente asignado a las mujeres, y en donde se producen y reproducen los

<sup>18</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2012) de los 21.506 casos de violencia sexual reportados en 2012, 12.883 ocurrieron en la propia vivienda de la víctima, seguidos de 3.910 casos sobre los que no hay información del lugar de acontecimiento de los hechos.

imaginarios alrededor del cuerpo y la sexualidad femenina como aquello que es propiedad de otros y de acceso fácil donde poco importa su voluntad y su autonomía.

En contraste, las cifras sobre homicidio, acto cometido en la visibilidad del espacio público<sup>19</sup>, aquel que ha habitado el hombre desde el principio de la vida humana, permiten considerar condiciones sociales y culturales para entender por qué la mayoría de las víctimas y victimarios involucrados en este delito son hombres; así, puede asumirse como causa, un modelo de masculinidad predominante donde la violencia y la fuerza bruta son el mecanismo a través del cual se resuelven los conflictos y se tramitan las diferencias.

Entender y analizar los casos de violencia desde una perspectiva de género implica considerar los factores culturales y sociales que reproducen comportamientos como los aquí descritos y el efecto diferenciado que tienen estos casos en hombres y mujeres.

Tomar decisiones de gobierno en este sentido, implica conceptualizar la violencia en su dimensión más amplia y comprender las dinámicas sociales que producen estereotipos y prejuicios sobre las identidades sexuales y de género, pues es a partir de allí que es posible formular soluciones estructurales a problemas complejos que requieren ante todo profundos cambios culturales.

#### **3.5.4. Desplazamiento forzado**

Una situación derivada del conflicto armado que vive Colombia y que aqueja a las grandes ciudades del país y al Departamento de Arauca en particular, es el desplazamiento interno forzado. Este fenómeno es la consecuencia del accionar de los

---

<sup>19</sup> Según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2012), el mayor número de homicidios registrados en el 2012 ocurrieron en la vía pública (7.307), seguido de un alto porcentaje de casos sobre los que no hay información del lugar de ocurrencia del hecho (2.470).

distintos grupos armados sobre la población civil, que para el caso del Municipio de Arauca se traduce en un doble proceso de expulsión y recepción de personas en condición de desplazamiento.

Según datos del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, recogidos en el Plan Integral Único para la Atención y Protección de la Población en Situación de Desplazamiento Forzado del Municipio de Arauca (2011) había 14.824 personas en situación de desplazamiento, agrupadas en 3.678 hogares. Este número representa el 15% del total de la población del Municipio.

Información relevante sobre este panorama la revelan las cifras sobre desplazamiento de indígenas y mujeres. En el primer caso, del total de la población indígena (1.976) un 8% corresponde a población desplazada de otros lugares de país; en cuanto a las mujeres, representan el 52% del total de la población desplazada (7.708) y el 15% del total de la población del Municipio.

Un mayor número de mujeres desplazadas indica un alto riesgo para esta población, pues están expuestas a situaciones de vulnerabilidad, violación de derechos y situaciones como la discriminación laboral derivada de su responsabilidad de cuidadoras del hogar, situaciones de abuso y violencias, desempleo, todos estos factores que pueden incrementar los casos de prostitución y afectar las condiciones de bienestar de las mujeres del Municipio.

### **3.6.PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES**

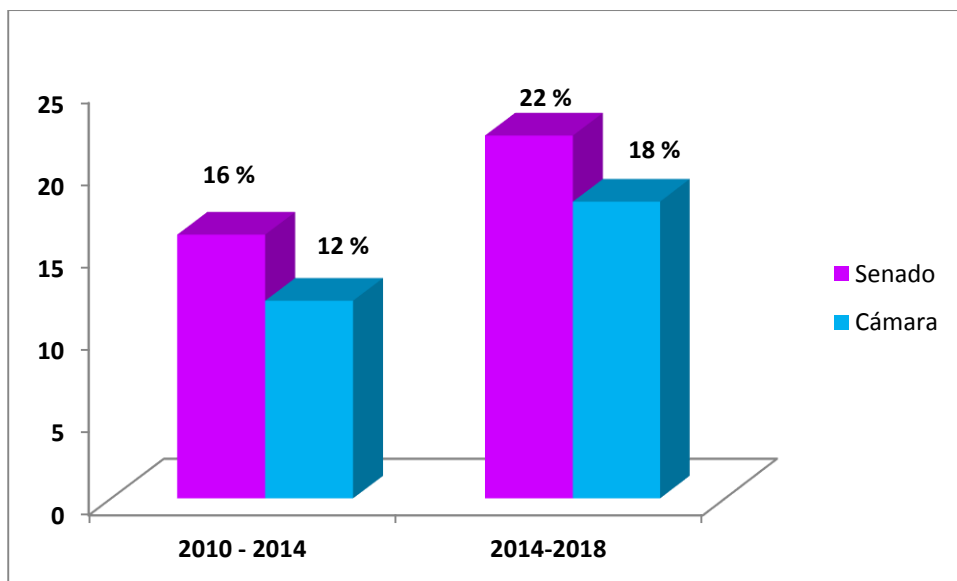
Un dato final para construir el panorama sobre la situación de hombres y mujeres en el Municipio de Arauca está relacionado con las cifras sobre participación política

discriminada por sexo. Es relevante, porque los datos a nivel mundial, nacional y departamental plantean un escenario en donde la desigualdad es un signo histórico que continúa vigente y que define grandes retos en materia de equidad de géneros e igualdad de oportunidades.

Según cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2014) en las elecciones departamentales de 2010, el número de candidatas a la Asamblea Departamental fue del 36.2%, quedando elegidas solo el 16% en el cuerpo colegiado conformado por 81 curules.

No es mejor el panorama nacional, que muestra una precaria participación femenina en cargos de elección popular, como los del Congreso de la República. Durante los últimos dos períodos parlamentarios (2010–2014 y 2014–2018) el porcentaje de mujeres electas no alcanza siquiera el 25%.

**Gráfica 15.** Participación de las mujeres en el Congreso de la República 2010– 2018.



Fuente: Registraduría Nacional de Estado Civil (2014).

No obstante, los resultados del último período (2014 – 2018) registran las tasas de participación más altas en toda la historia del país. Esto puede explicarse como resultado del cumplimiento de la Ley 1475 de 2011, la cual obliga a que en las circunscripciones donde haya cinco o más curules para proveer, las listas que presenten los partidos políticos al Senado y Cámara de Representantes estén compuestas por mujeres al menos en un 30%<sup>20</sup>. Aunque importante, este resultado no da cuenta de un cambio en la cultura política del país, y si, de la obligatoriedad de la Ley que en muchos casos llevó a los partidos a considerar las candidatas como “relleno” necesario para no incurrir en faltas legales.

Entre tanto, en el gabinete de gobierno municipal para el período 2012 – 2015 se cumple lo establecido por la Ley: de doce cargos, cuatro están ocupados por mujeres, lo que representa el 33.3% de la participación femenina (Alcaldía de Arauca, 2012).

A manera de síntesis, es posible establecer que si bien, el Departamento y el Municipio de Arauca tienen condiciones geopolíticas específicas, como ser un territorio limítrofe y tener una economía basada en la explotación petrolera, elementos que marcan dinámicas particulares en la vida de sus habitantes, los datos generales sobre la situación poblacional de estos territorios, coinciden con la situación general de hombres y mujeres en todo el país.

En materia de empleo y pobreza, las mujeres presentan las tasas más altas de desocupación, por ende, los mayores índices de pobreza; en cuanto al acceso a la educación y a pesar de ser un escenario donde se constata una presencia paritaria de los sexos, sobre todo en los niveles de básica y media, las cifras oficiales sobre porcentajes de remuneración indican que a igual formación, las mujeres reciben en promedio un 20% menos en comparación con los hombres.

---

<sup>20</sup> [www.congresovisible.org](http://www.congresovisible.org)

En relación con la salud y los derechos sexuales y reproductivos, se siguen presentado muertes maternas por causas evitables, altos porcentajes de embarazo adolescente y exposición a enfermedades de transmisión sexual, así como un porcentaje significativo de mujeres jefas de hogar, lo que se traduce en mayores condiciones de desigualdad y falta de oportunidades para el acceso y ejercicio de sus derechos.

De la misma forma, resultan alarmantes las cifras sobre violencias en el Departamento y el Municipio de Arauca, donde se evidencia que las mujeres son las principales víctimas de violencia de pareja, violencia sexual y desplazamiento forzado, en contraste con un alto porcentaje de víctimas masculinas de homicidios. Estos casos son la expresión de una sociedad machista que reproduce estereotipos sobre las diferencias sexuales y de género y que limita la posibilidad de construir un espacio social de respeto por la dignidad y libertad de las personas.

De este mismo argumento, resulta una explicación para entender los muy bajos niveles de participación de las mujeres en espacios de decisión política y de visibilidad, pues de nuevo son los estereotipos y las cargas de trabajo reproductivo que hoy por hoy siguen siendo una responsabilidad femenina, lo que impide que las mujeres accedan a estos espacios, en condiciones de paridad, tal como debería ser, si se considera que ellas conforman la mitad de la población.

Si se observa con cuidado, sólo la información estadística sobre la situación de hombres y mujeres en el Municipio, es suficiente para considerar la equidad de géneros y la igualdad de oportunidades como un problema de la agenda pública y en consecuencia, como un tema de necesaria intervención estatal, pues los datos hablan de condiciones objetivas de desigualdad e inequidad para las mujeres.



Sin embargo, la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 también fue el resultado de un proceso social y político que definió buena parte de los mecanismos y enfoques a partir de los cuales se formuló la política.

Presentar y analizar dichos procesos, es el objetivo de los siguientes Capítulos.

## **4. ORIGEN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES Y EQUIDAD DE GÉNEROS ARAUCA 2013 – 2018**

Presentar los antecedentes que dieron origen a la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 es retroceder cerca de 25 años (década de los 90) en la administración municipal, momento en el cual los denominados *temas sociales de mujeres y/o equidad*, se insertaron en las agendas de gobierno y derivaron en acciones por la igualdad de oportunidades.

Reconocer este origen es importante porque permite mostrar cómo la actual política es el resultado de procesos sociales y políticos que han desencadenado en compromisos de diferentes sectores por promover e intentar institucionalizar un trabajo en aras de lograr mayores niveles de justicia social para las mujeres araucanas.

En este capítulo se hará un recorrido por la historia reciente de la administración del Municipio de Arauca para comprender cómo y por qué la equidad de géneros y la igualdad de oportunidades se convirtieron en problemas de la agenda pública y cómo se formuló la actual PPIOMHEG en el Municipio.

### **4.1.EL INICIO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN ARAUCA**

#### **4.1.1. La década de los noventa en el contexto nacional**

En casi todos los análisis de corte histórico, social y/o político es obligatorio remitirse al año de 1991 como hito en el devenir de la sociedad colombiana. Este fue un año

trascendental para el país pues se promulgó la Carta Constitucional que introdujo profundos cambios en la vida de los/as ciudadanos/as.

Con la Constitución de 1991 se marcó un horizonte de acción política y administrativa centrada en la garantía y protección de los derechos, la dignidad humana, la pluralidad del Estado, los principios del Estado Social de Derecho como marco de reconocimiento para la diversidad étnica y cultural de la nación, el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, el compromiso con las mujeres jefas de hogar, el rechazo a la violencia contra las mujeres y la eliminación de cualquier forma de discriminación por condiciones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (Constitución Política, 1991).

Se trata de un cambio de paradigma en las relaciones entre los/as ciudadanos/as y las instituciones, que privilegia el respeto por los derechos fundamentales, las libertades individuales y el ser humano como centro y fin del quehacer estatal. Es así, como los procesos de planeación y formulación de políticas, en particular, de las políticas sociales, adquirieron una relevancia especial por cuenta de las demandas de grupos poblacionales que además de sus condiciones materiales exigen al Estado respuestas para superar la exclusión social derivada de la identidad cultural, sexual, de géneros, entre otras; todo esto ocurre, en un contexto de reformas neoliberales, donde la política social adquirió la dimensión de medida útil para mitigar el impacto de dichas reformas en la calidad de vida de los/as ciudadanos/as.

Estas demandas trajeron consigo la aparición de nuevos actores, discursos y marcos de interpretación que buscaban explicar las realidades, los contextos y la necesidad de posicionar los problemas sociales en las prioridades de las agendas de gobierno; atender dichas demandas y disponer recursos para su solución ha sido el reto de las administraciones nacionales, departamentales y municipales, pues se trata de implementar medidas que garanticen un ejercicio efectivo de los derechos humanos y del respeto por la dignidad humana.

En lo relativo a la diferencia sexual, es posible afirmar que antes de la Constitución de 1991 la desigualdad entre hombres y mujeres era sustentada, entre otros aspectos, por un marco legal que subordinaba a las mujeres en temas como el manejo y control de los recursos económicos, la titularidad de las tierras, la participación política, el acceso a la educación superior, la capacidad jurídica de las mujeres casadas, entre otros temas.

La Constitución Política de 1991 marcó el inicio de un modelo de Estado que, en su marco de principios, estableció la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres como eje central de la democracia. En palabras de Peláez y Rodas (2002):

*“La Constitución de 1991 permitió abrir canales para el fortalecimiento de la democracia participativa, de afirmación de la diferencia, la diversidad y el pluralismo, contribuyendo a eliminar prejuicios sobre las relaciones de género, impulsando cambios objetivos en el papel de las mujeres en la sociedad y mostrando la importancia de que sean reconocidas en su carácter de ciudadanas plenas”* (Peláez y Rodas, 2002, p. 80)

A partir de ese momento, en Colombia tuvo lugar un cambio estructural para el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas plenas que se materializó en tres aspectos centrales:

- La formulación y consolidación de un marco normativo amplio cuyo propósito fue garantizar los derechos fundamentales de las mujeres en diversos ámbitos de la vida pública y privada.
- La creación de políticas nacionales e instituciones encargadas de la formulación, implementación y coordinación de acciones para una efectiva implementación de los marcos normativos y de política pública.
- La descentralización administrativa y económica, como nuevo paradigma de la administración pública cuyo propósito fue fortalecer los gobiernos locales,

hacerlos más eficientes, eficaces y transparentes, promover el desarrollo local y la participación ciudadana. (Massolo, 2003).

En este contexto, las necesidades y demandas de las mujeres locales emergieron en los años noventa, como un tema de la agenda pública departamental y municipal, y constituyeron uno de los componentes de la política social, así mismo, uno de los cambios más trascendentales que trajo consigo la descentralización, fue la elección popular de los gobiernos regionales, lo que permitió generar dinámicas de veeduría y control ciudadano, lo que en cierta medida fortaleció los procesos organizativos de las mujeres y su presencia en espacios de participación.

Otro hecho relevante de este período fue la creación de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia con el objetivo de diseñar e implementar políticas de equidad de género y hacer la coordinación interinstitucional necesaria para su efectiva transversalización. Esto ocurre durante el mandato del Presidente Cesar Gaviria Trujillo (1990 – 1994).

Durante el mismo período y en el marco de las funciones de la Consejería, se creó el programa denominado “La Mujer prioridad nacional”, una política nacional que incorporó acciones de capacitación y sensibilización, planificación con enfoque de género, apoyo a las organizaciones de mujeres y ONG, acercamiento al movimiento social de mujeres y las acciones necesarias para la implementación del programa a nivel local (Peláez y Rodas, 2002).

A partir de la década de los noventa, han existido esfuerzos permanentes por institucionalizar un enfoque de género en la formulación de la política social colombiana, hecho que si bien se puede sustentar en la voluntad expresada por los gobiernos en sus planes nacionales de desarrollo, obedece a la puesta en marcha de un marco constitucional sustentado en principios de igualdad, equidad y pluralismo

que marcaron el inicio del Estado Social de Derecho en Colombia, y a la influencia de los organismos multilaterales en cuya instancia el Estado colombiano ha asumido compromisos internacionales como la Plataforma de Acción de Beijín, el Programa de Acción del Cairo y los compromisos del Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW- .

Sin embargo y pese a las garantías que ofrece la Constitución del 91 y los marcos de política internacional, las brechas entre lo formulado y lo implementado son enormes, y aun cuando se está lejos de alcanzar las metas de igualdad y equidad que garanticen para todos y todas el ejercicio pleno de los derechos fundamentales, la descentralización como modelo moderno de administración pública ha permitido que los gobiernos locales y municipales avancen hacia la inserción de los tema de equidad de géneros e igualdad de oportunidades en las administraciones locales, este es el caso del Municipio de Arauca.

#### **4.1.2. La década de los noventa en el Municipio de Arauca**

El Municipio experimentó también el clima nacional generado por la promulgación de la Constitución Nacional de 1991 y de la modernización estatal que el país se proponía para ese momento. Un año antes había sido elegido como Alcalde el Señor José Gregorio González Cisneros<sup>21</sup>, y de la mano de su programa de gobierno, vino la necesidad de fortalecer la infraestructura municipal como solución al problema de las permanentes inundaciones que azotaban al Municipio por cuenta de los

---

<sup>21</sup> Gregorio González fue Alcalde de Arauca por el partido Liberal entre 1990 y 1992. Abogado egresado de la Universidad Libre de Bogotá y había sido juez de Arauquita, Concejal municipal y Consejero intendencial. Goyo, como se le conocía popularmente, no alcanzó a terminar su período como Alcalde. Faltando 10 días para terminar su mandato, se dictó una orden de captura en su contra por malos manejos en la administración, lo que lo obligó a huir hacia Venezuela. Posteriormente regresó a Arauca, y fue retenido. Estuvo privado de la libertad en la cárcel Modelo de Bucaramanga y en la casa-cárcel de Bogotá, siendo trasladado de allí para Arauca a mediados del año 1995. Fue asesinado el 6 de marzo de 1996 a manos de dos pistoleros, mientras ingresaba a la sede de la ESAP en el Municipio de Arauca (El Tiempo, 6 de marzo de 1996).

desbordamientos del río Arauca, que ya para ese momento habían dejado a su paso centenares de damnificados, millonarias pérdidas materiales y numerosas pérdidas humanas.

Desde la Administración Municipal se lideró la construcción de un dique perimetral de casi tres metros de alto que rodearía buena parte de la ciudad, protegiendo a sus habitantes de los efectos del invierno y el desbordamiento del río. Este trabajo implicaba construir alcantarillado, arreglar vías y rellenar lotes de vivienda que estaban casi al nivel del afluente. Para lograrlo, era necesario contar con el apoyo y colaboración de las familias que habitaban estas zonas y organizar a las comunidades para iniciar las labores de relleno de manera coordinada y eficiente.

Con este propósito, el Alcalde consideró pertinente contar con los servicios de un equipo de profesionales capacitado para el trabajo comunitario, que acompañara el proceso de construcción del dique, fortaleciendo el trabajo con las familias e identificando otras necesidades de esta población.

Así fue como el Despacho de la Alcaldía se puso en contacto con la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Industrial de Santander, para solicitar un grupo formado en trabajo social, cuyas principales funciones serían las arriba mencionadas.

Llegaron cerca de cinco personas de la Universidad Industrial de Santander a la Administración Municipal, entre ellas Martha Isabel Muñoz Gómez, quien hoy por hoy es coordinadora del *Programa de Atención Integral a la Mujer, Masculinidades y Diversidad Sexual de la Alcaldía de Arauca*. Muñoz, junto con un equipo interdisciplinario, fue una de las promotoras de los programas sociales que se han formulado e implementado en el Municipio desde el año 1990 hasta la fecha.

Luego de su vinculación como profesionales en trabajo social y durante el tiempo que duró la construcción del dique, la Alcaldía, en cabeza de este equipo, se dio a la tarea

de identificar necesidades específicas e incorporar nuevos temas en el acompañamiento que se hacía a estas familias.

De acuerdo con la revisión de los informes de gestión elaborados en la época, algunos de los temas trabajados fueron: apoyo a iniciativas empresariales, pautas de crianza y fortalecimiento comunitario, en su mayoría enfocados en un marco de reconocimiento de derechos. Esto fue importante, porque si bien, el objetivo principal era garantizar las labores de relleno, se pudo fortalecer e iniciar un trabajo que sería de gran importancia para estas comunidades.

Así lo relata Martha Muñoz:

Había momentos en que no había... el suministro que era sacar arena del río, la gente quedaba sin hacer nada.... pensé: ¿Qué hago mientras los días pasan y tenemos los insumos? Entonces empecé a mirar cuales eran las problemáticas y a trazar unos talleres que les permitiera a ellos mejorar... les daba orientaciones en cómo manejar de manera pacífica los conflictos, el respeto, los espacios que debería tener cada uno en su hogar...este era un trabajo complementario al tema del relleno que buscaba mejorar la convivencia y orientarlos para participar (Entrevista con Martha Isabel Muñoz, mayo de 2013).

#### **4.1.3. El paso del relleno al Programa de Adultos Mayores**

Posterior a esta experiencia, durante el año 1991 se inició la formulación del Programa de Atención al Adulto Mayor, cuyo propósito era reconocer la importancia de las personas de la tercera edad en la comunidad araucana, su derecho a participar en las decisiones colectivas y a disfrutar de espacios sociales, familiares y recreativos, como medida para proteger, promover y garantizar sus derechos.



Uno de los principales resultados esperados, era la creación del Programa *Centro Día* para los adultos mayores del Municipio, proyecto que sería liderado por el Programa de Bienestar Social de la Alcaldía.

Sin embargo, iniciar el trabajo no fue fácil porque existía un clima de desconfianza y una comprensión limitada de los propósitos del mismo; así quedó relatado en el informe de gestión del Programa de Atención al Adulto Mayor del año 1991:

La Alcaldía Municipal de Arauca en Febrero de 1991 siendo Alcalde el Señor JOSE GREGORIO GONZALEZ y la Señora ILIANA BARONI Primera Dama Municipal, se empezó a gestar la idea de montar el Programa Centro Día para las personas de la tercera edad del Municipio inicialmente con la coordinación de la Doctora CAMILA DE GUERRERO, Directora del Programa de Bienestar Social de la Alcaldía; se llevó a cabo una reunión donde se le informó a personas de la tercera edad el interés de la Administración Municipal, hubo desconfianza por parte de los gerentes quienes expresaron que esa reunión era para saber que viejos habían y deshacerse de estos llevándolos a Caño Jesús... Después de esta reunión se programó la primera actividad socio- recreativa denominada “DALE VIDA A TU VIDA”... Como resultado se observó alegría en los ancianos pero generó la crítica radial en el espacio “échele los perros”, por considerar la actividad fuera de tono, un ridículo (Alcaldía de Arauca, s.f.).

Con este panorama, el primer paso para poner en marcha el programa fue capacitar al equipo técnico responsable de su coordinación y diseñar una amplia estrategia de sensibilización comunitaria, que facilitara el trabajo con los/as adultos/as mayores y convocara la participación de sectores como el educativo (docentes, estudiantes alfabetizadores), sector salud (personal en general), entre otros.

De la mano de estos procesos, fue necesario construir un diagnóstico sobre la situación de los/as adultos/as mayores en el Municipio, por lo que la primera tarea consistió en realizar un censo, una encuesta nutricional y un diagnóstico sobre la situación de salud de los/as ancianos/as. Con esta información se formularon e implementaron las primeras acciones para atender las necesidades identificadas, que luego se convirtieron en áreas de trabajo permanentes, estas fueron:

- Procesos de sensibilización dirigidos a los/as adultos/as mayores, los/as docentes, los/as estudiantes de grado 11 y la comunidad en general, en temas como derechos de los/as adultos/as mayores, nutrición, amor y sexualidad. Este último tema sobre amor y sexualidad llama la atención, pues al revisar todos los informes de gestión, se observó que solo fue incorporado el último año (1998), en contraste con los otros temas que presentaron un desarrollo más amplio y sistemático a lo largo del programa.

Es importante resaltarlo, porque si bien no tuvo un amplio desarrollo considerando el enfoque asistencial del programa, reflejó un esfuerzo por incorporar una perspectiva integral en relación con la salud y la vida de los/as adultos/as mayores; y es importante porque en general los programas y políticas dirigidas a esta población, excluyen de su formulación el componente afectivo y sexual como aspectos relevantes en la vida de las personas de la tercera edad.

- Actividades recreativas y culturales, como recorridos por la ciudad, proyección de cintas cinematográficas, celebración y conmemoración de fechas especiales y emblemáticas (día de la madre, día de la mujer, día del anciano, navidad, etcétera) y la creación del Festival de la Tercera Edad, que en sus dos ediciones, presentaba actos musicales, danzas, pintura, poesía, artes plásticas, narración oral, entre otras manifestaciones artísticas.

- Brigadas de atención médica, odontológica, oftalmológica, fisioterapia, terapia física, terapia ocupacional, promoción de hábitos de vida saludables y complementos nutricionales que fueron gestionados por el Municipio en el nivel central, luego de demostrar las precarias condiciones en las que se encontraba esta población. Dicha gestión fue necesaria, pues se buscaba que los recursos para la sostenibilidad del componente nutricional, fueran asignados de las regalías que recibe Arauca por cuenta de la explotación petrolera.
- Alfabetización, acción importante que desarrolló habilidades de lectoescritura en un número significativo de adultos/as mayores que se encontraban en condición de analfabetismo.
- Capacitación y entrenamiento en artes y oficios, proceso que derivó en la conformación de la cooperativa COOPVIDA que a su vez se convirtió en un proyecto productivo para esta población (Alcaldía de Arauca, s.f.).

Estas acciones se consolidaron a lo largo del programa y contribuyeron a crear mejores condiciones sociales, políticas y culturales para reconocer la necesidad de respetar y garantizar los derechos de las personas de la tercera edad. Además, su ejecución demandó un esfuerzo por articular acciones con otros sectores de la administración pública, como estrategia para lograr mejores índices de calidad y cobertura de los servicios, mayores niveles de eficiencia en la gestión administrativa y mayor sostenibilidad del programa.

Durante el año 1998 se intensificó la gestión de la Alcaldía para lograr la asignación de recursos del nivel central. El Programa *REVIVIR*, bajo el liderazgo del Centro Integral de Capacitación a las Familias -CICAF-<sup>22</sup> presentó el proyecto “Adecuación

---

<sup>22</sup> El CICAF, que inició sus operaciones hacia la segunda mitad de la década de los 90, ofrece servicios de atención integral a la familia y a la comunidad en alto riesgo del Municipio de Arauca a través de la ejecución de proyectos tendientes a mejorar la calidad de vida de esta población. Actualmente se desarrollan programas que benefician al núcleo familiar en todos sus rangos de edad y brinda atención

Centro de Atención al Viejo con Servicios a Internos y Externos”, que contemplaba la creación de una locación física donde centralizar las actividades y brindar medidas de protección a la población de la tercera edad en condición de vulnerabilidad.

Para asignar dichos recursos se hizo necesario diseñar una herramienta técnica de caracterización que permitiera focalizar la población beneficiaria. Fue en este punto donde se presentaron dificultades, la propuesta de construir instrumentos con criterio técnico para establecer el grupo de beneficiarios no fue bien acogida en algunos sectores políticos, lo que derivó en presiones para cambiar a Martha Isabel Muñoz, quien fuera la Coordinadora del Programa de Adulto Mayor. Este cambio se produjo, sin embargo la funcionaria continuó en la administración realizando acciones puntuales de trabajo social con personas de la tercera edad.

Los resultados del Programa de Atención al Adulto Mayor fueron satisfactorios y dejaron las bases sentadas de un proceso de empoderamiento que le permitió a estas poblaciones adelantar acciones de exigibilidad de sus derechos y garantizar la sostenibilidad del programa con recursos del nivel central.

El programa continuó funcionando durante los años posteriores y en el período del Alcalde Jorge Apolinar Cedeño<sup>23</sup>, Martha Muñoz, quien para ese momento asumía el Cargo de Coordinadora de los Programas Sociales, adelantó gestiones para la adquisición de la infraestructura donde funciona actualmente el *Centro de Atención al Anciano del Municipio de Arauca*. A la fecha, el programa cuenta con financiación de recursos nacionales y con la *estampilla pro adulto mayor*, una figura de la

---

especial al Adulto Mayor de los niveles I y II del SISBEN para mejorar las condiciones de vida del 100% de las personas Mayores del Municipio de Arauca en cumplimiento a la ley 1276 del año 2009 (Alcaldía de Arauca, 2013 b)

<sup>23</sup> Apolinar Cedeño, médico de formación, fue Alcalde del Municipio de Arauca durante el período 2001 - 2003 elegido por el partido Liberal. El 21 de octubre del año 2003 fue capturado en la denominada Operación Dignidad, sindicado de celebración indebida de contratos, peculado por apropiación y concierto para delinquir, pues la Fiscalía lo acusó de tener nexos con el Ejército de Liberación Nacional (El Tiempo, 29 de octubre de 2003).

Administración Municipal para recaudar fondos a partir de cualquier operación que realicen las entidades públicas de Arauca.

#### **4.1.4. Del Adulto/a Mayor a las Mujeres**

Para el año 1998 la administración del Municipio contaba con una experiencia importante en el trabajo social y comunitario. La construcción del dique perimetral y el trabajo con las personas de la tercera edad dejaban un cúmulo de experiencia técnica y política de casi 10 años, y un conocimiento próximo de las necesidades de la población.

Así en 1999, y bajo la administración de la señora Iliana Baroni, se formulan las primeras acciones oficiales encaminadas a mejorar las condiciones de vida de las mujeres jefas de hogar, las madres gestantes y lactantes y las trabajadoras sexuales (Alcaldía de Arauca, 1998).

#### **4.2.LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE GÉNERO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL Y SU PARTICIPACIÓN EN LA CONSOLIDACIÓN DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA MUJER DE ARAUCA.**

En este camino, el primer paso que dio la administración, con Muñoz en cabeza del Programa de Atención Integral a la Mujer, fue realizar un convenio con la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia. El objetivo fue contar con capacitación y entrenamiento del más alto nivel, dirigido a los responsables de la implementación del Programa, con el fin de conocer los elementos conceptuales y metodológicos que permitieran entender y trabajar el tema de equidad de géneros en la administración pública.

Así, se diseñó un programa de formación en el que participó todo el gabinete de gobierno de la administración Baroni, liderado por el equipo de docentes de la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional<sup>24</sup>. Dicho programa, de 100 horas de intensidad, se llevó a cabo durante los meses de marzo y mayo del año 2000 con el curso *Mujer y Relaciones de Género en la Realidad Regional*, y los temas tratados fueron los siguientes:

- Teorías generales y conceptos básicos sobre género.
- Democracia, educación y trabajo.
- Mujer, salud, derechos reproductivos y sexuales.
- La mujer en la realidad colombiana y regional.
- Diagnóstico Rápido Participativo sobre la situación de hombres y mujeres en el Municipio.

Es importante resaltar este hecho como un signo del criterio político y administrativo de los programas sociales que han estado bajo la batuta de la Coordinación del Programa de Atención Integral para la Mujer, pues desde el inicio ha existido una preocupación por formular e implementar proyectos con un alto componente técnico y por mantener una relación muy próxima con la academia como actor relevante en los procesos de formulación e implementación de acciones de gobierno relacionadas con el tema de equidad de géneros<sup>25</sup>.

Esta dinámica también tuvo impacto en los temas que fueron ocupando el trabajo del Programa de Atención Integral para la Mujer, pues como se presentará más adelante,

---

<sup>24</sup> Las docentes que participaron en este proceso fueron Yolanda Puyana, Lya Yaneth Fuentes y Patricia Jaramillo.

<sup>25</sup> Aunque la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional hizo presencia por primera vez en el marco de este proceso, esta institución cuenta con una sede ubicada en el Municipio de Arauca. La Universidad Nacional sede Orinoquía, fue creada en el año 1996 y se ha establecido como una entidad educativa cuyo propósito es mejorar la capacidad productiva de la región y colaborar con la resolución de problemas diarios en materia agropecuaria, prestando asesoría a la comunidad.

las acciones formuladas y realizadas abarcaron un amplio espectro en relación con la igualdad de oportunidades y la equidad de géneros.

En este sentido, la academia, como actor visible durante la apertura del programa jugó un papel decisivo, pues situó a los/as funcionarios/as de la Administración Municipal en el debate contemporáneo sobre la equidad, la justicia social, el género y el desarrollo y esto significó considerar que era necesario conocer la situación que enfrentaban las mujeres del Municipio en cada campo (salud, educación, empleo, salud sexual y reproductiva, violencias, masculinidades, participación, cultura, etcétera) y que debían implementarse acciones en cada uno, si se quería generar mayores oportunidades para las mujeres y propiciar espacios de respeto y garantía de sus derechos.

Estas acciones se definieron a partir de considerar necesidades concretas de la población usando para ello los diagnósticos y líneas de base que se realizaron como paso básico para el abordaje del problema<sup>26</sup>; también fueron el resultado de la gestión intersectorial y externa en la necesaria búsqueda de recursos que permitieran fortalecer y sostener el Programa de Atención Integral para la Mujer, lo que llevó a generar alianzas y convenios con distintas entidades públicas nacionales y municipales y en algunos casos con organizaciones privadas y organismos internacionales que tenían presencia en el Municipio.

De esta manera, la ejecución del Programa exigió un esfuerzo por realizar acciones articuladas con otros sectores de la administración y por incorporar un enfoque de transversalización del tema de equidad de géneros e igualdad de oportunidades en los proyectos que ejecutaban secretarías como Salud, Educación, Agricultura, Gobierno,

---

<sup>26</sup> Un ejercicio relevante en este aspecto fue el Diagnóstico Rápido Participativo que se llevó a cabo en el año 2000 facilitado por Lya Yaneth Fuentes, docente de la Universidad Nacional, y donde participó todo el gabinete de gobierno, docentes de colegios públicos y distintos sectores de la sociedad civil araucana (adultos mayores, jóvenes, mujeres, entre otros). En este diagnóstico se identificaron y priorizaron los problemas de las mujeres y de la población en general, se realizó un trabajo de evaluación institucional y como parte del acercamiento a los adultos mayores, estos tuvieron la oportunidad de contar la historia del Municipio a partir de sus vivencias y percepciones. Los informes realizados por los funcionarios que participaron y realizaron el diagnóstico fue suministrada por Lya Yaneth Fuentes.

entre otras. Esta fue la estrategia diseñada por la Coordinación del Programa para garantizar recursos, su sostenibilidad y para avanzar en la importante labor de poner en la agenda pública el tema de equidad de géneros como un asunto prioritario para el Municipio, transversal a todos los sectores y no como un tema aislado y marginal, responsabilidad del equipo de profesionales contratado para su implementación.

Esto no ha sido fácil si se tienen en cuenta aspectos como: primero, la voluntad política de los gobernantes de turno y de sus equipos para hacer del tema de equidad e igualdad de oportunidades una prioridad en la agenda pública, pues aunque en términos generales las administraciones municipales han sido favorables al tema, algunas han impulsado en menor medida las acciones por la equidad; segundo, la disponibilidad de recursos económicos, técnicos y humanos para formular e implementar las acciones que permitan avanzar en los propósitos del programa; y tercero, las lógicas clientelistas y politiqueras que continúan vigentes en las administraciones municipales y que afectan el carácter técnico y objetivo de los programas. Esto, agravado con realidades tan complejas como las del Municipio de Arauca, que por cuenta del conflicto armado, demanda una especial concentración de la administración en temas como seguridad y orden público, desplazando otros temas o teniéndolos como menos importantes.

Dejaré estos postulados para desarrollarlos en el próximo capítulo, donde se analizará la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 a la luz del modelo A.C., por ahora resulta útil mencionarlos como parte de los antecedentes que permiten entender cómo se ha desarrollado el Programa de Atención Integral para la Mujer.



#### **4.3.TEMAS Y ACCIONES POR LA EQUIDAD DE GÉNEROS Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

A partir de los informes de gestión entregados por la Coordinación del Programa de Atención Integral para la Mujer, se hizo una revisión de los temas y acciones implementadas durante el período 1999 – 2012, como un ejercicio para conocer el trasegar del Municipio en la materia y para entender cuál ha sido la estrategia implementada por la administración para trabajar con las poblaciones afectadas; me permitiré presentar un panorama de dichas acciones y los grupos beneficiados, utilizando para ello el modelo propuesto por Astelarra (2004) y desarrollado en el Capítulo 2 de este trabajo. Este modelo, que también será utilizado para analizar las acciones que quedaron establecidas en la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018, permitirá identificar y comparar qué tanto ha avanzado el Programa en proponer acciones directas para superar la división sexual del trabajo, la situación subordinada de las mujeres, los casos de discriminación y fortalecer la institucionalidad pública y los procesos organizativos de la sociedad civil en aras de otorgar mayor sostenibilidad a las actuaciones del Estado y de la sociedad.

El primer suceso para reseñar ocurre en el año 2000 cuando la Administración Municipal realizó un comodato con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF – mediante el cual se asignó un inmueble para el funcionamiento de la Casa Municipal de la Mujer.

Este hecho fue importante por varias razones: la primera porque ubicó físicamente el centro de operaciones del equipo de personas encargadas del programa, facilitando su trabajo; la segunda, porque hizo visible para la ciudad la existencia de una dependencia encargada de los temas de equidad de géneros en el Municipio; y la tercera, porque con el paso del tiempo y a medida que avanzaba el programa, este espacio se consolidó como un lugar de encuentro, reunión y trabajo de las mujeres de todas partes,

convirtiéndose así, en un espacio aprovechado por todas y que brindaba el clima necesario de seguridad, confianza y cercanía, tan importante en una época donde se abrían paso las discusiones y debates sobre cómo las diferencias entre hombres y mujeres pueden causar profundas injusticias y donde hablar al respecto significó para muchas poner en riesgo su integridad física, su bienestar mental o emocional.

Con un espacio físico donde trabajar, se adelantaron las primeras acciones sobre salud sexual y reproductiva dirigidas a las trabajadoras sexuales del Municipio<sup>27</sup>. Este tema se posicionaría como uno de los principales componentes que han sido trabajados en Arauca, gracias al despliegue que han tenido las acciones encaminadas a prevenir y atender desde el punto de vista médico y psicosocial, el fenómeno del embarazo adolescente, problemática significativas si tenemos en cuenta que se trata de una ciudad de frontera, una región productora de petróleo y una historia de conflicto armado, lo que potencia la prostitución, el embarazo precoz y la violencia sexual contra las mujeres.

Como se presentó en el Capítulo 3, el embarazo adolescente en Arauca alcanza tasas del 23.5%, 3.5 puntos más por encima de la tasa nacional (20%). Esto significa un grave problema para las jóvenes y un fenómeno que agudiza los círculos de pobreza y exclusión. Otros temas de la salud sexual y reproductiva de las mujeres han sido desarrollados en menor medida y otros como prevención de ITS y VIH/SIDA, atención de personas con VIH/SIDA, acceso a anticonceptivos, prevención del cáncer de cuello uterino y mamas, han sido abordados por la Secretaría de Salud.

Posterior a estas acciones, en el año 2000 se realizó un diagnóstico poblacional de corte participativo<sup>28</sup>, cuyo resultado estuvo acorde con el panorama que muestran las cifras

---

<sup>27</sup> Para finales del año 1999 se atendieron 100 mujeres trabajadoras sexuales con servicios de ginecología, suministros de medicamentos, exámenes de VIH/SIDA, inclusión en el SISBEN, suministro de métodos anticonceptivos y capacitaciones sobre prevención de enfermedades venéreas y consumo de sustancias Psicoactivas. Información extraída del informe de gestión del Programa de Atención Integral para la Mujer de 1999.

<sup>28</sup> Facilitado por la Universidad Nacional y al que se hizo referencia en párrafos anteriores.

sobre violencia de pareja, violencia sexual, homicidios, desempleo, acceso a la educación, embarazo adolescente, entre otros temas y que revelaba una seria afectación de las mujeres. Luego del diagnóstico, continuaron los procesos de capacitación y sensibilización en áreas como equidad de géneros, desarrollo humano, derechos humanos, proyecto de vida, género y educación.

En otro ámbito, hubo un esfuerzo significativo por brindar apoyo a los procesos productivos de las mujeres jefas de hogar y se inició un fuerte trabajo dirigido a sensibilizar a la población araucana sobre las manifestaciones y efectos de la violencia de pareja; con este propósito, además de los talleres, capacitaciones, actos culturales y atención psicosocial de mujeres víctimas de violencia, fueron importantes las acciones realizadas para conmemorar las fechas emblemáticas, como el 8 de marzo o el 25 de noviembre, pues permitieron transmitir de forma masiva, mensajes clave sobre la importancia de prevenir y denunciar estos hechos.

Hacia el año 2005 la problemática de la violencia sexual se hizo más visible y se empezó a brindar una atención directa y focalizada en este tema, lo que hizo evidente un grave fenómeno de explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes –ESCENNA-, cuya dimensión se pudo establecer a partir de un trabajo de investigación y atención que se adelantó desde la Alcaldía para identificar la magnitud de este delito.

Llama la atención el poco despliegue que ha tenido la violencia sexual como fenómeno que afecta a gran parte de la población femenina y que ocurre en otros escenarios como la intimidad del hogar, los espacios públicos de la ciudad, como resultado del accionar de los grupos armados legales e ilegales que participan en el conflicto armado que vive la región o como fenómeno frecuente en las zonas de frontera binacional.

Estos, junto a los temas de paz y participación política de las mujeres se han desarrollado con menos énfasis, de acuerdo con la información registrada en los informes de gestión presentados por el Programa de Atención Integral a la Mujer.<sup>29</sup>

Para los años siguientes las acciones alrededor de las áreas mencionadas se hicieron permanentes y nuevos temas llegaron a ocupar espacios importantes en el Municipio. Así, como se mencionó antes, en 2005 y hasta 2008 se realizó junto con la Fundación Renacer<sup>30</sup>, la Comisaría de Familia, el ICBF y la Secretaría de Salud, un trabajo de prevención, promoción y atención al maltrato infantil, la violencia intrafamiliar, el abuso y la explotación sexual en el Municipio de Arauca.

El primer paso en la implementación de dicho trabajo, fue una investigación llevada a cabo en el año 2005, realizada por la Fundación Renacer y el Programa de Atención Integral a la Mujer, que permitió caracterizar el fenómeno de la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes -ESCNA- en el Municipio, cuyo resultado arrojó que una parte importante de las víctimas de estos delitos son integrantes de comunidades indígenas que están asentadas en la ciudad y que su condición de vulnerabilidad se agrava, si se tiene en cuenta que algunos grupos de éstas poblaciones viven en extrema pobreza, tienen un precario dominio de la lengua española y son analfabetas.

Aunque el estudio brindó información relevante que permitió construir datos estadísticos sobre el fenómeno, no profundizó en cómo las condiciones culturales y geográficas del Municipio, en particular su ubicación fronteriza y la presencia de

---

<sup>29</sup> Aun cuando se trata de un fenómeno generalizado en todo el territorio nacional, la presencia de actores armados legales e ilegales en la región constituye un mayor riesgo para los niños, niñas y adolescentes. Así lo constata uno de los casos más graves ocurrido en el Municipio de Tame, cuando en el año 2010 un Teniente del Ejército Nacional violó y asesinó a una niña de 14 años y luego asesinó a dos niños de 9 y 6 años, hermanos de la menor. Por cuenta de este hecho, se condenó al militar a 60 años de prisión. (El Tiempo, 25 de septiembre de 2012).

<sup>30</sup> La Fundación Renacer es una organización privada que trabaja por la erradicación de la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes -ESCNA-, mediante programas de acompañamiento y atención integral a las víctimas, prevención, investigación, capacitación y asesoría a organizaciones y comunidades, desde la perspectiva de protección, defensa y restitución de los derechos de la infancia.

población flotante y foránea vinculada a la industria petrolera, están relacionadas con los casos de ESCNNA.

Posterior a la investigación, desde el Programa de Atención Integral a la Mujer con recursos y en coordinación con la Secretaría de Salud municipal se adelantaron acciones conjuntas para brindar atención psicosocial y médica a las víctimas de ESCNNA y para sensibilizar a la población sobre cómo prevenir e identificar posibles víctimas de este delito, haciendo especial énfasis en los niños, niñas y adolescentes indígenas.

Esto fue un reto para la administración y para el programa, porque si bien, el porcentaje de población indígena en la región es importante, el enfoque diferencial étnico no figura en los proyectos y actividades promovidas por las instituciones públicas como elemento central en su formulación ni en su implementación.

Lo anterior se tradujo, en dificultades para atender a estas poblaciones, para comprender algo de su cosmovisión y organización social, y para establecer diálogos a partir de las expectativas y preocupaciones que como miembros de estas comunidades pudieran tener.

En este mismo año (2005) una reflexión fundamental en materia de equidad de géneros se situó en el horizonte de acción del programa: la pregunta por la masculinidad y la propuesta por nuevas formas de ser hombre que propicien espacios de respeto, reconocimiento, solidaridad y equidad para ellos y las mujeres.

Así, y de nuevo bajo el liderazgo de la Coordinación del Programa Integral para la Atención de la Mujer, se empezó un trabajo cuyo propósito era disminuir los índices de violencia de pareja y de otros tipos, a partir de una reflexión sobre qué tanto contribuyen los modelos masculinos imperantes con la producción y reproducción de violencia pública y privada, donde hombres y mujeres son víctimas.

Con la reflexión sobre los nuevos modelos de masculinidad vinieron las reivindicaciones y necesidades de las personas LGBTI quienes para el año 2012 ya eran visibles como un grupo social relevante en Arauca y con quienes se hizo incidencia para incorporar acciones de promoción, defensa y garantía de sus derechos, y los de las mujeres en el Plan de Desarrollo Trabajo Progreso y Solidaridad de Luis Emilio Tovar Alcalde 2012 – 2015.

La disponibilidad y asignación de recursos para los programas sociales en el Municipio fue marcando la pauta para incluir otras líneas de acción en el quehacer de la Coordinación del Programa y paulatinamente se fueron realizando acciones en torno a temas de salud mental, familia, y en menor medida, de promoción y apoyo a la creación y consolidación de espacios de participación social y política para las mujeres.

Entre tanto, a nivel nacional se venía implementando la Política Nacional Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo 2003 – 2006, cuyas áreas programáticas estaban definidas alrededor de temas como empleo y desarrollo empresarial de las mujeres; educación y cultura; salud y salud sexual y reproductiva; violencias; participación política; comunicaciones; mujer rural y fortalecimiento institucional. Este constituyó un marco de acción importante para definir e implementar acciones en los niveles regionales y locales.

Tal vez la experiencia más significativa en este sentido, se vivió en el año 2006 cuando en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002 – 2006” y bajo la mencionada Política Nacional “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo 2003 – 2006” se conformaron en el país los Consejos Comunitarios de Mujeres. El propósito de dichos Consejos fue “facilitar la participación de las mujeres, desde su diversidad, en las decisiones que les afectan; así mismo, fortalecer la implementación de la Política de Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo y el

Empoderamiento de las Mujeres” (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2003).

Según lo establecido en la Política Nacional, estos consejos estarían conformados por:

- Cónyuge del Gobernador, Alcalde o su delegada, quien la preside.
- La delegada por el sector de mujeres al Consejo Territorial de Planeación.
- Una representante de las mujeres Afro-colombianas.
- Una delegada de las campesinas.
- Una representante de las académicas o docentes.
- Una representante de las empresarias.
- Una representante de las indígenas.
- Una representante del sector laboral (público o privado).
- Una representante de las mujeres elegidas por voto popular (Junta de Acción Comunal, Edileza, Concejala, Alcaldesa).
- Una representante de las asociaciones de mujeres cabeza de familia.
- Una representante de las organizaciones juveniles.
- Una representante de las mujeres en situación vulnerable temporal o permanente (desplazamiento, discapacidad, entre otras).

Aunque la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer designó la responsabilidad de la conformación de estos consejos en las gestoras sociales, esperando de ellas la promoción y cohesión de estos espacios, en muchos lugares del país, el liderazgo estuvo en cabeza de las funcionarias encargadas de los programas de equidad de géneros, de mujeres que ocupaban cargos de elección popular o lideresas comunitarias que promovieron su creación y registro (Domínguez, 2006).

Tal fue el caso de Arauca que para el año 2006 y bajo las directrices de la Coordinación del Programa Integral para la Mujer, a cargo de Martha Isabel Muñoz, se inició el

proceso para conformar el Consejo Comunitario de Mujeres del Municipio, a través de la inscripción de ternas de los siguientes sectores:

- Trabajadoras sexuales.
- Mujeres rurales.
- Mujeres elegidas por voto popular.
- Mujeres cabeza de familia.
- Docentes.
- Madres comunitarias.
- Mujeres del Consejo Territorial de Planeación.
- Desplazadas.
- Adultas Mayores.
- Internas del centro penitenciario.
- Mujeres del sector público.
- Mujeres del sector empresarial.
- Mujeres jóvenes.

Una vez elegidas las representantes de cada sector, el 8 de marzo de 2006 el Secretario de Educación Municipal, Licenciado Hernando Garrido Boscan, instaló el Consejo, actividad a la que asistieron diversas entidades del nivel nacional y municipal; posteriormente, el Municipio envió la información correspondiente y el Consejo quedó registrado ante la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Lo que vino después fueron reuniones para establecer la estructura del Consejo, conformar los Comités de seguimiento a los planes, programas y proyectos de la Administración Municipal y definir los planes de trabajo correspondientes. Esta instancia funcionó con recursos del Municipio durante la administración vigente al momento de su creación y una administración más. Sin embargo, su consolidación y funcionamiento sistemáticos se vieron afectados por las múltiples ocupaciones de sus integrantes, relacionadas con el ejercicio de sus labores productivas y reproductivas,



elemento significativo y determinante en los escenarios de participación social y política de las mujeres.

No obstante esta situación, y aunque el Consejo no funcionó como se esperaba, en tanto su participación en el seguimiento y veeduría a los proyectos y acciones realizados por la administración no fue significativa, algunas integrantes se perfilaron como lideresas importantes, llegando a ocupar cargos de elección popular o a ser visibles en un ejercicio de defensa y promoción de los derechos de las mujeres.

Así lo relata Martha Isabel Muñoz, coordinadora del Programa de Atención Integral a la Mujer:

Las intervenciones no fueron tantas, sin embargo había aportes... uno veía que a veces las ocupaciones de las mujeres, sus trabajos o en sus puestos, no les dejaba mucho tiempo para dedicarle a los procesos, sin embargo... hubo algunas que llegaron al Concejo, hubo una que llegó al Concejo y entonces ella siempre defendía el tema de lo que tenía que ver con género; por ejemplo la indígena que estaba participando con nosotros, hoy es la gobernadora indígena de su resguardo... En el tema de las afrodescendientes o de las personas con discapacidad que participaban, entonces ya empiezan a defender sus derechos... (Entrevista con Martha Isabel Muñoz, mayo de 2013).

#### **4.4.EL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA MUJER EN LA ACTUALIDAD**

El Programa de Atención Integral a la Mujer del Municipio de Arauca que inició bajo la dependencia directa del Despacho de la Alcaldía, pasó por una reforma administrativa y en la actualidad funciona bajo la coordinación de la Secretaría de Educación. Tiene como fin posicionar el enfoque de “género, masculinidad y diversidad sexual” como prioridad de la agenda social del Municipio, y así restablecer derechos con enfoque diferencial (Alcaldía de Arauca, 2013).

En cuanto a su centro de operaciones y finalizada la vigencia del comodato suscrito entre la Alcaldía y el ICBF en el año 2000, en 2011 la administración del Municipio logró gestionar recursos en el nivel central para la adquisición y adecuación de la Casa para la Atención Integral de la Mujer. Este fue un logro importante, pues a partir de ese año el programa cuenta con locaciones propias y bien adecuadas desde donde coordinar y desarrollar las actividades. En este sentido, la Agencia de la ONU para los refugiados –ACNUR- ha sido una aliada estratégica pues además de la asistencia técnica para la puesta en marcha de la Casa, contribuyó con la dotación del predio y con los elementos necesarios para su funcionamiento.

Por último un elemento importante para resaltar, es la incorporación del enfoque diferencial de género, masculinidad y diversidad sexual en el Plan de Desarrollo Trabajo, Progreso y Solidaridad 2012 – 2015, que fuera elaborado por la administración y que establece como meta para el Municipio el reconocimiento de los derechos de las mujeres, hombres y personas LGBTI, entre otros grupos poblacionales (adulto/a mayor, infantes en condición de discapacidad, indígenas, afrodescendientes y jóvenes).

Este puede contarse como un logro de la gestión y el trabajo realizado desde la Coordinación del Programa de Atención Integral para la Mujer y como una experiencia exitosa que refleja el compromiso sistemático para avanzar hacia mayores niveles de equidad entre los hombres y las mujeres araucanos/as.

A manera de síntesis y luego de transitar año tras año por los informes de gestión y el relato de Martha Isabel Muñoz, quien desde 1999 y hasta la fecha es la Coordinadora del Programa para la Atención Integral de la Mujer en el Municipio de Arauca, el Anexo A resume el camino recorrido por la administración y los temas que año tras año han llegado a hacer parte de la agenda pública. Así mismo, permite identificar las distintas entidades, instituciones públicas y privadas, organismos internacionales y otros aliados estratégicos en la implementación de las acciones.

Algunos elementos que llaman la atención de este recorrido son:

- El especial énfasis en el fenómeno del embarazo adolescente como parte de la implementación de las acciones sobre los derechos sexuales y reproductivos; es importante, sin embargo, plantear la pregunta por la integralidad del tema, y es en qué medida se abordan temas como ETS, VIH/SIDA, cáncer de cuello uterino, de mamas, interrupción voluntaria del embarazo, acceso a métodos de planificación familiar, entre otros.
- El trabajo permanente en salud mental y física, como una dimensión de la comprensión de la salud desde una perspectiva integral, necesaria en el trabajo con grupos poblacionales de diversa índole.
- Aunque se han realizado talleres de liderazgo, convivencia y eventos para analizar el papel de las mujeres araucanas en el marco del proceso de paz que adelanta el gobierno nacional, los temas de participación política y violencia

sexual en el marco del conflicto tienen un menor desarrollo en relación con otros temas del Programa.

- El enfoque diferencial desde el punto de vista étnico está prácticamente ausente de los procesos de formulación e implementación de las acciones, y proyectos del programa, situación que resulta preocupante si se tiene en cuenta la importante presencia de comunidades y mujeres indígenas en la región, y la magnitud de los problemas que los/as afecta como sujetos de derechos y como comunidad.
- En general, el programa ha desplegado sus acciones en un amplio sector de la sociedad araucana, involucrando como destinatarios y/o beneficiarios diversos grupos sociales, con excepción de las comunidades indígenas. Esto es positivo si se tiene en cuenta que buena parte de las transformaciones necesarias para alcanzar mayores niveles de equidad ocurren en la interacción cotidiana de todos y cada uno de los/as ciudadanos/as, entre ellos/as y su entorno, sin embargo, el trabajo con las comunidades étnicas pasa a ser un reto en la formulación e implementación de acciones de gobierno.

Como parte final de la presentación y análisis de los antecedentes que permiten entender la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018, me permitiré analizar las acciones adelantadas durante el período 1999 – 2012 a la luz del modelo propuesto por Astelarra (2004).

Este análisis es importante porque permite establecer en qué medida las acciones adelantadas por la administración de Arauca buscaron generar cambios estructurales en las relaciones de subordinación entre hombres y mujeres, y que tan sostenibles pueden resultar estos cambios.

Se trata de un modelo básico, aplicado por la autora a distintos contextos como el europeo o el latinoamericano y por otras investigadoras para analizar realidades locales como la de Bogotá (Fuentes, 2007), o el Proyecto de Cooperación Internacional “Derecho a una Ciudad Segura y Equitativa para las Mujeres”, coordinado desde la ciudad de Morón, en España (Arenas, 2011). Este modelo es un esfuerzo por comprender hacia donde avanzan las políticas de equidad de géneros y de igualdad de oportunidades y cuáles han sido los esfuerzos realizados por los gobernantes en los últimos años.

A partir de su aplicación es posible clasificar y describir el énfasis que realizan los estados, en este caso, las administraciones públicas, a la hora de definir y ejecutar acciones que buscan superar las situaciones de desigualdad y la inequidad basadas en la diferencia sexual y de géneros.

Como ya se explicó en el Capítulo 2, el modelo presenta tres niveles de acción, cada uno con un propósito específico que contribuye a generar cambios graduales de tipo social e institucional en la tarea de erradicar las situaciones de injusticia social basadas en las diferencias entre hombres y mujeres. Dichas acciones están divididas en tres niveles, así:

- A. En el primer nivel se encuentran las acciones de **conocimiento, información, sensibilización y formación**. Estas se formulan con el fin de generar cambios cognitivos y discursivos en la sociedad. Se dividen en:
  - Acciones de información y sensibilización: su propósito es ampliar la cultura de las mujeres, brindar información sobre sus derechos y sensibilizarlas a ellas y la sociedad en general sobre la discriminación como un problema público.

- Creación de conocimiento de género: son acciones que buscan brindar herramientas para comprender la categoría de género como un marco de análisis social y como un enfoque de planificación pública.

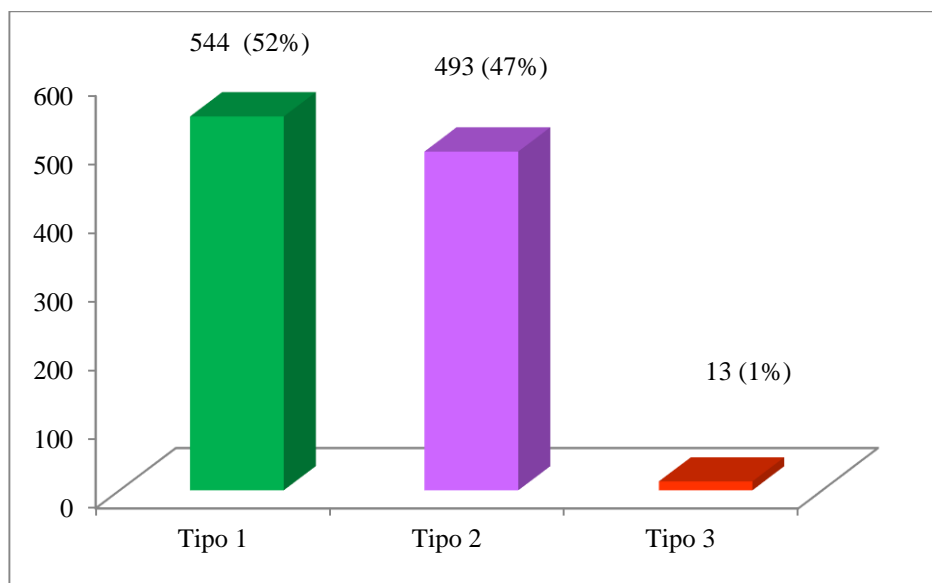
B. En el segundo nivel se ubican las denominadas **actuaciones directas contra la discriminación**, se dividen en dos tipos:

- Acciones estructurales: son aquellas que buscan propiciar cambios a nivel normativo y por esta vía generar distintas formas de interacción.
- Acción directa individual, asistencial y formación ocupacional:
  - ✓ La acción directa individual busca darle un apoyo personalizado a las mujeres que se ven afectadas por algún tipo de discriminación.
  - ✓ La acción directa asistencial busca ayudar a las mujeres con medidas de protección, un ejemplo pueden ser las casas refugio de las mujeres víctimas de violencias.

C. El tercer nivel está compuesto por acciones para el **desarrollo de la institucionalidad estatal y el apoyo a organizaciones de la sociedad civil**. Con este tipo de acciones se busca crear las estructuras y recursos institucionales para desarrollar las políticas de igualdad de oportunidades (Astelarra, 2004).

Los resultados, tras analizar la información suministrada por la Administración Municipal, permiten establecer que de 1.050 acciones ejecutadas en el período 1999 – 2012, 52% corresponden a acciones de primer nivel, 47% a acciones de segundo nivel y 1% a acciones de tercer nivel.

**Gráfica 16.** Porcentaje según tipo de acciones del Programa para la Atención Integral de la Mujer del Municipio de Arauca 1999-2011 con base en el modelo de Astelarra.



**Fuente:** Cálculo de la autora a partir de la información contenida en los informes de gestión del Programa para la Atención Integral de la Mujer del Municipio de Arauca 1999-2011. Para ver un ejemplo de las acciones y el instrumento usado para su clasificación ver Anexo C.

Los datos encontrados a partir de la aplicación de este modelo, arrojan una información relevante, en la medida en que existe un porcentaje significativo y similar de acciones de tipo 1 y 2. En tal sentido, se puede concluir que hubo un esfuerzo por capacitar, sensibilizar, entrenar y formar a diversos actores municipales en los temas de equidad (acciones del primer tipo con el 52%), así como por realizar acciones de manera sostenida, que buscaron modificar algunas condiciones de desigualdad e inequidad entre mujeres y hombres en el Municipio (acciones del segundo tipo con el 47%, podría decirse que se trata de una relación casi paritaria).

En comparación, la tendencia latinoamericana demuestra que en países como Chile, Guatemala, El Salvador, Colombia y Costa Rica, las acciones formuladas e implementadas están concentradas en la categoría del Tipo 1 y representan en promedio el 59%, seguidas de las que se ubican en la categoría de Tipo 2 con el 34% y las de Tipo 3 que tan solo representan el 7% (Astelarra, 2004).

Otros análisis más locales que toman como referente la ciudad de Bogotá, demuestran que tras la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2005 – 2016, las acciones de Tipo 1 alcanzaron el 60%, las de Tipo 2 el 28,33%, y las de Tipo 3 el 11.67%, confirmando la tendencia regional (Fuentes, 2007).

La formalidad del conteo es sólo un dato de referencia, pues aun cuando el porcentaje de acciones del tercer tipo sea tan bajo (1%) en Arauca, el proceso de fortalecimiento institucional del programa ha sido relevante, en tanto los cambios administrativos y las decisiones políticas han facilitado la existencia de recursos físicos y humanos asignados exclusivamente al tema, así como la conformación de instancias de participación y visibilización social como el Consejo Comunitario de Mujeres, la Red de Mujeres Vida y Rostros de Paz, la Red de niños, niñas y adolescentes por la Defensa de sus Derechos y la Prevención de la ESCNNA y el Grupo de Nuevas Masculinidades (Entrevista con Martha Isabel Muñoz, mayo de 2013). Estos son elementos que han contribuido a un importante proceso de institucionalización del Programa de Atención Integral para la Mujer, y a su sostenibilidad luego de su creación.

Sin embargo y aunque los resultados del Municipio de Arauca superen la tendencia regional, pues la diferencia entre las acciones del Tipo 1 y el Tipo 2 es sólo de 5 puntos (Tipo 1, 52%; Tipo 2, 47%) la pregunta que queda luego de analizar las acciones en favor de la igualdad de oportunidades es la misma para todos los contextos: ¿qué tan útil y transformador de las situaciones de inequidad y desigualdad resulta esta concentración de los esfuerzos y recursos en las acciones de Tipo 1 y 2? y ¿qué significa para los procesos sociales e institucionales el desbalance con respecto a las acciones de Tipo 3 definidas en el marco de este análisis?

Otras preguntas pertinentes son: ¿qué tanto cambió la tendencia en las acciones que quedaron definidas en el documento de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018, en



relación con las acciones adelantadas en años anteriores? y de haber cambios, ¿cuáles son los nuevos retos para la administración pública en términos del enfoque y la viabilidad de las acciones propuestas en esta política?

¿Qué efecto pudieron tener las acciones de Tipo 1 y 2 implementadas durante los últimos 13 años en el Municipio, en las posturas y discursos de los/as actores que intervinieron en la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018?

Las respuestas a estas preguntas serán materia de desarrollo en el próximo Capítulo, entre tanto y a manera de conclusión del camino recorrido en este aparte, de los 13 años de existencia e implementación del Programa de Atención Integral para la Mujer en el Municipio es importante resaltar lo siguiente:

- La llegada de una mujer a la Administración Municipal fue decisiva para la creación del Programa y en consecuencia para la inserción del tema de equidad de géneros en la agenda pública.
- El equipo coordinador, aunque con algunas variaciones, ha estado siempre a la cabeza de la misma funcionaria, lo que ha permitido dar continuidad a los procesos y conservar una línea técnica en la formulación e implementación de las acciones; esto se observa al comprobar la presencia permanente de sectores académicos que son protagonistas en la definición de los enfoques y metodologías utilizadas en cada fase del programa.
- Una amplia e integral comprensión del problema, así como la necesidad de garantizar recursos y la sostenibilidad del programa llevó a su Coordinadora a establecer alianzas con otros sectores de la administración pública, organismos internacionales como ACNUR y organizaciones privadas, lo que ha abonado el camino hacia la transversalización del tema de equidad de géneros en la política social, económica y ambiental del Municipio, sin embargo valdría la pena

indagar hasta qué punto esto puede considerarse como un elemento que abona en la necesidad de institucionalizar la política de equidad pues según se lee en los informes de gestión, se trata de alianzas específicas y coyunturales destinadas a llevar a cabo la implementación de un determinado programa o proyecto, más que a definir líneas y estrategias de acción por la equidad de géneros, a mediano y largo plazo en el Municipio.

- Pese a la pregunta por el nivel de institucionalización, se reconoce la conformación de alianzas como el resultado de un enfoque político y administrativo del Programa de Atención Integral a la Mujer, pues a partir de argumentos técnicos se ha podido establecer cómo las desigualdades basadas en la diferencia sexual y de géneros ocurren en todos los ámbitos de la vida pública y privada de los/as ciudadanos/as y la necesidad de definir y articular acciones desde todos los sectores de la administración, si se quiere mejorar los indicadores de desarrollo humano del Municipio.

Sin embargo, como se mencionó en el párrafo anterior, dichas alianzas no han derivado en la construcción y consolidación de lineamientos de política social incorporados en todos los procesos de planeación del municipio, y siguen siendo muy dependientes del interés por el tema que muestre el funcionario/a de turno. Este será un tema sobre el que se profundice en capítulos posteriores.

- A pesar de los cambios de gobierno y de los riesgos y/u oportunidades que esto pueda significar para garantizar la permanencia de un tema en la agenda pública, en Arauca, el Programa de Atención Integral a la Mujer ha estado vigente en la Administración Municipal. Esto podría explicarse a partir de dos argumentos: el primero, una correspondencia con los lineamientos de las políticas nacionales sobre equidad de géneros e igualdad de oportunidades y del mandato de su territorialización vía descentralización, pues en el Municipio se

ha trabajado a partir de las acciones sectoriales y metas definidas en el nivel central, en tal sentido, las políticas dirigidas a las mujeres jefas de hogar, la Política Nacional de Mujeres Constructoras de Paz 2003 – 2006 y los Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (2012) han sido marco de referencia para la definición de acciones municipales; el segundo, un esfuerzo de la coordinación del Programa por construir y fortalecer alianzas con otros sectores, como estrategia para hacerlo sostenible y garantizar recursos.

- Llama la atención la ausencia de acciones del tercer tipo, es decir, la escases de procesos organizativos promovidos desde la sociedad civil e independiente de la institucionalidad, así como la sostenibilidad de las dinámicas institucionales que permitan darle continuidad a las acciones a través de líneas, estrategias o planes de acción a largo y mediano plazo

Si bien, existen instancias de participación ciudadana como el Consejo Comunitario de Mujeres o la Red de Niños, Niñas y Adolescentes por la Defensa de sus Derechos y la Prevención de la ESCNNA y el Grupo de Nuevas Masculinidades, estos grupos tienen un vínculo muy estrecho con la administración, su funcionamiento y articulación dependen en gran medida de la coordinación del programa.

Este es un elemento muy importante, pues reviste de una gran fragilidad los logros y alcances de las acciones en la medida en que concentra toda la responsabilidad de la formulación, implementación, seguimiento y veeduría de las acciones en el equipo de funcionarias responsable de su ejecución y desdibuja el importante papel de independencia y autonomía que la sociedad civil juega en estos procesos.

Así mismo, limita significativamente la participación ciudadana, los mecanismos de comunicación, la relación sociedad civil/institucionalidad estatal y puede llevar a que se establezca una relación unidireccional en la formulación e implementación de las políticas, donde los/as ciudadano/as se convierten en receptores/as de una oferta institucional de bienes y servicios, y sus procesos organizativos, en instancia de legitimación de las decisiones de gobierno; al final, un modelo de administración muy en la línea de las denominadas *teorías centradas en el Estado* (Roth, 2009) desarrolladas en el Capítulo 1, que entienden la acción estatal como un proceso de selección de demandas y una provisión de servicios, resultado de las decisiones de los funcionarios públicos (Roth, 2009).

Algunas de las conclusiones de este capítulo serán desarrolladas a continuación cuando se analice la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 a la luz del modelo Advocacy Coalitions.

## **5. FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICAS PARA LA IGUALDD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES Y LA EQUIDAD DE GÉNEROS EN ARAUCA 2013 – 2018 A LA LUZ DEL MODELO ADVOCACY COALITIONS.**

### **5.1.¿POR QUÉ UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA EQUIDAD DE GÉNEROS EN ARAUCA?**

Desde la creación del Programa de Atención Integral para la Mujer en el Municipio de Arauca hasta la fecha, ha sido evidente el interés de su coordinación, por adelantar acciones que permitan mejorar la calidad de vida de las mujeres, hombres, niños, niñas y adolescentes araucanos, en el entendido que cada situación de violencia y discriminación basada en las diferencias sexuales y de género es un ataque a la dignidad de las personas y a su condición de ciudadanos/as.

Así, al cúmulo de experiencias de casi 13 años en la formulación e implementación de proyectos liderados desde la Casa de la Mujer, a las constantes demandas ciudadanas y a la necesidad de articular acciones entre diversos sectores de la Administración Municipal que facilitaran un proceso de planeación estratégica para lograr mayor impacto en la población, se sumó el interés del Alcalde municipal de abordar el tema en su plan de desarrollo:

Así lo expresó el señor Alcalde Luis Emilio Tovar:

Si hay igualdad de condiciones no debería existir una cuota de género... al menos yo considero que la mujer es igual al hombre, lo que me llevó a tener mujeres en mi gabinete, cinco mujeres de los once cargos de alto nivel... Y tenemos que visibilizar de alguna manera lo que yo pienso, tenemos que, en cierta manera pero ya en un capítulo muy pequeño, dar cumplimiento a una norma, más que la norma que se

escribe, la normatividad jurídica, yo digo que es una norma de comportamiento humano que debe obligatoriamente darle esa importancia a la mujer, como quiera que uno ve que nuestra comunidad es muy machista, que los hombres son muy machistas, de alguna manera tenemos que prenderle una luz roja, entonces por eso se formula esa política, para que les esté avisando y les esté diciendo con tiempo a los hombres e incluso a las mismas mujeres: estamos en igualdad de condiciones (Entrevista al Alcalde, noviembre de 2013).

Por su parte, para la coordinadora del Programa de Atención Integral para la Mujer del Municipio de Arauca, Martha Isabel Muñoz, la necesidad de una adecuada planeación y articulación de las acciones fue la principal razón que motivó la formulación de la política:

Era necesario establecer acciones marcadas bajo una planeación, bajo unas directrices y que no puede convertirse en actividades sueltas que quiera hacer... cada servidor público o cada Secretario o cada Alcalde que venga a ejercer un liderazgo, entonces se hace necesario que esté plasmado en un documento, entonces, qué mejor que una política pública (Entrevista con Martha Isabel Muñoz, mayo de 2013).

Razones políticas, jurídicas y administrativas como las esgrimidas por el Alcalde y por la Coordinadora del Programa, fueron consideradas por el equipo de consultoras para establecer la pertinencia y necesidad de una política pública municipal encaminada a mejorar las condiciones de vida de hombres y mujeres en la ciudad.

Así, dentro del documento de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 se plasmaron, como argumentos para justificar su existencia, el compromiso por cumplir los mandatos internacionales, nacionales y municipales en favor de la igualdad y la equidad; la necesidad de desarrollar las capacidades y libertades fundamentales de los hombres y mujeres del municipio; la urgencia de implementar acciones de reparación y atención

a hombres y mujeres cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados en razón de su identidad sexual o de género; y la decisión de avanzar en la consolidación de un proyecto de municipio democrático, plural y garante de los derechos fundamentales de sus ciudadanos/as. (Fuentes y Melo, 2013).

## **5.2.¿CÓMO SE FORMULÓ LA PPIOMHEG ARAUCA 2013 – 2018?**

Si bien, el origen de la Política se enmarca dentro de las acciones desarrolladas a partir del año 1999, ampliamente descritas en el capítulo anterior, su consolidación inicia con un esfuerzo realizado por la Coordinación del Programa por garantizar la inclusión de un enfoque diferencial y la perspectiva de género en el Plan de Desarrollo Trabajo, Progreso, Solidaridad 2012 – 2015.

En este contexto, en el mes de mayo de 2013 se realizó la contratación de un equipo consultor para la formulación de la política. Posteriormente, se realizó un ciclo de consultas ciudadanas en las que participaron 14 grupos entre funcionarios públicos, docentes, estudiantes, mujeres jefas de hogar, mujeres víctimas de la violencia, comunidades indígenas y afrocolombianas, periodistas, lideresas comunitarias, entre otros. Finalizado el proceso de consulta, se inició un trabajo de sistematización y de armonización de los lineamientos y acciones municipales con los lineamientos de la política nacional.

Culminadas el proceso, el equipo consultor entregó a la Coordinación del Programa de Atención Integral a la Mujer la *Política Pública para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y la Equidad de Géneros Arauca 2013 – 2018*, con el propósito de ser ratificada por el Alcalde y acogida mediante acuerdo por el Consejo Municipal. Estos últimos pasos no han ocurrido en el municipio, lo que da pie a preguntarse qué tan decidida es la voluntad política del gobierno y qué tan claros son

los esfuerzos por institucionalizar dicha política. En los próximos capítulos desarrollaré este y otros interrogantes.

### **5.3.MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE LA PPIOMHEG ARAUCA 2013 – 2018**

#### **5.3.1. Marco Conceptual**

La política fue diseñada a partir de tres herramientas conceptuales y los marcos normativos nacionales e internacionales que promulgan, promueven y garantizan los derechos humanos de las mujeres.

Así, los lineamientos y acciones fueron definidos teniendo en cuenta los postulados conceptuales propuestos por la CEPAL en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe recogidos en el documento *¿Qué Estado para qué igualdad?*

De la misma forma, la política incorporó un enfoque de derechos y enfoque diferencial que bien pueden estar sustentados en las posturas más importantes desarrolladas por Nancy Fraser, Martha Nussbaum y Amartya Sen, a propósito de la justicia social y el desarrollo humano como elementos centrales del desarrollo global.

Por último, se tuvieron en cuenta los elementos del modelo propuesto por Astelarra (2004) para el análisis de las políticas de igualdad en Europa y América Latina, modelo que ha sido ampliamente tratado en este documento.

Sobre el marco de la CEPAL y como resultado de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de 2010 donde se analizaron los avances en



materia de igualdad de género luego de 15 años de existencia de la Plataforma de Acción de Beijing, 10 años de la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y tres años de la adopción del Consenso de Quito en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, llevada a cabo en 2007, se hizo evidente para los Estados que avanzar en la igualdad implica garantizar a las mujeres el control sobre los bienes materiales, los recursos naturales e intelectuales y la capacidad de decidir sobre los ingresos y activos de su familia; también es un compromiso por generar escenarios de respeto por su integridad física, su sexualidad y las decisiones sobre su reproducción y es una apuesta por la representación paritaria de las mujeres en todos los espacios públicos de liderazgo y toma de decisiones (CEPAL, 2010).

Los resultados que arrojó el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL<sup>31</sup> son reveladores al analizar la situación de las mujeres en estos tres ámbitos (económico, físico y político):

En materia económica al año 2008, el 32% de las mujeres urbanas de la región eran dependientes o no contaban con ingresos propios, en contraste con un 10% de hombres en la misma situación. Por otra parte, las mediciones sobre uso del tiempo que se han realizado en distintos países muestran una sobrecarga laboral para las mujeres en relación con el trabajo remunerado y no remunerado.

Con respecto a las condiciones físicas el panorama no es más alentador. Los datos sobre embarazo adolescente, mortalidad materna, demanda insatisfecha en los métodos de planificación familiar, acceso al aborto legal y seguro, violencia de pareja y violencia sexual, siguen siendo alarmantes y dan cuenta de una realidad adversa para las mujeres en todos los países.

---

<sup>31</sup> Este observatorio se creó durante la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe Quito, 2007, como una iniciativa de los países miembros de la CEPAL, con el fin de analizar y hacer visible el cumplimiento de las metas y objetivos internacionales en torno a la igualdad de género. Actualmente, la División de Asuntos de Género de la CEPAL asume la Secretaría Técnica del Observatorio. Más información en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

Por último, las cifras sobre participación política, aunque evidencian una mejora importante durante los últimos 15 años, están lejos de reflejar una participación paritaria. En países como Costa Rica, durante el año 2009 las mujeres ocuparon el 43% de los cargos del ejecutivo y en Chile, durante la primera administración de Bachelet, el 48% en esta misma rama. Otros países como Argentina, Perú, Ecuador y Colombia alcanzaron el 30% como consecuencia de la aplicación de la denominada Ley de Cuotas y en países como Brasil, Haití, Islas Caimán, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela el porcentaje de mujeres ni siquiera alcanzó el 15%. En relación con el poder legislativo, el promedio regional de participación femenina para 2010 era del 22.2% (CEPAL, 2010).

Ante este panorama, el marco de interpretación y acción propuesto por la CEPAL para combatir las desigualdades de género contempla desarrollar acciones encaminadas a garantizar la autonomía de las mujeres en estos tres ámbitos: la autonomía económica y material, la autonomía física y la autonomía en los procesos de toma de decisiones.

Aunque la conceptualización de la CEPAL no incluye la dimensión cultural de la autonomía, esta fue incorporada por el equipo de consultoras como necesaria en la transformación del orden simbólico y de las representaciones sociales que refuerzan estereotipos sobre las identidades masculinas y femeninas, que son reproducidos en las interacciones cotidianas entre los sujetos y que se difunden de forma masiva y naturalizada a través de los medios de comunicación, los modelos de enseñanza, los lenguajes verbales y corporales, el arte, la estética y la recreación (Fuentes y Melo, 2013).

Por su parte, el enfoque de derechos y el enfoque diferencial se fundamentan en el reconocimiento de las libertades individuales y en las capacidades de los seres humanos para tomar decisiones en favor de su bienestar. Son el resultado de profundos cuestionamientos a los modelos de desarrollo imperantes en la década de los ochenta,

aún vigentes, que privilegian la idea de una calidad de vida mejorada como consecuencia del crecimiento económico y el aumento del Producto Interno Bruto en los países.

En respuesta a este modelo indiferenciado, desde la década de los setenta, se ha desarrollado un nuevo paradigma teórico en el campo del desarrollo y las políticas públicas, denominado: enfoque de las capacidades o enfoque del desarrollo humano<sup>32</sup>.

Dicho enfoque parte de plantear dos preguntas fundamentales: ¿qué son realmente capaces de hacer y de ser las personas? y ¿qué oportunidades tienen verdaderamente a su disposición para hacer o ser lo que puedan? (Nussbaum, 2012). Para Amartya Sen, un gobierno tiene que ser juzgado en función de las capacidades concretas de los ciudadanos, esto es, de las oportunidades y acceso que tienen para hacer efectivos sus derechos, “de acuerdo a una idea intuitiva de la vida y considerando a las personas como un fin en sí mismas” (Nussbaum, 2002, p. 32).

Por su parte, Nussbaum (2002) identifica una lista de capacidades humanas centrales:

- Vida: ser capaz de vivir una vida de extensión normal. No morir prematuramente o antes de que la propia vida se haya reducido al punto de no merecer vivir.
- Salud Corporal: ser capaz de tener buena salud, incluyendo la salud reproductiva. Tener un techo y alimentación adecuada.
- Integridad Corporal: ser capaz de moverse libremente de un lugar a otro, que los límites del cuerpo sean soberanos, tener oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección sobre la reproducción.

---

<sup>32</sup> Amartya Sen y Martha Nussbaum son los principales exponentes de este enfoque.

- Sentidos, imaginación y pensamiento: ser capaz de utilizar los sentidos, de imaginar, pensar y razonar; recibir una educación que permita desarrollar estas capacidades y un ambiente de libertad para manifestar gustos y creencias.
- Emociones: ser capaz de amar a quienes nos aman y cuidan de nosotros. Que el propio desarrollo emocional no esté arruinado por un temor o preocupación aplastante. Apoyar formas de asociación humanas.
- Razón práctica: ser capaz de formular un concepto del bien y poder construir un proyecto de vida.
- Afiliación: ser capaz de vivir con y hacia otros, de reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos. Ser capaz de ser tratado como un ser dignificado con un valor igual al de los demás.
- Otras especies: ser capaz de cuidar a las plantas, los animales y en general la naturaleza.
- Juego: ser capaz de reír y jugar.
- Control del propio entorno: ser capaz de participar efectivamente en elecciones políticas que gobiernen la propia vida; ser capaz de tener propiedad (de tierra y bienes inmuebles), de manera formal y en términos de real oportunidad. (Nussbaum, 2002, p. 120)

Como complemento teórico al enfoque de las capacidades, la teoría de Fraser (2008) ofrece el marco de interpretación necesario para abordar los problemas de justicia social que se derivan de las diferencias sexuales y de género. Desde una perspectiva post estructuralista la autora establece que estas desigualdades tienen su origen en un modelo basado en relaciones de poder que privilegian no sólo el acceso de unos pocos

a los bienes materiales y a los recursos económicos, sino una valoración desigual de las identidades culturales, de sexo y género, y una carente y fallida representación política de los sujetos (Fraser, 2008).

En este sentido, se considera necesario “analizar la justicia como un concepto multidimensional que comprende las tres dimensiones: redistribución de recursos, reconocimiento de identidades y representación política” (Fraser, 2008) y que las acciones encaminadas a superar la injusticia social deben contemplar, en la misma proporción, medidas que apunten a restablecer y promover un acceso igualitario y efectivo a los recursos materiales, al orden y simbólico y cultural de la vida humana y a los espacios de participación política.

Con todo lo anterior, en el documento de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 se establece:

De igual forma, esta política pública comparte el enfoque de derechos que busca potenciar capacidades, funcionamientos y libertades de las personas; en particular, hace suyo el marco conceptual del enfoque diferencial de derechos con énfasis en género.

Desde esta perspectiva, se asume que cada persona es un fin en sí mismo y es deber del Estado garantizar el pleno desarrollo de sus capacidades, se trata entonces de potenciar el ser y el hacer de los individuos para vivir dignamente<sup>33</sup>. Si cada persona es un fin en sí mismo, se reconoce como un ser particular, no se convierte en una cifra indiferenciada de las políticas públicas (Fuentes y Melo, 2013).

---

<sup>33</sup> Para una ampliación del enfoque de las capacidades consultar la obra de Amartya Sen y Martha Nussbaum.

### 5.3.2. Marco Normativo

La PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 se formuló en el marco de distintos instrumentos, acuerdos y consensos promulgados en diversas conferencias y convenciones sobre mujer, población y desarrollo, medio ambiente, derechos humanos, seguridad alimentaria, entre otros temas del resorte de organismos multilaterales como la ONU y la CEPAL.

Como referentes más relevantes es importante mencionar el papel que juegan los siguientes marcos normativos: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación con la Mujer – CEDAW – de 1979; la IV Conferencia sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995; los Objetivos de Desarrollo del Milenio promulgados por la ONU en 2010 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las formas de Violencia contra las Mujeres, Belem do Para de 1994, en los procesos de formulación de planes, programas y proyectos encaminados a cumplir la responsabilidad de los Estados de garantizar todo el respeto y defensa de los derechos de las mujeres.

En lo que atañe al marco normativo nacional, la Constitución Política de 1991 reconoce y garantiza los derechos de las mujeres en Colombia, cuando en su artículo 43 señala: “la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación” y “establece la protección a las mujeres jefas de hogar, la necesidad de promover la participación de las mujeres en cargos decisorios, así como la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres” (Fuentes y Melo, 2013).

La Carta Política también reconoce al Estado colombiano como pluriétnico y multicultural, lo que incorpora un enfoque diferencial de los derechos y establece la prevalencia de los derechos de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos/as mayores y personas en condición de discapacidad.

Derivado de los acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Colombiano y lo establecido en su carta constitucional, la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 se fundamenta en el amplio marco legislativo desarrollado como mecanismo para proteger y garantizar los derechos de las mujeres en distintos ámbitos (Ver Anexo B).

Por último, la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 acoge los lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (2012), el documento CONPES Social No 161 Equidad de Género para las Mujeres de 2013 del Consejo Nacional de Política Económica y Social y los Lineamientos del Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias 2012 – 2022 del actual gobierno nacional y los lineamientos del Plan de Desarrollo Trabajo, Progreso y Solidaridad Arauca 2012 – 2015 (Fuentes y Melo, 2013).

#### **5.4. CONSULTA CIUDADANA PARA LA FORMULACIÓN DE LA PPIOMHEG ARAUCA 2013 – 2018**

Una parte importante del proceso de formulación de la política fue la consulta ciudadana hecha con distintos sectores de la población araucana. El objetivo de dicha consulta fue establecer un diálogo con la ciudadanía para a partir de sus vivencias, sueños, percepciones y conocimiento del contexto, identificar y priorizar los problemas que afectan a los hombres y las mujeres del Municipio, y así formular posibles soluciones.

Este trabajo se llevó a cabo usando herramientas concebidas en el marco del enfoque Investigación Acción Participativa – IAP<sup>34</sup>, particularmente la metodología conocida

---

<sup>34</sup>La Investigación Acción Participativa es una metodología que apunta a la producción de un conocimiento propositivo, mediante un proceso de debate, reflexión y construcción colectiva de saberes

como Diagnóstico Rápido Participativo – DRP –. Esta metodología, implementada en contextos rurales y urbanos recopila información a partir de las percepciones, conocimientos y saberes de la propia comunidad, por lo que se convierte en un ejercicio de reflexividad y reconocimiento colectivo del contexto y sus particularidades (Selener, Endarra y Carvajal, 1997).

Para las consultoras, utilizar enfoques metodológicos y herramientas de consulta participativos en los procesos de formulación de políticas públicas es importante porque posibilita la generación de conocimientos, permita reflexionar de manera individual y colectiva y se avanza en un proceso de concientización de las personas y las comunidades (Alcaldía de Arauca, 2012). Por otra parte, su implementación promueve la participación y el empoderamiento de las comunidades, y fortalece las dinámicas de integración y articulación entre distintos sectores de la administración y la ciudadanía del Municipio (Selener, et al., 1997).

#### **5.4.1. Dinámica de la consulta ciudadana**

Utilizando las herramientas que provee la metodología del Diagnóstico Rápido Participativo, cada sector de la población fue convocado por separado para participar en sesiones de consulta cuya duración promedio eran dos (2) horas. Durante todo el proceso se llevaron a cabo 15 sesiones o talleres de trabajo.

Cada uno de los talleres realizados se inició con la siguiente pregunta: ¿cuál es la Arauca que soñamos para los hombres y las mujeres durante los próximos cinco años? Para responder esta pregunta los asistentes debían dirigirse hacia un extremo del salón donde estaban ubicadas unas láminas con imágenes genéricas sobre diversos temas

---

entre los diferentes actores de un territorio con el fin de lograr la transformación social (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, 2005).



(deportes, arte, animales, objetos, paisajes, personas, etcétera) y allí tomar la lámina que mejor representara su sueño.

Posteriormente, las consultoras hacían una breve explicación del marco conceptual que orientaba la elaboración del documento de la política y una vez finalizada esta explicación, los participantes iniciaban el ejercicio de identificación y priorización de problemas mediante la herramienta “lluvia de ideas” y tarjetas . Luego de socializar los resultados del ejercicio se abría un espacio para el debate y la reflexión y con algunos grupos fue posible pensar y discutir las soluciones para los problemas priorizados.

#### **5.4.2. ¿Quiénes participaron en la consulta?**

A la consulta se convocaron grupos de diversos sectores: mujeres rurales, mujeres jefas de hogar, indígenas, jóvenes, estudiantes de básica secundaria y media de dos colegios públicos, docentes, funcionarios/as públicos/as, gabinete de gobierno, concejales, periodistas, afrocolombianos/as, líderes/as de juntas de acción comunal, población LGBTI, mujeres de iglesias cristianas, entre otros.

La consulta tuvo un carácter mixto, con una importante presencia masculina, pues en la línea de los propósitos del Programa de Atención Integral para la Mujer del Municipio, la participación de los hombres es un factor importante para garantizar avances significativos en materia de equidad de géneros, postura que coincidió con el enfoque y la decisión del equipo de consultoras de involucrar a los hombres durante el proceso de consulta y diálogo ciudadano.

Por otra parte, el grupo de infantes y jóvenes fue nutrido pues el trabajo se adelantó con estudiantes de los grados 6°, 7° y 11° de dos (2) de los colegios públicos más

importantes del Municipio y en estos grupos la presencia de hombres fue superior a la de mujeres.

Es importante destacar que en todos los grupos se contó con la participación de personas muy informadas sobre las realidades y dinámicas del Municipio, además de sensibilizadas sobre la importancia de la equidad de géneros y la igualdad de oportunidades como una meta de desarrollo individual y comunitario, este hecho puede explicarse como resultado del impacto que han tenido las acciones adelantadas desde el Programa para la Atención Integral a la Mujer, y el énfasis que se ha hecho en acciones de sensibilización, formación y capacitación en los temas de equidad de géneros, masculinidades y diversidad sexual, entre otros.

**Tabla 5.** Mujeres y hombres consultados por sector y grupo poblacional para la formulación de la PPIOEG 2013-2018 el Municipio de Arauca.

<b>Grupo Poblacional</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Funcionarios/as de la Administración Municipal y representantes de ONG ejecutoras de programas y proyectos.	4	24	13	76	17
Líderes/as y Ediles/as de las JAC	2	15	11	85	13
Víctimas de desplazamiento forzado	3	18	14	82	17
Comunidades indígenas y afrocolombianas.	7	41	10	59	17
Trabajadoras informales	0	0	4	100	4
Mujeres jefas de hogar	0	0	15	100	15
Mujeres Rurales	0	0	15	100	15
Estudiantes de colegios públicos de los grados 6°, 7° y 11°	59	43	78	57	137
Concejo Municipal	9	90	1	10	10
Rectores y docentes de colegios públicos	5	38	8	62	13
Gabinete de Gobierno	6	46	7	54	13
Mujeres de iglesias cristianas	0	0	7	100	7
Periodistas de medios regionales	3	60	2	40	5
Lideresas de diversos sectores	1	4	22	96	23
<b>TOTAL ACTORES CONSULTADOS</b>	<b>99</b>	<b>32</b>	<b>207</b>	<b>68</b>	<b>306</b>

Fuente: Fuentes y Melo (2013).

### 5.4.3. Resultados de la consulta

Estos fueron los problemas identificados por los/as ciudadanos/as que participaron en la consulta:

**Tabla 6.** Resultados cuantitativos del DRP. Problemas Identificados

No.	CATEGORÍA	No. Menciones	%
1	Violencias basadas en el género	158	23
2	Empleo, pobreza e ingresos	97	14
3	Cultura, comunicación y valores	87	13
4	Conflicto armado, urbano y rural	64	9
5	Salud	64	9
6	Adicciones	39	6
7	Educación, formación y capacitación	36	5
8	Empoderamiento y participación	41	6
9	Estado y políticas públicas	36	5
10	Igualdad y equidad	24	3
11	Medio ambiente y vivienda	24	3
12	Conocimiento y cumplimiento de normas	12	2
13	Recreación y tiempo libre	5	1
<b>TOTAL</b>		<b>687</b>	<b>100</b>

Fuente: Fuentes y Melo (2013).

#### 5.4.4. ¿Cuáles fueron los problemas priorizados?

Luego de la identificación, y en medio del análisis y la reflexión sobre los problemas más reiterados, la comunidad concluyó que de toda la lista, los problemas más relevantes para los/as araucanos/as son:

- Empleo, pobreza e ingresos.
- Cultura, comunicación y valores.
- Violencias basadas en el género.
- Salud, y salud sexual y reproductiva.
- Medio ambiente y vivienda.

#### **5.4.5. El Enfoque de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 y sus resultados a la luz del modelo de Astelarra.**

Si bien, presentar el proceso de formulación de la Política, su marco conceptual y los resultados de la consulta con los actores del municipio es importante pues es un ejercicio de sistematización de una experiencia novedosa en el Municipio, también lo es porque permite incorporar elementos para el análisis en relación con el enfoque de la política.

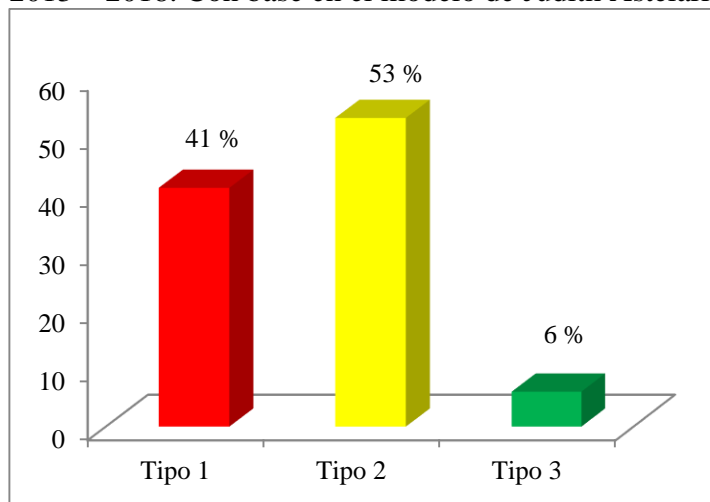
En tal sentido es interesante observar cómo el marco conceptual de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 está sustentado en lo que se ha denominado el enfoque de empoderamiento y el enfoque Género en el Desarrollo pues además de considerar las necesidades básicas de las mujeres, también incorpora elementos que buscan transformar las lógicas de subordinación y exclusión basadas en la división sexual del trabajo y la valoración desigual de la identidad masculina y femenina.

Adicionalmente, es un ejercicio importante de descentralización de formulación de política pública, pues reconoce las necesidades particulares del contexto municipal, armonizando sus lineamientos con los marcos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (2012) y el CONPES Social 161 de Equidad de Género para las Mujeres.

En relación con el modelo propuesto por Astelarra, es interesante analizar el tipo de acciones establecidas en la política, para determinar, de una parte, qué tanto cambió la perspectiva en comparación con las acciones adelantadas por el Programa de Atención Integral a la Mujer durante el período 1999 – 2012; y de otra, qué nivel de cambios puede propiciar la implementación de esta política en el Municipio.

Así, al analizar las acciones de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 utilizando el modelo mencionado, los resultados fueron los siguientes:

**Gráfica 17.** Porcentaje según tipo de acciones definidas en la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018. Con base en el modelo de Judith Astelarra (2004)



**Fuente:** Cálculo de la autora a partir de las acciones definidas en el documento de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

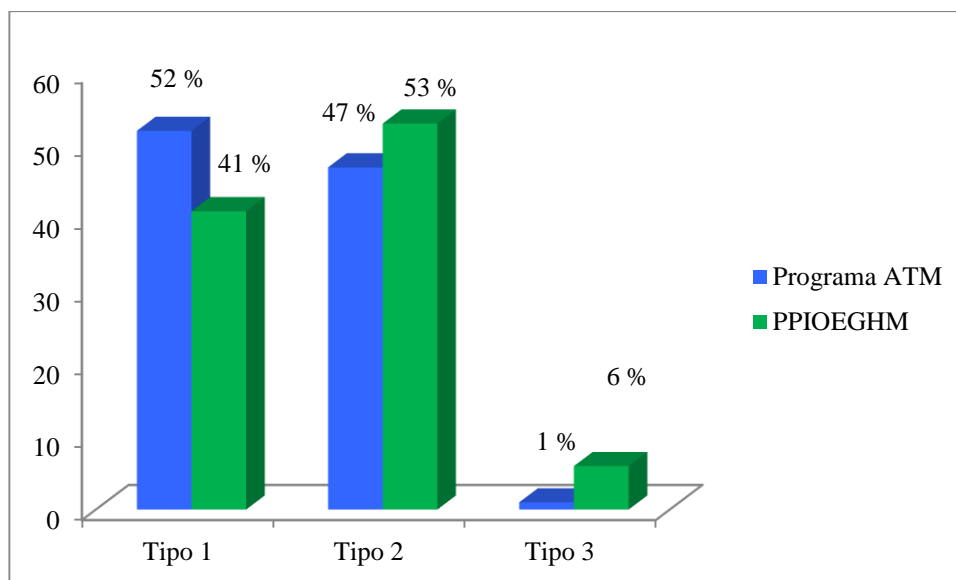
Al comparar los resultados de esta medición con las acciones en el período 1999 – 2012, es posible observar un cambio significativo en el nivel e impacto que busca la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018. Así, mientras las acciones de Tipo 2 (cambio estructural) representan el 53%, en años anteriores estas alcanzaban el 47%, un incremento de 6 puntos del periodo pasado al actual.

Este es un cambio importante si se tiene en cuenta que son estas acciones las que promueven transformaciones estructurales en las relaciones desiguales e inequitativas entre los hombres y las mujeres; también es importante considerar que el Municipio ha realizado de tiempo atrás un arduo trabajo de sensibilización, formación y comprensión del problema, lo que debería traducirse en un camino abonado para emprender acciones de mayor envergadura en la meta por hacer de Arauca un Municipio respetuoso de los derechos de las mujeres, que avanza hacia la equidad, la igualdad y la inclusión social.

Las acciones de Tipo 1 (información, sensibilización, formación y creación de conocimientos de género) se redujeron en 11 puntos, en comparación con los resultados del Programa; mientras en el primero estas constituían el 52% del trabajo propuesto, en la política llegaron a ser 41% de las actividades.

Por último, las acciones de Tipo 3 se incrementaron en un 5%, al pasar de 1% a 6%, y aunque el porcentaje de este nivel sigue siendo bajo, pues la sostenibilidad de los programas depende del grado de institucionalización y de los procesos de organización y participación de las mujeres como sociedad civil autónoma e independiente, se esperaría que la política dé un impulso para comprometer voluntades institucionales en la necesaria tarea de la articulación y la transversalización de la agenda de la equidad, la asignación de recursos, el fortalecimiento de los mecanismos de participación, el empoderamiento y el liderazgo de la sociedad araucana.

**Gráfica 18:** Comparativo resultado del análisis del Programa de Atención Integral a la Mujer de Arauca período 1999 – 2012 con la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 según el modelo de Astelarra (2004)



**Fuente:** Cálculo de la autora a partir de los informes de gestión y el documento de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

### **5.5. ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA PPIOMHEG ARAUCA 2013 – 2018 EN EL MARCO DEL MODELO ADVOCACY COALITIONS.**

La PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 es el resultado de un trabajo realizado en los últimos 13 años por la Administración Municipal, que recoge el esfuerzo de diferentes actores por generar transformaciones sociales, políticas y culturales que permitan mejorar las condiciones de vida de hombres y mujeres en el municipio. En este propósito han confluído actores provenientes de distintos sectores e influido diversos factores, dando vida a lo que hoy se conoce como la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

Identificar los tipos y niveles de relación entre actores, discursos y contextos es el propósito de este capítulo, para lo cual el modelo A.C. ofrece un marco metodológico que permite rastrear estos elementos a lo largo del proceso de formulación de la política.

Así, en esta sección analizaré los factores que desde el inicio del Programa de Atención Integral a la Mujer fueron determinantes para la formulación de la PPIOMHEG 2013 – 2018 para luego establecer cuáles fueron las coaliciones y los sistemas de creencias que influyeron en Arauca para generar acciones de gobierno encaminadas a alcanzar mayores niveles de equidad e igualdad entre los hombres y las mujeres del Municipio.

Para contextualizar, es importante recordar que el modelo A.C. establece la existencia de un *subsistema de política*, un escenario de interacción social e institucional integrado por *comunidades de política* o lo que se ha denominado A.C. Cada una de estas comunidades es la representante de un determinado sistema de creencias que



compite con los otros sistemas, en consecuencia, con las otras comunidades, en una lucha por generar cambios o mantener estable una política pública.

Esta lucha ocurre en un contexto donde existen *Factores Estables* y *Factores Dinámicos* que condicionan las interacciones entre las comunidades y los resultados de la política. Dichos factores hacen referencia, por una parte, a elementos como las reglas constitucionales, o las condiciones medio ambientales del entorno, y por otra, a aspectos como el tipo de gobierno, la opinión pública o las condiciones socioeconómicas de la población, estos últimos, considerados factores dinámicos (Sabatier, 1988)<sup>35</sup>.

Con este marco, iniciaré el análisis de la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 identificando cada componente del modelo A.C.

### **5.5.1. La PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 un subsistema de política**

El primer paso que propone el modelo A.C. es establecer en qué medida la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 constituye un subsistema de política en los términos establecidos por Sabatier. Para tal fin, es importante identificar los elementos centrales del subsistema: temporalidad, espacialidad, existencia de comunidades de política o A.C., los sistemas de creencias representados por cada una, y los/as mediadores de política que están vinculados con las decisiones gubernamentales.

A la par de este trabajo, será necesario hacer visibles los factores estables y dinámicos que influenciaron el devenir del propio subsistema. El objetivo de este recorrido es establecer cuáles han sido los sistemas de valores y aprendizajes políticos que han contribuido a la formulación de la política y/o a su transformación desde su creación

---

<sup>35</sup> Ver Figura 1.

como Programa de Atención Integral a la Mujer del Municipio de Arauca, hasta el día de hoy como PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

### **5.5.2. Temporalidad**

Según el modelo A.C. los cambios de coaliciones y sistemas de creencias de una política son identificables en un lapso de por lo menos 10 años. Este es un criterio relevante pues en el caso de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 se debe considerar su origen a partir de la creación del Programa de Atención Integral para la Mujer que inició labores en el año de 1999. En tal sentido, el problema por la desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres apareció en la agenda pública entre los años 1998 y 1999, lo que significa un período de 16 años en el cuál se han formulado e implementado acciones de gobierno para atender esta problemática.

### **5.5.3. Espacialidad**

La PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 se formuló teniendo en cuenta las necesidades de la población y particularidades del Municipio, siendo este el espacio y el escenario de su implementación.

### **5.5.4. Comunidades de Política en el proceso de formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018**

Las Comunidades de Política son “el conjunto de actores y/o personas provenientes de organizaciones tanto públicas como privadas, que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo” (Sabatier, 1988).

Los postulados del modelo A.C. y su uso para el desarrollo de algunos trabajos académicos han permitido identificar la existencia de por lo menos dos coaliciones existentes en todos los procesos de formulación de política pública<sup>36</sup>. Por ejemplo, en el año 2002, el profeso André Noël Roth utilizó este modelo para analizar la política ambiental colombiana desde el siglo XIX hasta la década del 2000.

Como resultado de este análisis, concluyó que en Colombia han existido tres tipos de política y que cada tipo representa un sistema de creencias y valores en sí mismo. La primera política (XIX – 1936) la denominó política clásica; la segunda (1936-1990) política productivista y la tercera (1991- al momento actual) política de desarrollo sostenible. En cada cambio de política o de paradigma participaron dos coaliciones o comunidades de política: la coalición conservacionista, conformada especialmente por miembros de círculos académicos públicos y privados y la coalición productivista que recogía a los agrónomos, las asociaciones de agricultores, los caficultores entre otros gremios y sectores del sector productivo. Ambas coaliciones, representantes de un sistema de creencias determinado, estuvieron en pugna por la definición de los enfoques de la política ambiental en Colombia, durante el periodo estudiado.

Otro ejemplo lo ofrece Cortés (2010) al analizar la construcción de las políticas públicas para la población afrocolombiana en el período 2002 – 2007 en el país. El resultado establece que en este proceso existieron dos tipos de coaliciones que representaron dos tipos de enfoques, uno autonómico y otro integracionista, lo que implicó una disputa entre una y otra coalición por definir el horizonte de la política. Así, la coalición autonómica estuvo conformada por miembros de las organizaciones afrocolombianas, académicos y activistas, funcionarios del sector educativo y del medio ambiente, mientras en la integracionista figuraban funcionarios de las entidades públicas encargados de concertar con las comunidades afrocolombianas.

Uno de los hallazgos del presente trabajo de investigación es que en la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 todos los actores involucrados confluyeron en una sola coalición<sup>37</sup> que aglutinó varios sectores cuyo propósito fue la creación de espacios y acciones tendientes a garantizar los derechos de las mujeres y a propiciar escenarios de interacción más equitativos e igualitarios entre los hombres y las mujeres del Municipio.

Se trató de una sola coalición, pues durante el proceso de formulación de la política y su etapa previa relacionada con la creación e implementación del Programa de Atención Integral a la Mujer del Municipio de Arauca, no fue posible identificar sectores o actores en disputa, o contrarios a la necesidad de formular e implementar acciones que permitieran mejorar la calidad de vida de los/as habitantes de Arauca; en general, existió un consenso sobre la necesidad de tomar medidas y comprometer acciones públicas para mejorar los indicadores de equidad y justicia social.

Sin embargo, esto no significó la existencia de un solo enfoque o paradigma en relación con el problema de la desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres en el Municipio, pues dentro de la misma coalición fue posible identificar posturas fundamentadas en lo que se ha denominado enfoques familistas y asistencialistas que definen a las mujeres y sus necesidades en el marco de sus relaciones familiares y en referencia a los roles tradicionales de cuidado y reproducción; estas posturas están presentes especialmente en algunos relatos de grupos ciudadanos para quienes es importante preservar el lugar de privilegio que ocupan las mujeres en la esfera privada de la sociedad.

Así mismo, es posible encontrar posturas que reivindican la condición de sujeto autónomo de las mujeres y en consecuencia un respeto por sus decisiones y libertades fundamentales, lo que se ha denominado enfoque de derechos. De esta coexistencia, resulta una prevalencia del enfoque de derechos en los marcos conceptuales y en la

formulación de las acciones y lineamientos del Programa de Atención Integral a la Mujer y posteriormente de la política, de sus acciones y lineamientos.

Por otra parte, la existencia de una sola coalición de actores tampoco es concluyente para determinar que existe un real compromiso por transversalizar el componente de género en las políticas municipales, ni en institucionalizar este enfoque como una estrategia para hacer sostenibles los avances del municipio hacia la equidad de género, pues se requieren muchos más elementos distintos a la voluntad de una sola funcionaria, como ha sido el caso del Municipio de Arauca.

Este postulado será desarrollado más adelante cuando se analice la influencia de los factores estables y dinámicos en el subsistema de política, y los elementos que se requieren para un proceso sólido de institucionalización del enfoque de género.

Por último, es importante no perder de vista que la noción de coalición hace referencia a la figura utilizada por Sabatier en el modelo A.C. pues más que un grupo de personas o sectores cohesionados alrededor del propósito de formular una política de equidad de géneros e igualdad de oportunidades en el municipio de Arauca, se trató de la coincidencia de argumentos y necesidades de diversos sectores, todos convocados por la administración municipal, en favor de la definición de acciones encaminada con este propósito.

De esta reflexión se deriva la pregunta por ¿en qué medida la coincidencia de los argumentos utilizados por diversos sectores para sustentar la necesidad de una acción gubernamental como solución a un problema socialmente relevante puede entenderse como un ejercicio de cohesión de los grupos o sectores sociales en aras de un proceso de formulación de una política pública? Su respuesta se escapa a las intenciones de este trabajo, por lo cual queda planteada para nuevos horizontes de investigación.

#### **5.5.4.1. Actores relevantes en el proceso de formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018**

**Administración Municipal.** Como parte de la Administración Municipal han sido determinantes cuatro personas:

**Iliana Baroni, Alcaldesa del Municipio durante el período 1998 – 2000,** es una secretaria ejecutiva bilingüe, cristiana evangélica, que inicia su vida política de la mano de su esposo, el asesinado Gregorio González. Según Baroni, aunque González era un hombre machista, conformó su gabinete con un amplio porcentaje de mujeres, las mujeres del municipio respaldaron su gestión y le abrió un espacio para iniciar su vida pública. Así lo relata la ex Alcaldesa:

Hay una cosa muy importante y es que cuando José Gregorio González hace una campaña política en Arauca, él vio mucha importancia al trabajo de la mujer en la participación política, de ahí que para el cierre de campaña por ejemplo, cinco mil mujeres utilizamos sombreros rojos y esa era, él empezó a dar el nombre de las cinco mil mujeres de Goyo, él decía por ejemplo, yo tengo cinco mil mujeres que trabajan conmigo que son mis mujeres, pero solamente me acuesto con una que es mi esposa, decía él, entre las cosas que decía, agradecido por ese respaldo y por ese apoyo incondicional de la mujer hacia él, fue que llegué yo a su gobierno y la mayoría de secretarías las manejaron las mujeres, o las manejamos las mujeres, a pesar de ser un hombre machista a mí me permite abrir una oficina, porque él decía que mientras yo estuviese ocupada, mientras yo estuviese ayudándole a él no estaría haciéndole escenas de celos ni estaría involucrándome en los problemas que no debía, me permitió con una asesoría de unas jóvenes de Bogotá, me permitió abrir una oficina y desde esa oficina empezamos a trabajar con la gran política social. (Entrevista con Iliana Baroni, mayo de 2013).

En efecto, la carrera política de Iliana Baroni fue impulsada por un prejuicio machista de su esposo, quien consideraba que el hecho de que su esposa estuviera “desocupada” podía derivar en situaciones de celos y conflictos familiares. Para Baroni, sus logros en la vida política del municipio fueron gracias al “permiso” de su esposo, quien como Primera Dama le permitió ser pionera en el trabajo con las comunidades:

Yo soy la Primera Dama que trabajó con las comunidades, las otras primeras damas se dedicaron a estar en su casa y a cuidar sus hijos, pero yo soy la que rompió con aquella pasividad de ser mujer, pero porque mi esposo si me dio el lugar que me permitió, tanto así que puedo contar, no solamente lo que hicimos con los adultos, sino con toda la población. (Entrevista con Iliana Baroni, mayo de 2013).

Las posteriores aspiraciones políticas de Baroni fueron consecuencia de las presiones de los dirigentes del Partido Liberal en Arauca para conservar el poder en el municipio, y del interés por sacar de la cárcel a su esposo. Una vez es recluso Goyo, los liberales transfieren el apoyo a Baroni, quien hereda el caudal electoral de González:

Él va a la cárcel, cuando va a la cárcel, como era un hombre muy querido por las mujeres y por mucha gente aquí en Arauca, vinieron las elecciones, entonces el grupo político nuestro dijo que sería bueno que yo como esposa de él aspirara a la gobernación para que nuestro grupo político no perdiera espacio. Entonces, a sabiendas de que yo era una mujer que no tenía mucho conocimiento político, acuérdate que yo no quería ser política, quería ser era más social, sin embargo, como era mi esposo el que estaba en la cárcel y había un grupo de personas y de mujeres interesadas y comprometidas con que tal vez si nosotros teníamos un espacio político importante en las elecciones lo íbamos a ayudar para sacarlo de la cárcel, comienza esa carrera, hacemos unas alianzas con el ingeniero Marcos Agalla, y con Julio Acosta que era representante a la Cámara, todo eso lo hace mi esposo, convergen en que yo soy la persona que puedo mover los

corazones de la gente porque soy la esposa de él y porque directamente él me puede guiar a mí de cómo realizar esa campaña política, efectivamente él lo hace desde la cárcel, voy a la cárcel un domingo, lo visito... luego él me sienta en una silla, me da las clases de política, de cómo debo hablar, cómo debo relacionarme, me da los nombres de las personas importantes en Arauca y ahí comienza a guiarme y yo sin saber hablar en público comienzo a hacerlo, la primera noche que me toca hablar en público en una tarima, se me va la voz, me quedo sin palabras no sé cómo empezar, la gente me tiene paciencia, porque de alguna manera había consideración con el que estaba en la cárcel, me esfuerzo y comienzo esa campaña política, sin ser nada ni nadie y empiezo una campaña política por todo el departamento de Arauca. (Entrevista con Iliana Baroni, mayo de 2013).

Baroni, candidata del principal partido político de la región, es derrotada en las elecciones para la gobernación, sin embargo, el asesinato de su esposo y los resultados en votos alcanzados en la primera contienda, impulsaron su proyecto por la Alcaldía de Arauca, y así, en 1997, resulta elegida para ejercer durante el período 1998 – 2000.

Aunque Baroni llegó al poder como resultado de una práctica nepotista y clientelista, signo de la historia política del Municipio y del país, su interés por el trabajo con las comunidades le permitió enfocar su gestión hacia la formulación e implementación de programas que en cierta medida buscaron mejorar las condiciones de la población.

Es durante su período en el cual se crea el Programa de Atención Integral para la Mujer y donde se formularon acciones dirigidas a mejorar las condiciones de las mujeres jefas de hogar. En su Plan de Desarrollo “Gobierno con Rostro Humano Arauca 1998 – 2000” la inversión social se define como la principal estrategia para mejorar la calidad de vida de los araucanos, en particular de la mujer cabeza de hogar, los ancianos, los niños en edad escolar, jóvenes, trabajadoras sexuales, madres lactantes, madres comunitarias, grupos de alto riesgo, esto a través de las acciones implementadas desde



el Centro Integral de Capacitación y Atención a la Familia CICAF (Alcaldía de Arauca, 1998).

Así mismo, en el componente dedicado al desarrollo económico, el Plan de Desarrollo de la Administración de Baroni contempló la creación de programas de asistencia técnica, como mecanismo para impulsar y mejorar los proyectos productivos de la población araucana. En este marco, el Plan establece la realización de cursos de capacitación técnica dirigidos a las mujeres cabeza de familia en temas como procesamiento de frutas, y hortalizas; a madres solteras y grupos juveniles, en el manejo de huertas caseras y escolares (Alcaldía de Arauca, 1998).

Otro elemento relevante para resaltar de la administración de Baroni, fue la experiencia de ser la primera mujer mandataria del Municipio. Sus relatos entorno a este hecho revelan las dificultades que enfrentan las mujeres cuando acceden a cargos de decisión, y las barreras que deben superar para garantizar una gestión eficiente y exitosa:

Pero sí me tocó en su momento ponerle la raya y el punto en la i a todo el mundo, sí, una cosa es frente a los programas sociales que no hubo ninguna objeción, pero como mujer me tocó enfrentarme a un Concejo que por ejemplo el primer año el Concejo me la hizo, le mandé el presupuesto y el Concejo me cambió unas partidas, entonces me demandan porque el presupuesto queda mal y cuando reviso es que ellos me hacen trampa, entonces mando el presupuesto al Tribunal y el Tribunal me lo aprueba y lo asumo por Decreto, ya para el segundo año, les pongo una trampita pero lo mando chuliado, les firmo todas las hojas entonces no pudieron cambiarme, entonces sí, siempre los hombres, van a querer pasar por encima de uno o querer ser más vivos que uno pero conmigo en ese momento Dios me dio como una fortaleza y un carácter y entonces ya ellos empezaron a respetarme. (Entrevista con Iliana Baroni, mayo de 2013).

Aunque este no es un tema sobre el que se profundice en este trabajo, es necesario hacer una mención a lo que significó, el ascenso de una mujer al poder para la agenda de equidad de géneros e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Al respecto y como se detalló en el capítulo anterior, para la ex alcaldesa, la condición de ser mujer le permitió experimentar una sensibilidad particular frente a las necesidades de sus congéneres, lo que se tradujo en un interés especial por generar acciones que mejoraran la vida de las araucanas.

**Luz Marina Gómez:** Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional y Magister en Educación con énfasis en Educación Comunitaria de la Universidad Pedagógica Nacional y especialista en Derechos Humanos con énfasis en Resolución de Conflictos de la Escuela Superior de Administración Pública. Llegó a Arauca en el año 1992 para hacer parte de la Administración Municipal y hacia el año 1998 (un año antes de la llegada de Baroni a la Alcaldía) desempeñó el cargo de Jefe de Proyectos Especiales, encargada del desarrollo de los programas y proyectos sociales. En sus palabras, su papel fue importante en tanto dinamizó la política social en el Municipio e impulsó acciones dirigidas a las mujeres en condición de vulnerabilidad:

Yo me encargué de dinamizar porque la Alcaldía no tenía política social, en ese tiempo no hablábamos de política social, no había programas sociales orientados a la población vulnerable, entonces empezamos todo ese proceso, yo diría de dinamizar la parte social en la alcaldía. Eso en la vida práctica significaba que yo saqué la política social del escritorio y la puse en terreno, empecé a manejarla saliendo, en los barrios, las invasiones... y gracias al curso con la Universidad Nacional sobre género, mujer y desarrollo, se logró sensibilizar a la Alcaldesa, yo logré un convenio con el ICBF y conseguimos una casa en comodato. El trabajo con mujeres era importante por la misma condición de vulnerabilidad de la mujer, los problemas de violencia intrafamiliar, muchas madres cabeza de

familia, muchas desplazadas en un condición tenaz de pobreza y miseria (Entrevista a Luz Marina Gómez, mayo de 2014).

Para Luz Marina Gómez, los avances en materia de política social no han sido contundentes, pues en la estructura administrativa del municipio no se ha diseñado una dependencia específica destinada a la formulación e implementación de programas y proyectos relacionados con el área.

Desde su perspectiva, los programas quedan al vaivén de la voluntad política de los encargados de las secretarías que se encargan de manejar los temas, y en la importancia que estos revistan dentro de la ya amplia agenda que tienen sectores como salud o educación.

Esto explica las dificultades para la sostenibilidad de los programas y las dificultades de Martha Muñoz, como única encargada del Programa de Atención Integral a la Mujer:

Nunca he entendido esos problemas, los problemas sociales en la alcaldía no han contado con una dependencia que los dirija, que los oriente, posteriormente en el año 2005 se hace un proyecto para crear la Secretaría de Desarrollo Social, pero no se plasmó en la realidad... Los entes territoriales en Arauca concentraron más sus esfuerzos y sus recursos para obras de infraestructura, la política social no genera recursos, entonces la problemática social genera algunos puestos de trabajo ocasionales, redes, pero nunca pensar en una política social, hasta ahora se está requiriendo y exigiendo políticas sociales, entonces están volviendo los ojos, pero realmente los recursos son mínimos, fuera de eso no sabía dónde ubicarla porque son recursos que vienen por transferencias, recursos de regalías y no se podía disponer de eso, entonces tocaba manejarlos por sistema de transferencias, entonces eso significaba que lo manejaban en la Secretaría de Salud o Educación, es decir, nunca pudieron

manejar una secretaría que manejara recursos aportados para esos aspectos sociales, era muy difícil de manejar.

Lo que termina pasando es que depende mucho de los secretarios de despacho que si les interesa eso, o no, ellos son los que deciden y es que en la administración la implementación de programas no depende solamente de dónde están los recursos, sino de los intereses de quienes los manejan. (Entrevista a Luz Marina Gómez, mayo de 2014)

**Martha Isabel Muñoz:** Trabajadora Social de la Universidad Industrial de Santander. Llega al Municipio, durante la Administración de Gonzalo González en 1990 para trabajar en el componente social del programa de relleno cuyo propósito fue mejorar las condiciones de vida de los/as habitantes ubicados/as en las zonas más marginales del Municipio. Posteriormente estuvo a cargo del programa del Adulto Mayor, posteriormente fue nombrada Coordinadora del Programa de Atención Integral para la Mujer de Arauca en el año de 1999, cargo que desempeña en la actualidad. Ha sido la encargada de dinamizar todas las acciones realizadas en el marco del Programa y de impulsar los procesos sociales e institucionales que han hecho del tema de equidad de géneros e igualdad de oportunidades, un asunto visible y vigente en la agenda de gobierno.

Tal vez una de las principales características de la gestión de Muñoz ha sido la imparcialidad política con la cual se ha desempeñado en el municipio. En general, diversos actores reconocen que ha realizado su trabajo al margen de las dinámicas clientelares y de las negociaciones políticas que históricamente se han presentado en la región, y su permanencia en el cargo se debe al respaldo de la comunidad y al carácter técnico de enfoque. Así lo describe Muñoz:

Es complejo, porque en los políticos hay interés en que uno los apoye, más cuando trabaja en temas comunitarios y que de pronto la comunidad por las acciones que uno ha realizado crean en uno, pero algo que yo si he tenido muy claro y que ellos

han entendido es que mi tema es social, eso no quiere decir que yo escojo el político mirando propuestas que me interesen o que esté con lo que yo pienso, pero ellos han tenido muy claro en eso, ya me han conocido que mi idea es en el sentido social; yo les decía en alguna ocasión, yo con mucho gusto le puedo leer a la gente su propuesta, contarles quienes son los candidatos que están en la candidatura a qué cargos: a Alcaldía, a Gobernación, al Concejo, a la Asamblea, y ya la gente que analice y decida porque realmente por un lado, los servidores públicos nuestro tema no es estar apoyando candidatos en ese sentido, o haciendo ese trabajo, pero si como desde el área política social, uno si tiene que enseñarle a la gente que es la propuesta que hay, qué es lo que está planteando y que la gente se repiense. (Entrevista a Martha Muñoz, mayo de 2014)

**Luis Emilio Tovar**, abogado, antes de ser Alcalde se desempeñó como asesor jurídico de la Gobernación y del Gobernador en el Departamento de Arauca, trabajó en la Contraloría departamental en 2001 y 2002, posteriormente trabajó en Tránsito como Asesor Jurídico y director encargado; en 2003 trabajó en la Unidad Administrativa de Salud de Arauca, antes llamada IDESA y fue Asesor Jurídico del Hospital San Vicente.

Su primer intento para incursionar en la política como Diputado a la Asamblea fue fallido, electoralmente obtuvo la mayor votación pero por razones jurídicas que no son tan claras, perdió la credencial; posteriormente lanzó su candidatura para la Alcaldía de Arauca, elección en la que resultó ganador por el Partido de la U para el período 2012 – 2015.

Respaldó la iniciativa del Programa de Atención Integral para la Mujer y aunque reconoce que es necesario avanzar en la garantía de derechos de las mujeres, su discurso es contradictorio, cuando se trata de analizar la importancia de generar acciones afirmativas para garantizar aspectos como la participación política de las mujeres:

Viví un tiempo con mi papá y se notaba mucho la violencia, la psicológica, la física, entonces eso lo lleva a uno a decir: bueno, estamos en un ambiente

machista y ante la necesidad de no ver a la mujer como un objeto, objeto sexual, objeto laboral. Todo eso nos lleva a darle un capítulo especial en la alcaldía, ya nos encontramos con Marta, estamos trabajando con muchas entidades que nos llevan obligatoriamente a asumir ese reto de decir bueno yo no quiero seguir viviendo no quiero ahorita que tengo la oportunidad de que se viva lo que se vivió antes que la mujer no tenía un valor y la mujer tenía a aquí mucho machismo... creo que las mujeres son muy buenas jefes y eso nos llevó a que en el gabinete mío de alto nivel hayan 5 mujeres de un total de 11 cargos.

Por otra parte, me parece muy tonto, la verdad yo si critico enormemente que tenga que haber una cuota de género, una cuota de género no debe existir, si hay igualdad de condiciones no debe existir, es más, no debe existir una ley discriminatoria, no debe existir un capítulo especial para la mujer, porque al menos yo considero que la mujer es igual al hombre, tiene su igualdad de condiciones.

No obstante y pese a las contradicciones de su discurso, para el Alcalde era necesario formular acciones destinadas a garantizar mejoras en la garantía de los derechos de las mujeres.

Dicha postura se sustenta en su Plan de Desarrollo Trabajo, Progreso y Solidaridad Arauca 2012 – 2015, al establecer como uno de los objetivos del sector Protección y Atención a la Mujer, contemplado en la Dimensión Sociocultural, la “necesidad de adelantar acciones tendientes a fortalecer la equidad de géneros y la protección de la mujer maltratada y el hombre maltratado...” (Alcaldía de Arauca, 2012). Si bien, del Alcalde Tovar se destaca su interés por considerar los temas de equidad de géneros como importantes en la agenda del Municipio, condición necesaria para comprometer voluntades de funcionarios de otros sectores de la administración, llama la atención que a la fecha no se hayan realizado acciones dirigidas a reglamentar la política a través del Concejo Municipal, e iniciar su ejecución.

**El gabinete de gobierno** que participó en el proceso de consulta, identificando los problemas más importantes que afectan la vida de hombres y mujeres del Municipio, y formulando posibles soluciones para atenderlos.

**Academia.** De este sector se destaca la participación de tres instituciones:

**La Universidad Industrial de Santander**, como institución de referencia en donde se circuló la invitación para vincular estudiantes de la carrera de Trabajo Social al equipo municipal de Arauca encargado de los temas sociales. De este equipo se escogería la persona encargada de la Coordinación del Programa de Atención Integral a la Mujer, Martha Isabel Muñoz.

**La Escuela de Estudios de Géneros de la Universidad Nacional de Colombia**, y la participación de las docentes Yolanda Puyana, Patricia Jaramillo y Lya Yaneth Fuentes, quienes en el año 2000 acompañaron la formación del equipo de gobierno, brindaron herramientas conceptuales y metodológicas para el trabajo con distintos sectores de la población araucana y sentaron las bases para una comprensión integral del problema de equidad de géneros e igualdad de oportunidades en el marco de los procesos de planificación y administración pública.

**La Línea Género y Cultura de la Universidad Central** y su equipo de profesionales (Lya Yaneth Fuentes, Carlos Iván García, Nina Cabra y Carolina Melo), quienes a lo largo del Programa de Atención Integral a la Mujer (2005 – 2014) y durante el proceso de la formulación de la Política, han acompañado diversos procesos de formación, capacitación y sensibilización, con múltiples sectores del Municipio, y en la última fase, bajo la coordinación de Lya Yaneth Fuentes y la participación de quien realiza esta investigación, se adelantó la formulación de la política.

**Redes conformadas en el marco de la implementación de los programas y proyectos.** En particular procesos organizativos como el Consejo Comunitario de

Mujeres, la Red de Mujeres Vida y Rostros de Paz, la Red de Niños, Niñas y Adolescentes por la Defensa de sus Derechos y la Prevención de la ESCNNA y el Grupo de Nuevas Masculinidades<sup>38</sup>. Estas han sido instancias de dinamización de los programas y proyectos formulados por la Administración Municipal y espacios que han permitido fortalecer la participación de distintos actores de la sociedad civil, sin embargo, buena parte de su vigencia depende del impulso que brinda a estos procesos el Programa de Atención Integral a la Mujer. Como espacios de participación y visibilidad ciudadana revisten gran importancia, sin embargo, existe una fuerte dependencia de las dinámicas institucionales propuestas desde la Administración Municipal.

**Grupos ciudadanos que participaron en la consulta** (ver Tabla 5). El proceso de consulta permitió incorporar las percepciones, los conocimientos, las experiencias y los sueños que tienen los/as habitantes del Municipio sobre el problema de la equidad de géneros y la igualdad de oportunidades, sus causas, consecuencias y las soluciones requeridas a la formulación de la política pública

Si bien, se trató de un proceso con limitaciones, pues el tiempo de trabajo con cada grupo fue en promedio de dos (2) horas lo que impidió profundizar sobre algunos temas, la participación de activistas y referentes de cada grupo, varios con un importante nivel de información y conocimiento de la problemática, facilitó identificar las preocupaciones y necesidades de la población. De esta forma, los resultados de la consulta fueron uno de los principales insumos a partir del cual se definieron las acciones de cada sector y se orientó el propósito de la política.

**Organismos Internacionales.** En particular la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR – que hace presencia en el Municipio de Arauca desde el año 2008 con el propósito de atender los efectos del desplazamiento forzado en la región,

---

<sup>38</sup> El Programa de Atención Integral para la Mujer ha recibido formación y capacitación del Colectivo Hombres y Masculinidades, ONG que adelanta trabajos de investigación, formación y actividades en relación con la construcción de nuevos referentes de masculinidad.



ha jugado un papel importante en los procesos de formación, capacitación y sensibilización de funcionarios/as públicos/as y comunidad en general; en relación con los temas de equidad de géneros, han sido un aliado estratégico en las acciones formuladas desde el Programa de Atención Integral para la Mujer, dirigidas a mujeres en condición de desplazamiento.

**Fundación Renacer.** Es una ONG cuyo propósito es acompañar a las personas víctimas de violencia y/o explotación sexual, para lo cual adelanta acciones encaminadas a la producción de conocimiento, el diseño de programas de investigación, prevención y tratamiento de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial. Con su acompañamiento, se llevó a cabo un trabajo de caracterización del delito de ESCNNA en Arauca y participaron en la definición de acciones encaminadas a atender la población del Municipio en estas condiciones.

A manera de conclusión es posible afirmar que una de las características más importantes de este grupo de actores ha sido su permanencia en el tiempo; si bien, los cambios de administración han llegado con nuevos equipos de gobierno, la coordinación del Programa de Atención Integral a la Mujer continua en cabeza de Martha Isabel Muñoz, funcionaria que lideró la apertura del mismo en el año 1999.

Una situación similar ocurre con el acompañamiento de la Línea Género y Cultura de la Universidad Central, en particular con su Coordinadora Lya Yaneth Fuentes, quien inició su trabajo en el Municipio en el año 2000, en el marco del acompañamiento que hizo la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional, y quien continúa apoyando actividades de sensibilización, formación, capacitación, así como la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

La permanencia de estos actores, así como de Martha Isabel Muñoz como Coordinadora del Programa de Atención Integral a la Mujer de Arauca desde su creación hasta la fecha, pueden calificarse como hechos relevantes en el proceso de

formulación de la política, lo que explica en buena medida la sostenibilidad del programa durante los últimos 13 años, la prevalencia de un enfoque técnico y la evidente presencia de un enfoque de derechos, con énfasis en género en la formulación de las acciones y lineamientos, esto será materia de análisis en los párrafos siguientes.

#### **5.5.5. Actores y sistemas de creencias**

Como se mencionó en capítulos anteriores, aunque Sabatier no desarrolla el concepto de *sistema de creencias* algunos desarrollos sociológicos lo han definido como aquello que da sentido a la interacción humana y que se elabora y reelabora a través de un proceso dinámico entre la subjetividad individual de las historias personales y los procesos colectivos que las convierten en elementos cohesionadores del orden social (Fernández, 2006).

Para efecto de la aplicación del modelo A.C. he asociado el concepto de *sistema de creencias* con los marcos normativos, religiosos y/o ideológicos que sustentan la experiencia individual y colectiva de los sujetos y la base discursiva de sus actuaciones.

Para Sabatier, estos sistemas están organizados en distintos niveles y cada uno permite comprender la relación Estado – ciudadanía. Así, al identificar los *sistemas de creencias* involucrados en la formulación de una política es posible caracterizarlos en una escala diseñada por el autor (Ver Capítulo 1)

##### **5.5.5.1. Núcleo Profundo**

Para caracterizar el núcleo profundo de la política es necesario identificar dos momentos clave en el proceso de su formulación. El primero, comprendido entre el período 1999 – 2012, lapso en el cual se crea el Programa de Atención Integral a la Mujer del Municipio de Arauca en cuyo marco se implementan acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las mujeres araucanas y de otras poblaciones.

El segundo período hace referencia al último año de existencia del programa (mayo 2013 – mayo 2014), y en particular, al proceso mediante el cual se formula y elabora la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018<sup>39</sup> donde, sobre todo, en el proceso de consulta ciudadana, algunos sectores hicieron referencia a la necesidad de garantizar mejores condiciones para la vida de las mujeres, pero preservando su papel como madres y responsables del trabajo de cuidado y reproductivo.

El *núcleo profundo* recoge las nociones de derechos y vida digna de la Constitución Nacional, las aspiraciones y sueños de los/as araucanos/as en relación con la situación de los hombres y las mujeres del Municipio y el marco conceptual que orientó la formulación de la política durante el último año del Programa, y cuyo fundamento se sustenta en los siguientes autores: Martha Nussbaum, Nancy Fraser y Amartya Sen.

Los elementos centrales que definen este marco, están basados en los enfoques sobre desarrollo y en las capacidades humanas a partir de aquello que las personas son realmente capaces de ser y de hacer, considerando sus oportunidades y libertades (Nussbaum, 2000).

Dichas capacidades, constituyen un consenso moral, independiente de una concepción política, religiosa, metafísica o filosófica sobre la naturaleza humana. Son el resultado de una discusión transcultural donde estas se entienden como mínimos sociales para una experiencia de vida humana digna (Nussbaum, 2000). Estas capacidades son:

---

<sup>39</sup> En el año 2013.

- Vida
- Salud corporal
- Integridad corporal
- Sentidos, imaginación y pensamiento
- Emociones
- Razón práctica
- Afiliación
- Otras especies
- Juego
- Control del propio entorno

El enfoque de las capacidades asume la condición de ser humano como un “ser libre dignificado que plasma su vida en cooperación y reciprocidad con otros, y no siendo moldeado en forma pasiva o manejado por todo el mundo” (Nussbaum, 2000, p. 113) en tal sentido el desarrollo se concibe como la expansión de las libertades humanas (Sen, 1999) exigiendo:

La eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos (Sen, 1999).

Por su parte, los desarrollos conceptuales de Fraser sobre la noción de justicia social, han incorporado tres elementos centrales para su comprensión. Para esta autora no hay justicia social sin redistribución de los recursos, reconocimiento de las identidades culturales y participación en la vida política de las sociedades. (Fraser, 2008)

La ausencia de alguna de estas dimensiones de la justicia afecta de forma directa la existencia de las otras, por lo que no es posible una sociedad que redistribuya de forma equitativa sus recursos y reconozca la diversidad cultural e identitaria sobre una base

de respeto e igualdad si no existe representación política en los espacios de toma de decisiones. Dicho de otra forma, la mala distribución y el reconocimiento fallido conspiran para subvertir el principio de igual participación política de todo ciudadano, incluso en comunidades políticas que se proclaman democráticas (Fraser, 2008, 49).

Un segundo elemento que constituye el núcleo profundo de los marcos de interpretación de los actores que participaron en la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 está relacionado con los principios y garantías establecidas en la Constitución Nacional de 1991, marco en el cual se dio inicio al Programa de Atención Integral a la Mujer y en cuyo mandato se formulan y ejecutan las políticas de equidad de géneros e igualdad de oportunidades en Colombia.

De la Constitución Nacional de 1991 se resaltan como elementos centrales para la identificación de este nivel interpretativo los siguientes:

- Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana. (Título 1. De los principios Fundamentales).
- Todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozaran de los mismos derechos y oportunidades sin discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (Título II, Capítulo 1, Artículo 13).
- Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico (Título II, Capítulo 1, Artículo 16).

Por último, el tercer elemento, hace referencia a los sueños y aspiraciones de los/as ciudadanos/as araucanos/as que participaron en la consulta mediante la cual fueron

identificados y priorizados los problemas que afectan a los hombres y las mujeres del Municipio.

Durante los talleres con estos grupos poblacionales, una de las actividades realizadas consistió en preguntar a los participantes por los sueños y las esperanzas que albergaban en su condición de habitantes de un territorio en el que se presentan con frecuencia situaciones de desigualdad, inequidad y violencias.

El ideal general de la población está relacionado con la unión de las personas en el interior de las familias y con la unión como ciudadanos/as expresada en el deseo de definir propósitos comunes que les permitan avanzar como sociedad.

Otro elemento recurrente en los sueños de los/as araucanos/as hizo referencia a la necesidad de construir una región en paz, donde hombres y mujeres puedan tener una vida libre de las violencias asociadas a dos fenómenos de gran relevancia en la región: el conflicto armado y el machismo. Para un número significativo de personas, la posibilidad de retornar a sus tierras y vivir sin miedo a la muerte y/o el secuestro es una esperanza que confían se pueda materializar en el futuro.

Para otros, la posibilidad de que mujeres y hombres mantengan relaciones respetuosas, igualitarias y equitativas, constituye su principal anhelo en un contexto donde se reconocen prácticas culturales basadas en el machismo y en la permanente violación y vulneración de los derechos de las mujeres, y para un tercero, es importante preservar el rol de madres que tienen las mujeres y su liderazgo en el trabajo reproductivo y labores de cuidado.

Así lo expresaron algunos en su relato:

“Quiero que todas las comunidades y personas de Arauca estemos unidos, porque cuando estamos así quiere decir que buscamos un bienestar común, la idea es que

todos estemos en Arauca buscando la unión” (Funcionario de la Administración Municipal, mayo de 2013)

“En Arauca y en Colombia hay muchas personas secuestradas y yo quisiera que esas personas estuvieran libres. Para las mujeres araucana quisiera que las muchas que son maltratadas se liberaran de esas personas que las maltratan y estuvieran libres, no dejar que nadie las maltrate” (Mujer jefa de hogar, mayo de 2013).

“Mi sueño es que dentro de 5 años tengamos una Arauca donde las mujeres tengan la igualdad de oportunidades y sobre todo que sintamos la realidad de ser libres, no libres en un texto si no que sea vivencial y real” (Docente, mayo de 2013)

“Mi sueño para dentro de 5 años es que no se nos olvide que somos mujeres luchadoras y emprendedoras, pero que no se nos olvidé la parte de la ternura, porque de nada nos sirve ocupar puestos y olvidamos que nosotras somos como el nido” (Docente, mayo de 2013)

“La mujer hace parte y eje principal de la familia, el trabajo que hace la mujer es para mantener a sus hijos, para las mujeres es necesario un fortalecimiento cultural de artes y oficios de la cultura. No hay la materia prima para seguir con las tradiciones. Para el futuro espero que haya un territorio amplio, que las comunidades sigan practicando las artes y oficios, tanto espiritual como manualidad. Ese es mi sueño, que las comunidades se mantengan unidas” (Mujer indígena, mayo de 2013).

El siguiente cuadro sintetiza los elementos más importantes que constituyen el *núcleo profundo* de la política:

**Tabla 7.** Síntesis del Núcleo Profundo de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018

Referente	Postulado	Conceptos centrales
Marco conceptual de Amartya Sen, Martha Nussbaum y Nancy Fraser	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El desarrollo basado en las capacidades humanas reconoce aquello que las personas son realmente capaces de ser y de hacer, considerando <b>oportunidades y libertades</b>.</li> <li>- El desarrollo es la expansión de las <b>libertades humanas</b></li> <li>- “El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de <b>privación de la libertad</b>”.</li> <li>-No hay <b>justicia social</b> sin reconocimiento, redistribución y representación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libertades humanas.</li> <li>- Justicia social.</li> </ul>
Marco constitucional de 1991.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en el <b>respeto de la dignidad humana</b>.</li> <li>- Todas las personas nacen <b>libres e iguales ante la Ley</b>.</li> <li>- Todas las personas tienen derecho al <b>libre desarrollo de su personalidad</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dignidad Humana.</li> <li>- Libertad e igualdad.</li> <li>- Libre desarrollo de la personalidad.</li> </ul>
Sueños de los/as araucanos/as	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Unión</b> familiar y social</li> <li>- <b>Vida libre de violencias</b> generadas en el marco del conflicto.</li> <li>- <b>Vida libre de violencias</b> basadas en las diferencias de género.</li> <li>- <b>Mujer como madre, como nido, como eje de la familia.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unión.</li> <li>- Vida libre de violencia.</li> <li>- Mujer = Madre.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Así, es posible afirmar que los postulados de los tres marcos de interpretación que constituyen el *núcleo profundo* de la política coinciden en reconocer como centrales las nociones de unión, libertad, igualdad, dignidad humana y justicia social, como principios ontológicos y democráticos que deben guiar el curso de formulación de la



política. En menor medida, aunque presente, la idea de mujer asociada a la maternidad y al trabajo reproductivo, también hace parte de este nivel en la identificación de los discursos.

#### **5.5.5.2. Núcleo de Política**

Como elementos del denominado *núcleo de política* es posible identificar cinco aspectos que lo componen.

- Los temas que fueron desarrollados durante los años previos a la formulación formal de la política, en el marco de la implementación del Programa de Atención Integral a la Mujer de Arauca. Estos temas marcan la agenda de equidad de géneros en el Municipio y marcan el inicio de la formulación de la política a partir de acciones relacionadas con:
  - Salud.
  - Salud sexual y reproductiva, en particular temas como VIH y embarazo adolescente.
  - Educación.
  - Apoyo empresarial y a proyectos productivos.
  - Participación social y política de las mujeres.
  - Violencias (Intrafamiliar, sexual y explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes).
  - Mujer y familia.
  - Masculinidades.
  - Personas LGBTI.

En menor medida, figuran temas como:

- Etnicidad.

- Paz.
- Los problemas que fueron identificados por los grupos que participaron en la consulta ciudadana y que fue el insumo principal para la formulación de la política son:
    - Violencias basadas en el género.
    - Empleo, pobreza e ingresos.
    - Cultura, comunicación y valores.
    - Conflicto armado, urbano y rural.
    - Salud.
    - Adicciones.
    - Falta de educación, formación y capacitación.
    - Empoderamiento y participación.
    - Estado y políticas públicas.
    - Igualdad y equidad.
    - Medio ambiente y vivienda.
    - Reconocimiento y cumplimiento de normas.
    - Recreación y tiempo libre.
- Los postulados de la CEPAL como lineamientos generales para la formulación de acciones de gobierno encaminadas a superar las situaciones de inequidad y desigualdad basadas en las diferencias de género. Estos postulados están sustentados en la necesidad de garantizar la autonomía de las mujeres expresada en tres ámbitos concretos:
    1. Autonomía económica y material.
    2. Autonomía física.
    3. Autonomía en los procesos de toma de decisiones.

Un cuarto ámbito incorporado por el equipo formulador de la política hace referencia a la autonomía cultural, dentro de la cual se ubican las demandas en razón de la identidad de géneros y diversidad sexual (LGBTI), etnicidad, y masculinidades, como asuntos de reconocimiento identitario, de derechos individuales y de derechos comunitarios.

La autonomía cultural puede estar asociada a la “cultura democrática” que permite el reconocimiento de la diversidad, a la “cultura ciudadana” relacionada con el cumplimiento de normas, comunicación y valores para la convivencia colectiva, y a la propia “cultura machista” que reproduce y legitima prácticas de discriminación, desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres.

- Los lineamientos de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 definidos de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (2012) y del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES - 161.
- El título de la política (Política Pública para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y la Equidad de Géneros en el Municipio de Arauca 2013 – 2018) que entraña una apuesta específica en cuanto acciones de gobierno encaminadas a superar las situaciones de injusticia social basadas en la diferencia sexual y de géneros. En este sentido, el título hace referencia a dos enfoques de trabajo: i) el enfoque de equidad de géneros y ii) el enfoque de igualdad de oportunidades.

El género como categoría de análisis, aborda “la construcción cultural de la diferencia sexual” (Lamas, 2002), esto es, el conjunto de prácticas sociales que determinan modelos culturales atribuidos a la condición biológica de ser hombres o mujeres y que se materializan en expresiones simbólicas, discursivas, institucionales y/o normativas.

El enfoque de equidad de géneros, reconoce las diferencias sociales, económicas y políticas entre los sexos e identifica las desigualdades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida humana (Lamas, 2002).

Por otra parte, la noción de géneros amplía la comprensión de la categoría para interpretar prácticas sociales que van más allá de la dicotomía hombre/masculino – mujer/femenino, e instala un marco de interpretación en un mundo donde es posible experimentar múltiples maneras de ser hombres y mujeres, y en donde las identidades fijas ya no son suficientes como categoría de análisis para explicar la experiencia humana alrededor de la sexualidad y la relación con el mundo.

Así, la política pública reconoce la existencia de fenómenos sociales, políticos, culturales, económicos y ambientales que afectan de manera diferenciada a hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes del Municipio y establece como principio la necesidad de formular acciones dirigidas a todos los grupos poblacionales, en el entendido que la equidad de géneros sólo es posible en tanto se consideren las necesidades de todos/as las araucanos/as y se tomen medidas para proteger, garantizar y reparar a aquellos/as que se encuentren afectados/as o vulnerados/as por las diferencias sexuales y de géneros.

Por su parte, el enfoque de igualdad de oportunidades parte de considerar que en los casos donde las diferencias identitarias, en este caso de sexo y de género produzcan situaciones de desigualdad e injusticia social, es necesario tomar medidas para otorgar a todos los sujetos las mismas oportunidades de ejercer su ciudadanía; cuando esto es así, las diferencias que existan no pueden considerarse como desigualdades porque todos/as han tenido las mismas oportunidades (Astelarra, 2004).

Lo que ha mostrado el curso de la historia es que aun cuando se han producido las transformaciones necesarias para otorgar, por lo menos en las formalidades normativas e institucionales, la condición de ciudadanas a las mujeres en los mismos términos que la ostentan los hombres, las diferencias sexuales y de género producen barreras para el acceso y ejercicio pleno de dicha ciudadanía, muchas de ellas asociadas a los roles y estereotipos que establecen como responsabilidad casi exclusiva de las mujeres, las tareas de cuidado y reproducción propias del ámbito privado. Esto se traduce en prácticas discriminatorias que las marginan de la vida pública o que limitan el ejercicio de sus derechos.

En este contexto, las políticas de igualdad de oportunidades reconocen que hombres y mujeres no tienen el mismo punto de partida a la hora de acceder a la esfera pública, lo que se traduce en una situación de exclusión y marginalidad que le corresponde al Estado reparar (Astelarra, 2004).

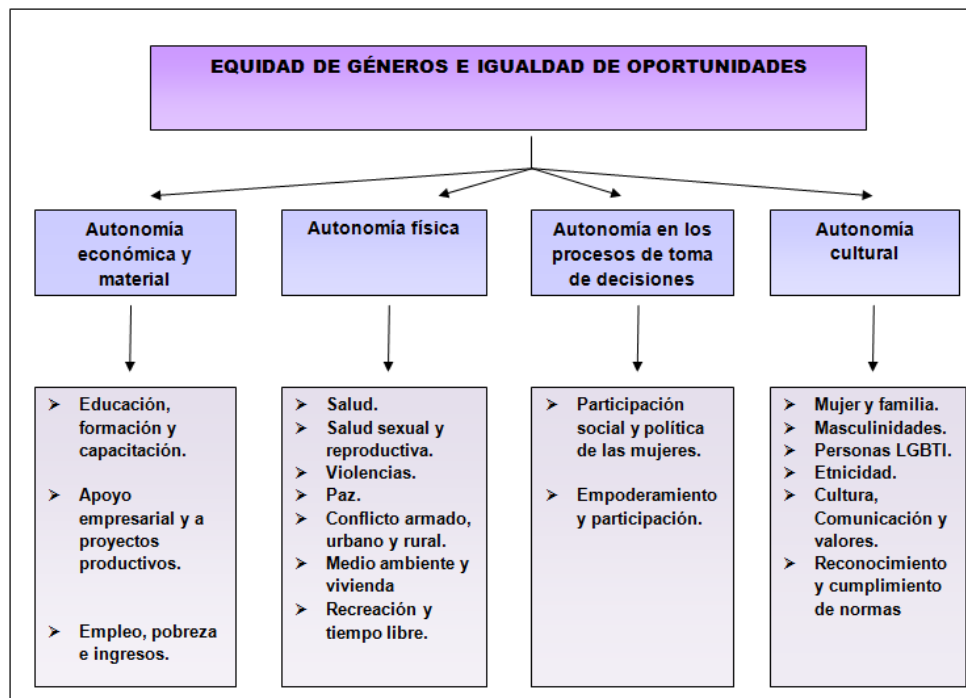
Una de las acciones específicas de los enfoques de igualdad de oportunidades son las denominadas acciones afirmativas y el empoderamiento de las mujeres (Astelarra, 2004). La acción afirmativa se puede entender como el mecanismo a través del cual se corrigen las desventajas iniciales, “lo que implica, en igualdad de condiciones, primar a una mujer sobre un hombre” (Astelarra, 2004).

En este marco, la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 define lineamientos y acciones destinadas a reparar las desigualdades que puedan presentarse en el “punto de partida” desde el cual los hombres y las mujeres del Municipio hacen efectivos sus derechos, reconociendo los casos y escenarios donde existen afectaciones o vulneraciones derivadas de las diferencias de género.

Con estos componentes, se configura lo que Sabatier ( 1988) ha denominado el *núcleo de política* los postulados a través de los cuales se aplica el *núcleo profundo*, se establecen las relaciones causa – efecto de los problemas de política y se define el deber ser del subsistema político. Al configurar esta categoría de análisis, es necesario establecer el nivel de conexión entre cada componente aquí descrito. Así, podría decirse que el marco general de este núcleo de política está dado por los enfoques de equidad de géneros e igualdad de oportunidades, donde los postulados de la CEPAL (las autonomías) conceptualizan las dimensiones de la vida individual y colectiva de las mujeres y donde es necesario establecer e implementar acciones para garantizar un ejercicio efectivo de sus derechos y que dichas acciones se concretan en temas específicos relacionados con la salud, la educación, el empleo, la salud sexual y reproductiva entre otros aspectos de la vida de hombres y mujeres del Municipio.

Una explicación esquemática del núcleo de política de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 es:

**Figura 2.** Núcleo de Política de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.



**Fuente:** Marco conceptual CEPAL. Esquema elaborado por la autora.

### **5.5.6. Sobre las creencias secundarias de los actores**

En este nivel de análisis, las denominadas *creencias secundarias* están relacionadas con aquellas reglas concretas a través de las cuales se hacen operativos el *núcleo profundo* y el *núcleo de política*. En este caso, podrían caracterizarse como las acciones o proyectos concretos que fueron implementados en cumplimiento de los lineamientos y objetivos del Programa de Atención Integral a la Mujer y de la Política Pública.

El resultado más relevante para reseñar como parte de las creencias secundarias está relacionado con los resultados arrojados por la aplicación del modelo de Astelarra (2004), a partir de los cuales fue posible identificar qué tipo de acciones se implementaron en el Municipio durante la apertura del programa y hasta el año 2012 y cuales quedaron formuladas para ser ejecutadas en el marco de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

Así, el dato relevante está relacionado con un cambio en la estrategia de formulación de las acciones que tuvo lugar durante el diseño de la Política, y que se expresa en un incremento significativo de las acciones de segundo tipo, es decir, aquellas que propician cambios estructurales en las relaciones de desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres.

Este resultado puede entenderse, si se tiene en cuenta que el modelo propuesto por Astelarra (2004) hizo parte del marco metodológico a través del cual se llevó a cabo la formulación de la política y existió la intención de incorporar acciones que propiciaran cambios sustanciales en las relaciones desiguales basadas en las diferencias de género por parte del equipo de consultoras contratadas para el diseño de la política.

Como referente de análisis, el resultado que se obtiene al comparar los resultados de la aplicación del modelo de Astelarra (2004) a las acciones implementadas en el Programa

de Atención Integral a la Mujer durante el período 1999 – 2012, con el análisis de las acciones formuladas en la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 permite establecer que en la política hubo una disminución de las acciones del primer tipo (sensibilización, capacitación y formación) y un incremento de las acciones de tipo dos (de cambio estructural), que ya en el Programa de Atención Integral ocupaban un lugar destacado y tres (de fortalecimiento institucional y social) (Ver gráfico 18).

Estas diferencias son importantes, si se tiene en cuenta que desde el modelo de Astelarra las acciones del segundo tipo buscan generar cambios estructurales en las situaciones de discriminación, desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres, y las de tipo tres posibilitan el fortalecimiento y la sostenibilidad institucional de los procesos a través del empoderamiento de las mujeres y de sus procesos organizativos (Astelarra, 2004).

Frente a los cambios observables en las acciones de primer tipo es posible afirmar que durante la formulación de la política se reconocieron los avances y resultados de la implementación del Programa de Atención Integral a la Mujer desde su inicio y se asumió dicho proceso como la continuidad de una acción de gobierno que desde el año 1999 se venía implementando en el Municipio. En tal sentido la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018, como política pública, busca la continuidad de las acciones realizadas en años anteriores en el Programa de Atención Integral para la Mujer y reconoce como avance y punto de partida, los avances logrados a partir de la implementación de acciones del primer tipo.

Esto permitió darle mayor relevancia a los otros tipos de acción y promover desde la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 un fortalecimiento de las acciones de cambio estructural y de fortalecimiento de la institucionalización y la participación ciudadana.

#### **5.5.7. Relación de actores y sistemas de creencias**



Una vez realizado el recorrido por los actores y sistemas de creencias que determinaron la formulación e implementación del Programa de Atención Integral a la Mujer y la posterior formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018, es importante establecer la relación que se teje entre estos elementos en un ejercicio que permitirá justificar las razones por las cuales es posible afirmar que si bien, algunas acciones implementadas en el período previo a la formulación de la política estaban enfocadas en brindar ayuda asistencial a las mujeres en el marco de sus roles de cuidado y reproductivos, en el horizonte conceptual del programa y en la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 prevaleció un enfoque de derechos que propende por reconocer, respetar y garantizar la autonomía y libertad de mujeres y hombres en todos los ámbitos.

Existe un enfoque de derechos que se puede rastrear a lo largo del Programa de Atención Integral a la Mujer que se hace explícito y se fortalece con la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

Esto es así, en la medida en que los actores que han estado al frente de la formulación de los lineamientos y acciones tanto del Programa como de la Política Pública, están plenamente identificados con este denominado enfoque de derechos, mientras que las acciones asistenciales y paternalistas, así como el reconocimiento de las mujeres a partir de sus roles tradicionales de trabajo reproductivo y atención de la vida familiar, son sobre todo demandas y posturas de los grupos poblacionales que han participado en la definición de dichas acciones, desde su condición de ciudadanos/as destinatarios de las decisiones de gobierno.

Sin embargo, este hecho no se traduce necesariamente en la existencia de dos comunidades de política enfrentadas por la prevalencia de uno u otro enfoque, ni tampoco en la mejor valoración de uno y otro enfoque pues las medidas asistencialistas en sí mismas no son negativo, si se tiene en cuenta que hay grupos poblacionales en condiciones muy precarias.

En general, y como dato interesante que resulta de la aplicación del modelo A.C. en el proceso de construcción de la Política Pública en Arauca, no se constata un enfrentamiento entre actores, por el contrario, se reconoce desde distintos sectores, la necesidad de mejorar las condiciones de vida de las mujeres y alcanzar mayores niveles de equidad y justicia social entre unos y otras, pues solo así, se lograrán alcanzar las metas sociales en el Municipio.

Así, todos los actores convergen en una misma coalición o *comunidad de política*, en los términos de Sabatier (1988), con una característica especial y es que dentro de la misma comunidad es posible identificar dos tipos de discurso: uno, centrado en la idea de una identidad femenina asociada con las labores de cuidado y reproductivas cuyas necesidades se configuran alrededor de su rol como madres de familia, jefas de hogar o adolescentes embarazada, y otro, fundamentado en la libertad, la autonomía y la autodeterminación, donde se concibe la identidad femenina a partir de lo que las propias mujeres deciden para sí, como sujetos individuales y autónomos.

En este enfoque, aspectos como la maternidad y la orientación sexual son reconocidos como ejercicio de las libertades individuales y su garantía es base fundamental de los principios de la política.

La presencia de ambos enfoques durante la formulación de la política pública en Arauca puede explicarse a partir de los desarrollos conceptuales que han servido para comprender cómo las mujeres y las diferencias entre los géneros se han incorporado en los debates internacionales sobre desarrollo humano y que se conocen en los estudios especializados como Modelo Mujer en el Desarrollo (MED) y Modelo Género en el Desarrollo (GED)<sup>40</sup> ambos, desarrollados en el primer capítulo de esta investigación.

El modelo MED nace en la década de los setenta y encuentra un sustento en los enfoques de bienestar, equidad y antipobreza que dieron prevalencia a las medidas de

---

<sup>40</sup> Desarrollo conceptual en Moser (1995).

redistribución de recursos como un mecanismo para mejorar las condiciones materiales de los más pobres, donde las mujeres fueron identificadas como grupo vulnerable y destinatarias directas de los programas (León, 1996).

Su incorporación partió de reconocer que hasta entonces, los enfoques preponderantes sobre desarrollo habían dejado de lado las necesidades de las mujeres, y desconocían los aportes que estas realizaban al funcionamiento y sostenibilidad de los modelos económicos, gracias a las labores de crianza y cuidado.

Así, los programas destinados a mejorar las condiciones de las mujeres, se concibieron a partir de considerar la maternidad como su rol más importante, la crianza de los hijos como su principal aporte al desarrollo de los países y el tamaño de las familias como su entera responsabilidad.

También, fueron receptoras de medidas redistributivas que buscaron mejorar sus condiciones materiales con el propósito de disminuir las desigualdades de ingreso entre los sexos. Como consecuencia, se implementaron programas de capacitación en oficios femeninos y de fortalecimiento a proyectos productivos, cuyo propósito era mejorar las condiciones de bienestar de sus familias (León, 1996).

Entre tanto, el modelo GED, desarrollado más recientemente gracias a los aportes de las teorías feministas, incorpora una perspectiva integral que sitúa los problemas del desarrollo, en un escenario de desigualdades no solo materiales, sino también culturales, simbólicas, y de participación política, en el que tanto los hombres como las mujeres se ven afectados.

El modelo GED reconoce que superar las desigualdades entre los sexos implica poner en el centro del debate las formas en que la cultura construye las identidades, naturaliza roles y asigna de manera arbitraria responsabilidades públicas y privadas a unos y otras: "...la preocupación se traslada a la construcción social de las diferencias, a visualizar

que hombres y mujeres, según procesos ideológicos, históricos, religiosos, étnicos, económicos y culturales, cumplen papeles diferentes en la sociedad” (León, 1996, p. 9).

Un elemento central de este modelo es el concepto de empoderamiento como el mecanismo a través del cual las mujeres consolidan su poder individual y colectivo, en una lucha por garantizar el derecho a la autonomía y la autodeterminación de su proyecto de vida. El empoderamiento se enmarca como una estrategia necesaria para superar la tradicional división sexual del trabajo y para desnaturalizar las labores de crianza y cuidado que son asignadas de manera exclusiva a las mujeres en el enfoque MED; así mismo, cuestiona el que las mujeres estén ausentes de la esfera pública y hace énfasis en la necesidad de involucrar a los hombres en el trabajo reproductivo (León, 1996).

Lo que han mostrado diversos estudios sobre mujeres, género y desarrollo es que los programas y las políticas implementadas combinan de manera desigual y compleja ambos modelos, y que una efectiva implementación del modelo GED aún está lejana en la perspectiva de la implementación de políticas públicas que buscan superar las desigualdad entre hombres y mujeres (León, 1996).

Aunque esto mismo ocurre con la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018, es necesario insistir en que en este caso, el enfoque predominante está basado en la garantía de derechos y libertades individuales de las mujeres, en consecuencia, en el respeto por su autonomía y determinación individual, es decir, en los principios del modelo GED. No obstante existen demandas y acciones dirigidas a atender las necesidades que tienen las mujeres, derivadas de sus rol tradicional de madres, cuidadoras y principales responsables del bienestar de sus familias, lo cual es posible observar en culturas como la de Arauca, donde todavía tienen a su cargo buena parte de las funciones familiares.

Vale la pena recordar que con la capacitación de la Escuela de Género de la Universidad Nacional se abrió un marco de comprensión conceptual y metodológico sobre la equidad de géneros y la igualdad de oportunidades, en la línea de discusiones como la garantía de los derechos ciudadanos y los enfoques de desarrollo, que involucró a distintos sectores de la Administración del Municipio, esto pudo influir en la perspectiva de funcionamiento del Programa de Atención Integral para la Mujer de Arauca, y la prevalencia del enfoque de empoderamiento o de derechos, en el proceso de formulación de la política pública.

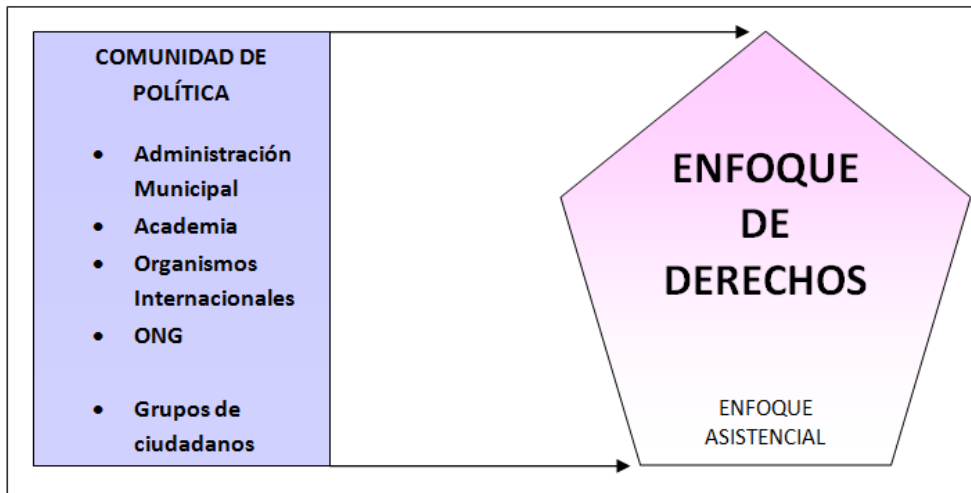
De la misma forma, la Coordinación del Programa de Atención Integral a la Mujer del Municipio de Arauca, quien permanece en el cargo desde su creación hasta la fecha, ha conservado una línea técnica fundamentada en los avances teóricos provistos por los estudios feministas y de género, así como en la información estadística que permite comprender las dimensiones y efectos que tienen las prácticas sociales machistas y patriarcales en la vida de hombres y mujeres; la permanencia de esta funcionaria en el cargo mencionado, ha garantizado continuidad, elemento básico para el posicionamiento del tema y su enfoque.

Por último, el acompañamiento permanente de la Línea Género y Cultura de la Universidad Central, en los procesos de formación que han tenido lugar desde el 2005 y su rol protagónico en la definición de la metodología, sistematización y formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018, ratifican el argumento según el cual aun cuando existiese una sola comunidad de política y dos enfoques identificables dentro de ella, se constata una prevalencia del enfoque de derechos.

Finalmente, es importante mencionar la participación de otros actores como ACNUR o la Fundación Renacer que durante este recorrido analítico y como parte de la comunidad de política han brindado apoyo técnico en temas específicos cuando así lo ha requerido la Administración del Municipio.

De manera esquemática, la relación entre los actores y el sistema de creencias o tipo de discursos puede representarse así:

**Figura 3.** Comunidad de Política y Enfoques



**Fuente:** elaboración propia.

## 5.6.FACTORES ESTABLES Y FACTORES DINÁMICOS

Elementos adicionales determinantes en la prevalencia de un tipo de enfoque al interior de la comunidad de política están dados por los denominados *Factores Estables* y *Factores Dinámicos*.

Se trata de aspectos que de acuerdo con su variabilidad tienen un efecto inmediato, mediato o tardío en las políticas y son el contexto en el que tiene lugar la interacción entre los actores; en ocasiones, constituyen los propios argumentos a partir de los cuales se configuran los discursos o sistemas de creencias de las comunidades de política, pues están situados en la dimensión normativa, simbólica, e institucional de los grupos sociales.

### 5.6.1. Factores Estables

Los denominados *factores estables* están relacionados con situaciones caracterizadas por cierta invariabilidad observada en períodos de tiempo cortos o medianos, pero que no son necesariamente fijos. Se denominan así, en tanto son el resultado de procesos de largo aliento que producen transformaciones observables en lapsos de más de una década y que tienen impacto en las políticas pues determinan aspectos como las condiciones socioeconómicas y culturales de los contextos en los cuales se formulan o implementan dichas acciones de gobierno. Dado que se trata de realidades que pueden cambiar con el paso del tiempo, resulta más apropiado definirlos como *factores relativamente estables*.

En este marco es posible establecer que en el Municipio de Arauca los factores relativamente estables están relacionados con:

- **La caracterización socioeconómica del Municipio y las condiciones poblacionales descritas a partir de datos estadísticos** <sup>41</sup>. De esta caracterización, el argumento principal es que existen situaciones de vulnerabilidad y fenómenos que afectan de forma diferenciada a los hombres y las mujeres del Municipio, en ese sentido, fenómenos como la pobreza, el desempleo, la violencia de pareja, la violencia sexual, o la baja participación política, afectan mayoritariamente a la población femenina, en comparación con situaciones como el maltrato infantil o los homicidios, donde son los niños y los hombres araucanos los más afectados.

En materia educativa el panorama es distinto, pues es el sector en el cuál existe una participación paritaria, sin embargo, este logro de las mujeres a los espacios de formación y capacitación para el trabajo no se ha traducido en mejoras laborales y/o salariales.

---

<sup>41</sup> Presentados en el Capítulo 3.

Por otra parte, podría decirse que, aunque las condiciones de hombres y mujeres del Municipio han mejorado en las últimas décadas, los datos comparados con los promedios nacionales para temas como educación, salud, salud sexual y reproductiva, empleo y violencias, presentan importantes diferencias que permiten afirmar que Arauca es una de las regiones con mayores retos y necesidades en estos temas.

Este panorama es importante, pues constituye en sí mismo un marco de justificación para la formulación e implementación de acciones dirigidas a superar las desigualdades basadas en la diferencia sexual y de género, así como una herramienta metodológica en la formulación de planes, programa y proyectos cuyo primer paso es la construcción de diagnósticos o líneas de base que permitan identificar la dimensión estadística de los fenómenos sociales que aquejan al Municipio en materia de equidad de géneros.

Es en esta línea, que no en pocos casos, el conocimiento del contexto socioeconómico del Municipio ha permitido a la Administración Municipal, en particular al Programa de Atención Integral a la Mujer, justificar la necesidad de tomar medidas para prevenir situaciones de vulnerabilidad o reparar los efectos de la desigualdad entre hombres y mujeres en Arauca.

- **El contexto político del municipio y la situación de orden público que ha caracterizado la región como una de las zonas más azotadas por el conflicto armado que enfrenta el país desde hace 60 años:**

Como se mencionó en capítulos anteriores, Arauca es un Departamento que comparte frontera con la República de Venezuela, y su principal fuente de ingresos está basada en la explotación petrolera. Estas características, sumadas a la fuerte e histórica presencia de grupos al margen de la Ley y a los fenómenos



de corrupción política y clientelismo, hacen de esta, una de las regiones más complejas para el análisis político.

En la década de los noventa los grupos guerrilleros lograron un fuerte control de la zona. Hacia 1997 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC- consolidaron su presencia en el Departamento, lo cual afectó al Ejército de Liberación Nacional – ELE- grupo armado de extrema izquierda que había mantenido la hegemonía hasta la mitad de de los años noventa (Ávila, s.f.).

Tanto las FARC como el ELN financiaron sus ejércitos con los recursos derivados de la extorsión a las empresas petroleras, la expansión de los cultivos ilícitos y el secuestro, y hacia el año 2001, su control disminuyó considerablemente con la incursión de grupos paramilitares que buscaron controlar los territorios otrora vigilados por las guerrillas. La presencia del paramilitarismo en la región recrudeció el conflicto, dejando a su paso agresiones contra la población civil, desplazamientos forzados, y homicidios selectivos.

“En esta línea, entre 1998 y septiembre de 2004 en el departamento de Arauca se presentaron 16 masacres que dejaron como saldo 71 víctimas. El municipio más afectado fue Tame, donde se presentaron 7 de los 16 casos de masacres y 31 de las 71 víctimas, es decir el 44% de las víctimas que se presentaron en todo el departamento. De las 16 masacres ocurridas en el departamento, las Farc son responsables del 25%, las autodefensas y el Eln del 6% y sobre 63% de los casos no se ha podido establecer el autor”. (López, 2010. p. 89).

Hacia el 2002, las fuerzas armadas del Estado colombiano incursionaron en la región en un intento por recuperar el control estatal y-desplegaron una fuerte ofensiva militar; Arauca se convirtió en una zona de rehabilitación del

Gobierno, lo que se tradujo en un incremento del pie de fuerza, capturas masivas y operativos militares en toda la región (Ávila, s.f.).

La difícil situación de orden público ha afectado la gestión de las administraciones departamentales y municipales, pues han generados daños a la infraestructura, permeado a los grupos políticos que han hecho alianzas con los grupos al margen de la Ley, y generado fuertes olas de violencia que afectan a la población civil.

En lo referente al mapa político del Departamento, se constata que durante la década de los 90 el Partido Liberal y la Unión Patriótica fueron las principales fuerzas políticas de la región. Los registros demuestran que desde la época del Frente Nacional, hasta el 2002, el partido Liberal resultó electo en la mayoría de corporaciones de Arauca (Ávila, s.f.).

Julio Enrique Acosta fue un líder relevante dentro del liberalismo araucano, es importante recordar que fue Acosta quien en su momento impulsó la candidatura de Baroni a la Gobernación y respaldaba la Alcaldía de Goyo González, sin embargo para las elecciones de 2003, se convirtió en el principal líder del Partido Cambio Radical. En años posteriores, la justicia adelantó una investigación en su contra por presuntos vínculos con el paramilitarismo.

En cuanto a la Unión Patriótica y el Partido Comunista, hasta el año 2000 fueron la segunda fuerza política en Arauca, siendo la oposición al Partido Liberal.

Su principal caudal electoral estaba en los municipios de Tame y Arauquita. En 2001, su líder, Octavio Sarmiento, fue asesinado al parecer, por miembros de las Autodefensas Unidas de Casanare, y tras su muerte, la UP no alcanzó el umbral para participar en las elecciones legislativas de 2002, con lo que desapareció como opción política. (Ávila, s.f.).

Durante 1997, año en que es elegida Iliana Baroni como Alcaldesa del Municipio de Arauca, el partido Liberal obtuvo el mayor número de cargos de elección popular:

Las investigaciones adelantadas por los organismos judiciales y los centros de investigación académica demuestran que en Arauca existe un frecuente vínculo entre los grupos ilegales y los dirigentes políticos del Departamento.

En la década de los noventa, el frente Domingo Laín del ELN tenía una importante fuente de financiación y legitimidad en las alianzas con los grupos y dirigentes políticos. La estrategia de este grupo guerrillero consistió en brindar todo el apoyo económico, político y electoral a sus candidatos, a cambio de permanecer vigentes política y militarmente en la zona, por cuenta, entre otras práctica, de capturar recursos de las regalías el petróleo (Ávila, s.f.).

“El grupo guerrillero también avalaba candidatos a la Asamblea Departamental, alcaldías y Concejos Municipales. Concertaba previamente con los candidatos que serían elegidos, cuál sería el gabinete y cuáles los contratistas”. (Ávila, s.f. p. 65).

Por su parte, en el año 2003 el bloque paramilitar Vencedores de Arauca estableció nexos con el principal líder del partido Cambio Radical, Julio Acosta, quien era un reconocido enemigo de la guerrilla y quien encontró en el paramilitarismo un trampolín de ascenso al poder (Ávila, s.f.).

En conclusión, las alianzas entre líderes políticos y grupos al margen de la Ley, influyeron en la forma como se configuró el mapa político del Departamento. El liderazgo del Partido Liberal durante la década los 90 se explica en gran

medida por la coacción que el ELN ejerció sobre sus dirigentes y la presunta alianza de Julio Acosta, con el bloque Centauros terminó con el dominio liberal, quitándole la gobernación luego de once años, lo que a su vez, consolidó al partido Cambio Radical como primera fuerza política de Arauca”. (Ávila, s.f. p, 63).

Buena parte de los dirigentes araucanos terminaron asesinados o presos y la situación de orden público sigue siendo una de las más complejas de todo el territorio nacional. Esta dinámica ha influido en la vida de la población araucana pues muchos recursos que deberían invertirse en desarrollo social se han desviado para crear y consolidar las alianzas de los políticos con los actores armados, el mantenimiento de los ejércitos ilegales y la permanencia de grupos políticos en el poder.

Diversos problemas sociales están relacionados con los efectos del conflicto armado, y el avance de la política social y en particular, de la política de equidad de género e igualdad de oportunidades se ha visto truncado por el contexto político y militar que enfrenta Arauca, pues buena parte de los recursos son usurpados de manera ilegal por los políticos y otros son empleados en la agenda de seguridad y mantenimiento del orden público.

Todo el contexto sobre la situación política de Arauca es considerado un factor estable en el análisis de la política pública, pues ha marcado las dinámicas institucionales del Departamento desde épocas históricas y ha generado un fuerte impacto en los modos de vida de su población. Tal vez uno de los hechos que más llama la atención y que ha sido reseñado en varios apartes de esta investigación, es la poca referencia que hacen los/as ciudadanos/as sobre las dinámicas del conflicto armado y los problemas sociales derivados del accionar de los grupos armados, pareciera que existe, por razones obvias, un acuerdo tácito de ley del silencio.

Pese a ser una realidad tan contundente como la ya descrita, sorprende el silencio que impera en los relatos de los grupos ciudadanos que hicieron parte de la consulta para la formulación de la PPIOHMEG 2013 -2014, y en las entrevistas de los propios funcionarios que han participado en la vida política del municipio desde la década de los noventa hasta nuestros días. Tal vez, todo sea consecuencia del miedo que se instala en aquellos lugares donde la guerra hace parte de la vida cotidiana de las personas, y donde la desconfianza y el mutismo son el principal seguro que encuentran hombres y mujeres para preservar su integridad física.

- **Marco normativo internacional y nacional.** Este marco ha provisto la reglamentación necesaria para generar las acciones que permitan garantizar, proteger y promover los derechos de los/as ciudadanos/as de acuerdo con los mandatos establecidos en la Constitución Política de 1991. En relación con el marco internacional, los instrumentos principales son:

Como mecanismo para ratificar estos acuerdos internacionales, y como estrategia para garantizar el acceso a los derechos fundamentales de las mujeres, a partir de 1991 el Estado colombiano ha promulgado leyes que buscan reglamentar temas como: violencia intrafamiliar y violencia basada en la diferencia de género, atención a mujeres jefas de hogar, participación política de las mujeres, prevención de la pornografía y el turismo sexual, garantía de derechos para mujeres rurales y población en condiciones de discapacidad, economía del cuidado, igualdad salarial, víctimas del conflicto armado, entre otros que han generado un amplio marco de derechos a partir del cual se formulan políticas, planes, programas y proyectos encaminados a implementar acciones que permitan reducir los niveles de inequidad y desigualdad de género (Ver anexo B).

Estos marcos han sido reconocidos en las políticas nacionales de equidad de géneros y hacen parte del cuerpo normativo contemplado en la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018. A partir de su revisión es posible afirmar que desde hace más de dos décadas las precarias condiciones de las mujeres en el mundo han sido materia de preocupación global, motivo por el cual existen pactos, convenciones y agendas internacionales, así como instrumentos legales que propenden por garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, y que hoy por hoy podrían considerarse como “suficientes”.

Esto es importante, si se tiene en cuenta que bajo ninguna circunstancia, la falta de reglamentación puede suponer un argumento válido para justificar la ausencia de acciones de gobierno que reduzcan los índices de desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres.

- **La cultura patriarcal y las prácticas machistas como escenario de formación e interacción entre los/as ciudadanos/as.** En este aparte de *factores relativamente estables* es necesario referirse a la cultura patriarcal como telón de fondo en el cual se crean y recrean las identidades e interacciones sociales, y dentro de ellas el machismo como el conjunto de valores y prácticas que han dado contenido a la vida pública y privada de hombres y mujeres.

Este es, el más estable de todos los factores, pues sus lógicas milenarias han estado presentes desde los mismos orígenes de la humanidad, gestando las diferencias entre hombres y mujeres y naturalizando las desigualdades a partir de una asignación arbitraria de roles, valores, responsabilidades y capacidades. La cultura patriarcal se configura como una estructura social, política, económica, y simbólica basada en la supremacía masculina y en una subvaloración de la identidad femenina que se materializa en actos discriminatorios y violentos dirigidos principalmente hacia las mujeres o hacia aquello que encarne los valores *propriamente femeninos*.

Para muchos/as habitantes de Arauca, en su región el machismo es una práctica constante aprendida de generación en generación y de la que son responsables tanto hombres como mujeres. Así lo manifestaron en reiteradas oportunidades, quienes participaron en las jornadas de consulta y así quedó registrado en el documento de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 como uno de los problemas detectados.

### **5.6.2. Factores Dinámicos**

Los factores dinámicos son aquellas coyunturas, hechos o escenarios que inciden de manera tangencial o directa en el curso de las políticas. En el caso de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 pueden considerarse factores dinámicos los siguientes:

- El ***Programa Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina de la Fundación para la Educación Superior FES***, que estuvo vigente durante 11 años (1991-2001), tiempo en el cuál se inició el Programa de Atención Integral a las Mujeres del Municipio de Arauca, y en cuyo marco se incorporó a las mujeres jefas de hogar como una de las poblaciones priorizadas en este programa.
- La ***Política Nacional Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo 2003 – 2006***. A partir de la cual se establecen los lineamientos de política para la formulación de política territorial, se crea el observatorio de Asuntos de Género y se instituyen los Consejos Comunitarios de Mujeres, instancia de participación, seguimiento y veeduría que se conformó en el Municipio de Arauca, en cumplimiento de los mandatos de esta política.
- Los Lineamientos de la ***Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres 2012***. Estos lineamientos fueron recogidos en el proceso de

formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018, y a partir de allí, definidas las acciones que quedaron formuladas en el documento de política.

Dos factores dinámicos relevantes en el proceso de análisis de la política son las administraciones de Iliana Baroni y Luis Emilio Tovar. La primera por facilitar la llegada de los temas de equidad de géneros a la agenda pública y el segundo por respaldar el proceso de formulación de la política pública.

El Plan de Desarrollo de Iliana Baroni, “Gobierno con Rostro Humano 1998 – 2000”, estructuró sus acciones por sector y presentó un diagnóstico, programas y proyectos según las necesidades identificadas en cada tema. Dentro de los programas sociales adelantados por el CICAF se destacó la formulación de acciones específicas dirigidas a las mujeres jefas de hogar, a las madres gestantes y lactantes y las trabajadoras sexuales del Municipio, así como a la población discapacitada, beneficiada a través de la Unidad de Atención Integral “Lucecitas”.

El propósito de dicha unidad fue diseñar un conjunto de programas y servicios profesionales interdisciplinarios, para brindar apoyo pedagógico, terapéutico y tecnológico complementario a los establecimientos de educación formal y no formal tanto públicos como privados, cuyo trabajo estaba dirigido a la población discapacitada (Alcaldía de Arauca, 1998).

Desde el sector salud y desarrollo económico también se definieron acciones para el tratamiento de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, así como para las necesidades productivas de las mujeres jefas de hogar (Alcaldía de Arauca, 1998).

Aunque el Plan de Desarrollo de Baroni no incorporó un enfoque diferencial transversal, pues en los objetivos, diagnósticos sectoriales y justificación de las acciones no se consideraron las particularidades de hombres, mujeres, indígenas, afros, jóvenes, población en discapacidad, entre otras diferencias étnicas, raciales, etarias,



sexuales y de géneros, esta administración si definió acciones concretas para atender algunas necesidades de las poblaciones consideradas en condición de vulnerabilidad, y esto marcó un punto de partida importante en la política social y de equidad de géneros en el Municipio.

Por su parte, el Plan de Desarrollo “Trabajo, Progreso y Solidaridad 2012 – 2015” del Alcalde Luis Emilio Tovar, como carta de navegación del Municipio, muestra un avance significativo en la formulación de los objetivos y horizontes de acción, pero sobre todo en articular acciones con las políticas, planes y programas del orden departamental, nacional y global, en un propósito común por mejorar las condiciones de vida de los/as ciudadanos/as y generar acciones de promoción, protección y garantía de sus derechos.

Así, en cumplimiento del marco internacional y nacional de derechos humanos, este Plan de Desarrollo se orienta hacia la búsqueda del empoderamiento de la sociedad, basado en el Desarrollo Humano Sustentable y en una ampliación permanente de las capacidades y libertades humanas (Alcaldía de Arauca, 2012).

Desde esta perspectiva, la administración reconoce como situaciones problemáticas a enfrentar:

La inseguridad, la pobreza, la desigualdad, la baja cobertura y calidad educativas, la mortalidad materna e infantil, los rezagos en el campo y la pérdida de recursos naturales, la dependencia de los recursos de transferencia, la baja gestión gubernamental... el calentamiento global, el desplazamiento forzado, la violencia, los desastres naturales y la equidad de géneros (Alcaldía de Arauca, 2012).

Este Plan de Desarrollo define tres pilares a través de los cuales fundamenta sus líneas estratégicas, programas, proyectos y acciones: la promoción del desarrollo integral, la

garantía de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista.

Desde esta perspectiva, reconoce la diversidad y las necesidades específicas de la población araucana como un reto para la formulación de políticas, de tal suerte que en su Dimensión Sociocultural presenta un diagnóstico poblacional que da cuenta de los principales problemas que afectan a las mujeres, las víctimas del conflicto armado, la primera infancia, los adolescentes y jóvenes, la población LGBTI, la población indígena, la población afrodescendiente, los/as adultos/as mayores, y las personas en condición de discapacidad (Alcaldía de Arauca, 2012).

La articulación del Plan con los estándares de Derechos Humanos nacionales e internacionales, el reconocimiento de la pluralidad, la participación y el desarrollo integral como derechos fundamentales, la adopción de programas y proyectos dirigidos a grupos poblacionales que enfrentan situaciones de desigualdad e inequidad social y el uso de lenguaje incluyente, hacen del Plan de Desarrollo “Trabajo, Progreso y Solidaridad 2012 – 2015” un lineamiento de política pública sustentado en un enfoque de derechos y en un enfoque diferencial, en cuyo cumplimiento, se impulsa la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

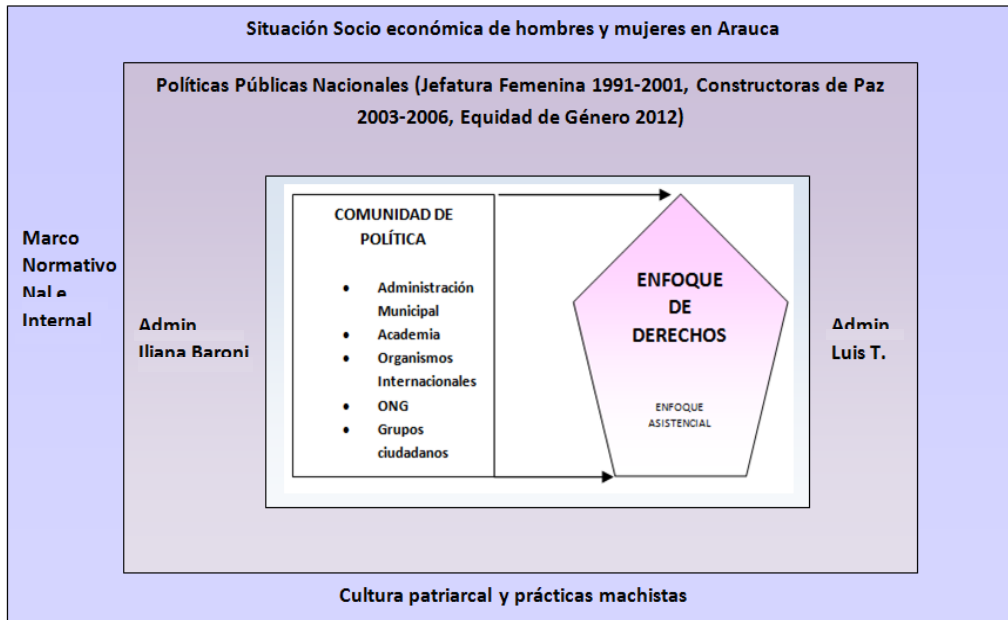
## **6. LA PPIOMHEG ARAUCA 2013 – 2018 A LA LUZ DEL ENFOQUE ADVOCACY COALITIONS – CONSIDERACIONES FINALES**

El análisis de la política pública a partir del enfoque A.C. permitió un acercamiento a las complejidades del entorno social en el cuál se formuló dicha política. Los componentes del modelo permitieron identificar y describir elementos relevantes para el análisis de un proceso institucional donde convergen actores de diversos sectores, y reglas formales e informales que definen sus posturas, tipos, dinámicas, tono y propósitos de su interacción.

A partir de la identificación de los actores, sus sistemas de creencias y las coaliciones conformadas para posicionar, legitimar y darle vigencia al tema de equidad de géneros e igualdad de oportunidades en Arauca, el análisis de la política se convierte en un insumo que facilita una mirada autorreflexiva del Municipio.

Esto es posible, en la medida en que implica hacer una observación del proceso en el marco de un contexto nacional, regional y global que define agendas y define derroteros comunes en la lucha por la equidad. En este sentido, y luego de transitar por el camino de la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018, un resultado de la aplicación de este enfoque metodológico se presenta así:

**Figura 4.** Aplicación del Modelo A.C. a la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018



Fuente: elaboración propia.

De este esquema se derivan algunos elementos sobre los cuales es necesario profundizar en el análisis y se desarrollan a continuación.

### **6.1.FACTORES RELATIVAMENTE ESTABLES: REGLAS FORMALES, CONTEXTO SOCIO ECONÓMICO DE ARAUCA, SITUACIÓN DE ORDEN PÚBLICO Y CULTURA.**

En los análisis de política pública realizados desde enfoques cualitativos cuyo propósito es entender el proceso de toma de decisiones gubernamentales a partir del reconocimiento del contexto, los actores, sus interacciones y discursos, los referentes normativos son un elemento de obligada observación.

Dichos referentes están representados en la formalidad de las reglas que enmarcan las decisiones de gobierno, pero también en aquellos acuerdos sociales no formales incorporados en la vida individual y colectiva de los sujetos, observables a partir de procesos de socialización y códigos de conducta que se producen y reproducen culturalmente (Santander, 2009).

Para Sabatier (1988) el elemento normativo nacional e internacional de orden formal, así como los códigos culturales que determinan la conducta de los/as sujetos/as hacen parte de los denominados *factores relativamente estables*. En esta misma categoría, el autor del modelo A.C. ubica elementos que dan cuenta del crecimiento socioeconómico de las poblaciones, en el caso de Arauca se hace referencia a la situación que enfrentan hombres, mujeres, niños y niñas en temas como salud, educación, empleo, violencias, participación política entre otros.

A partir de esta caracterización es importante llamar la atención sobre cuatro aspectos:

- 1) La influencia de la normatividad internacional y nacional, pero especialmente de los lineamientos de la Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres 2012;
- 2) Las situaciones concretas de desigualdad e inequidad que afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres y que se reflejan en los datos estadísticos ampliamente descritos en el Capítulo 3 de este documento y que también fueron emergieron en la consulta participativa con todos los actores convocados para formular la política;
- 3) La configuración política del Departamento y el municipio, los pesos y contrapesos políticos y la presencia de actores armados que han permeado la vida política, económica y social de Arauca, configurando un mapa político que sirve a los intereses de los grupos al margen de la Ley ; y 3) los condicionamientos culturales que impactan en la formulación de la política y en su futura implementación.

En relación con las normas, en particular con la Constitución de 1991, es importante recordar que el desarrollo de la política pública, en especial de la política social en Colombia adquiere unas dimensiones especiales en la línea de lo contemplado en este

pacto social constitutivo del Estado Colombiano. El reconocimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos y su garantía como principal fin del Estado, incorpora una nueva perspectiva a los procesos de formulación de políticas y esto permea las dinámicas de todos los niveles de la administración pública.

En tal sentido, la creación del Programa de Atención Integral a la Mujer, así como la posterior articulación de sus acciones en la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 es el mecanismo a través del cual la Administración Municipal da cumplimiento a los acuerdos internacionales, pero especialmente al principal pacto social colombiano: su Constitución.

En ella se reconoce a las mujeres como iguales y se garantiza un escenario de equidad y respeto de los derechos para todos/as los/as ciudadanos/as. Su referencia en la fundamentación de los enfoques de las políticas del Municipio (Planes de Desarrollo, Programa de Atención Integral a la Mujer y PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018) es una apelación a los principios fundamentales del Estado Social de Derecho, al origen de dicho pacto social que sella la condición de ciudadanos/as libres, iguales y autónomos/as y al costo que debe asumirse en caso de no cumplir lo establecido en esta Ley de Leyes (Santander, 2009).

De otra parte, considerar las condiciones socioeconómicas de los hombres y las mujeres del Municipio, como argumentos para la formulación de los programas y proyectos, fue útil en tanto incorporó una *perspectiva racional* a la definición y justificación del problema y su inclusión en la agenda pública.

Esto tiene un valor especial, si se tiene en cuenta que buena parte de las acciones adelantadas desde la Coordinación del Programa para su sostenibilidad y transversalización, buscaban generar alianzas con otros sectores de la Administración Municipal, y en esa medida, la capacidad de argumentar, a partir de criterios técnicos e indicadores de política social, educativa, salud, vivienda, entre otros, garantizaba un

mayor respaldo y compromiso en aquellos sectores donde el tema de equidad e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres no fuera prioritario.

En tercer lugar, la situación de orden público y el contexto político araucano que contrasta con lo que en varios apartes se ha denominado el pacto social de la constitución de 1991, pues se trata de un conflicto que pone en crisis los principios del Estado moderno. Es una lucha entre grupos armados al margen de la Ley que detentan poder militar por fuera del Estado y cuya vocación es el control político, militar y económico de la zona en la que hacen presencia, así como la imposición de un proyecto nacional que se busca imponer por la fuerza.

En estos escenarios de conflicto armado, las mujeres son las principales víctimas de delitos como el desplazamiento forzado y la violencia sexual, pues están expuestas al influjo de los todos los actores armados involucrados en las confrontaciones y en la lucha por el control de los territorios. Esto, sumado a las prácticas clientelistas y corruptas de los líderes políticos, dejan como consecuencia atraso social y una dinámica de desconfianzas e inseguridad que impide el avance de las políticas sociales.

Este es un elemento importante en el análisis de las políticas de equidad, pues es necesario establecer hasta qué punto dichas políticas están destinadas a reparar las consecuencias que la guerra deja en los cuerpos de las mujeres, y en hasta donde la política social puede contribuir a eliminar las desigualdades e inequidades, en contextos tan complejos como el araucano, donde convergen diversos actores armados, en disputa por el control de los recursos políticos y económicos del municipio.

Este es un tema sobre el que no fue posible profundizar en esta investigación, pues como se ha mencionado anteriormente, durante todo el proceso de sistematización de esta experiencia fue evidente el silencio generalizado de los actores y la decisión de no

reflexionar en torno a cómo el conflicto armado ha intervenido en la vida política, económica y social que ha determinado el rumbo de la PPIOHMEG 2013 – 2018.

Por último, haré referencia al componente cultural, como ese marco de normas no formales que determina la interacción de los/as sujetos/as. Este elemento, cuya permanencia en el tiempo es de largo alcance, es el más estable de todos los factores. En el caso de Arauca y en relación con el tema que ocupa esta investigación, el elemento cultural más relevante está relacionado con una cultura patriarcal que legitima y reproduce prácticas machistas y de subordinación contra las mujeres.

No se hallaron estudios relacionados con el tema en el contexto araucano, sin embargo, a partir del relato de quienes participaron en el proceso de consulta ciudadana, fue posible constatar que el machismo en Arauca es una realidad que enfrentan hombres, mujeres, niños, niñas y jóvenes, y que se manifiesta en distintos ámbitos de la vida pública y privada de las personas.

Resaltar este aspecto como parte del análisis de la formulación de la política es importante, en tanto algunos teóricos han considerado el elemento cultural como un factor que puede garantizar el éxito o el fracaso de las políticas públicas. En tal sentido, los factores culturales tienen un gran impacto en los resultados de formulación e implementación de las políticas, pues “una alternativa de política pública elegida como solución en dos entornos sociales distintos, puede llevar a resultados completamente diferentes” (Santander, 2009).

Entre tanto, Majone (1992) hace un planteamiento interesante para considerar en el marco de las políticas de equidad de géneros e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Para el autor, es importante identificar los parámetros culturales, pues este paso determina el éxito de la política pública.



Afirma que una política pública exitosa depende en buena medida de una estrecha relación entre las acciones formuladas y los valores popularmente aceptados, en tal sentido, a mayor concordancia con el statu quo, más viabilidad para su implementación y sostenibilidad (Majone, 1992).

En esta lógica y desde la perspectiva de Majone, ninguna política para la equidad de géneros y la igualdad de oportunidades tendría la posibilidad de ser exitosa, pues lo que subyace en estas decisiones de gobierno, es un propósito por alcanzar mayores niveles de equidad e igualdad entre hombres y mujeres, en cuyo caso, todas las medidas están orientadas a generar cambios culturales que permitan construir relaciones sociales basadas en el respeto, la igualdad y la libertad de los/as sujetos/as.

La postura de Majone contrasta con los desarrollos conceptuales sobre la formulación de políticas públicas para la equidad de géneros y la igualdad de oportunidades, pues estas propenden por generar cambios culturales que transformen las relaciones entre hombres y mujeres, y en ningún sentido, conservar el statu quo sería considerado como una estrategia viable o deseable.

Así, los desarrollos conceptuales sobre género y políticas públicas, y en general, sobre las políticas de identidad, se configuran como un campo de análisis importante para disciplinas como la Ciencia Política, porque han *dado un salto* en relación con los enfoques de los teóricos clásicos, al incorporar elementos como la cultura, los derechos y la construcción identitaria de los/as sujetos/as, al análisis de las políticas.

Desde esta perspectiva, las decisiones de gobierno o estatales son, en un sentido amplio, el reconocimiento de la dimensión biopolítica del orden social, y por biopolítica, se entiende la comprensión de la vida, más allá de su condición biológica, “en términos de calidad de vida, de atención real a... necesidades fundamentales” (Bernal, 2009).

Este concepto, ampliamente desarrollado desde las teorías sociales contemporáneas, instala una perspectiva que aborda los problemas de la desigualdad, la violencia y el desarrollo desde un horizonte complejo, donde la vida tiene un fundamento plural, basado en una triple diversidad: la diversidad genética, la diversidad biológica, y la diversidad cultural (Maldonado, 2007)<sup>42</sup>.

La riqueza de las políticas de equidad de géneros como enfoque epistemológico, metodológico y de planificación de la acción pública, radica en hacer visibles las complejidades que constituyen lo diverso de las vidas de hombres y mujeres. Las diferencias que se originan en la distinción biológica del sexo, así como las que tienen lugar a partir de la construcción cultural de dicha distinción, y que se recrean en contextos sociales, políticos, económicos y geográficos específicos.

Queda así planteado un camino de profundización teórica donde los estudios feministas y de género tienen mucho que aportar al saber *tradicional* de la Ciencia Política sobre políticas públicas.

## **6.2.FACTORES DINÁMICOS: LA RELACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS**

Establecer en qué medida otras políticas influyen en la toma de decisiones estatales es un paso necesario en la comprensión integral de los procesos de formulación. En el caso de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 hubo una intención explícita de establecer un hilo conductor con la *Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres 2012*.

---

<sup>42</sup> El concepto de biopolítica fue introducido en los análisis de teoría política a partir de los trabajos de Michel Foucault. Para un desarrollo completo del término consultar Foucault (2007).

## **6.3.POLÍTICA LOCALES**

### **6.3.1. Plan de Desarrollo Gobierno con Rostro Humano, Arauca 1998 – 2000**

El Plan de Desarrollo Gobierno con Rostro Humano Arauca 1998 – 2000 de Iliana Baroni, en su componente social define algunas acciones focalizadas en grupos considerados vulnerables, entre ellos las mujeres jefas de hogar o madres cabeza de familia, como es el término empleado, las trabajadoras sexuales, las madres gestantes y lactantes, los/as ancianos/as y los/as jóvenes. Su propósito fue atender necesidades básicas y fortalecer algunas capacidades que permitan mejorar las condiciones económicas de estas poblaciones y sus familias.

En general el Plan está estructurado a partir de una descripción y un panorama o diagnóstico de la situación del Municipio en cada sector, así como un balance de las instituciones existentes para la implementación de la política; un objetivo y la definición de estrategias, programas y proyectos definidos para avanzar en cada tema.

De esto, llama la atención la dificultad de contar con sistemas de información que arrojen datos desagregados por sexo o etnia, lo cual, al día de hoy sigue siendo una barrera para establecer el grado de afectación que tiene una situación problemática sobre una población.

Por otra parte, aunque no existe un enfoque diferencial transversal en este Plan, se hicieron visibles poblaciones con necesidades específicas, lo cual representó un paso hacia el reconocimiento de la diversidad como elemento constitutivo de la sociedad araucana.

A pesar de las limitaciones que pudiera tener el Plan de Desarrollo, en este período nació el Programa de Atención Integral a la Mujer y con él, las problemáticas de las mujeres como elemento central de la política social del Municipio.

A partir de esta decisión, Arauca avanzó en la construcción de diagnósticos y/o líneas de base que permitieron conocer la situación que enfrentan hombres y mujeres en temas como salud, vivienda, educación, empleo, etcétera; y a contar con herramientas objetivas para la toma de decisiones.

De esta forma, el Municipio avanzó hacia el reconocimiento de la diversidad de sus poblaciones, de las necesidades particulares de cada una y de encontrar en la articulación institucional, una estrategia para el sostenimiento de los programas, pero sobre todo, de los procesos sociales.

Así, aunque el Plan de Desarrollo y otras políticas nacionales influyeran en el curso del Programa, como evidentemente ocurrió, el mismo Programa retroalimentó la dinámica, enfoques y tipos de acción a través de los cuales se formuló la política social municipal durante los años posteriores.

### **6.3.2. Plan de Desarrollo Trabajo, Progreso y Solidaridad 2012 – 2015**

La comparación entre el Plan de Desarrollo del período 1998- 2000 y el actual, es un ejercicio alentador, porque muestra un avance en la de formulación de políticas, pero sobre todo, porque evidencia, el impacto que ha tenido el Programa de Atención Integral a la Mujer, durante los últimos 12 años<sup>43</sup>.

Con un enfoque de derechos y diferencial transversal, el Plan de Desarrollo Trabajo, Progreso y Solidaridad 2012 – 2015 reconoce los lineamientos de política nacional, así como los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano para

---

<sup>43</sup> No fue posible tener acceso a los planes de desarrollo correspondientes al período 2000 – 2012.

avanzar en la agenda de los derechos. Fundamentado en un fuerte componente poblacional y en acciones sectoriales, presenta también un panorama sobre el territorio y sus particularidades ambientales, en términos de recursos naturales, riesgos, cambios climáticos, movilidad y espacio público.

En dicho Plan es posible encontrar un panorama desagregado por grupos, y un avance significativo en información estadística del Municipio, que da cuenta de las condiciones que afrontan hombres, mujeres, niños, niñas, jóvenes, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, indígenas, afrocolombianos/as, víctimas del conflicto armado y personas LGBTI.

Reconociendo que existen retos en la articulación de las acciones y en el diseño e implementación de sistemas de información que suministren información veraz y oportuna sobre la situación de hombres y mujeres en materia de acceso y garantía de sus derechos, el Plan de Desarrollo Trabajo, Progreso y Solidaridad 2012 – 2015 es un buen ejemplo de cómo poder articular políticas poblacionales, sectoriales y territoriales, en un ejercicio donde prevalezca la protección y garantía de los derechos de los/as ciudadanos/as. Y en lo referente a la equidad y el respeto de la diversidad, varios pilares de esta política, se deben al trabajo de incidencia promovido desde el Programa de Atención Integral a la Mujer, hecho que refuerza la idea de la horizontalidad en los procesos de formulación de las políticas y la importancia de este Programa en la política social del Municipio.

#### **6.4.POLÍTICAS NACIONALES**

Fueron varias las políticas nacionales de referencia vigentes durante la creación del Programa de Atención Integral a la Mujer, su implementación y articulación en la denominada PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

En el año 1989 se creó el Programa de Hogares con Jefatura Femenina; en 1993 se aprobó la Ley 82 de apoyo a las mujeres cabeza de familia y posteriormente la Política Integral para las Mujeres Colombianas (1993), en 1994 se formuló la Política para el Desarrollo de la Mujer Rural y en 1995 se crea la Política de Equidad y Participación de la Mujer. En estas, se identificaron a las jefas de hogar como una población vulnerable a quienes era necesario dirigir acciones concretas (Fuentes, 2002).

Posteriormente, en el año 2003 se formuló la Política Nacional Mujeres Constructoras de Paz (2003-2006), y con ella la creación de los Consejos Comunitarios de Mujeres<sup>44</sup>, instancia de participación ciudadana para hacer veeduría y seguimiento a la implementación de la política social, que funcionó en Arauca durante los primeros años de su creación y fue un espacio de visibilización de mujeres líderes en sus comunidades.

Por último, los lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres 2012, que fueron el referente a través del cual se armonizaron los lineamientos de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

Estas políticas fueron importantes para el Municipio, pues en el caso de las mujeres jefas de hogar, abonaron el camino para comprender y dimensionar el problema y así, facilitar su incorporación en la agenda pública, al hacer visible la relación entre mujeres y pobreza, y la urgencia de tomar medidas para mejorar las condiciones de vida de estas poblaciones (Fuentes, 2002).

En cuanto a la Política Nacional Mujeres Constructoras de Paz (2003-2006) y los lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres 2012, puede decirse que su mayor aporte radicó, y aún lo hace, en generar una relación

---

<sup>44</sup> En el Municipio de Arauca el Consejo Comunitario de Mujeres fue creado en el año 2006, y aunque no adelantan acciones específicas, ni se reúnen para hacer seguimiento a sus tareas, en la actualidad existe como una instancia de participación formalmente constituida.

con el nivel central, a través de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, que entre sus funciones está la de “Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas, en las entidades públicas, nacionales y territoriales” (ACPEM, 2011).

Esta relación es útil para el Municipio, en tanto puede recibir apoyo técnico de esta entidad, en capacitación a funcionarios sobre normas específicas, lo que contribuye a generar un mejor proceso de formulación e implementación de la política. Sin embargo, se ha entendido desde la administración de Arauca y la Coordinación del Programa de Atención Integral a la Mujer, que es necesario conocer el contexto y las necesidades particulares de los/as ciudadanos/as araucanos/as, para poner en marcha los lineamientos de la política nacional, en tal sentido, puede decirse que la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 es la territorialización de dichos lineamientos.

## **6.5.LOS APRENDIZAJES DEL PROGRAMA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA MUJER DE ARAUCA**

Como se ha mencionado en varias oportunidades, la política de equidad de géneros e igualdad de oportunidades en el Municipio de Arauca inicia con la creación del Programa. En tal sentido, en este análisis de los factores dinámicos que impactan la política, es importante reconocer el camino recorrido por la Administración, como uno de los elementos que ha permitido enfrentar un proceso de formulación específico de la política para la equidad de géneros e igualdad de oportunidades.

Esto es importante si se tiene en cuenta que según el modelo A.C. las políticas públicas “son fundamentalmente un aprendizaje político, que se entiende como los cambios relativamente estables del pensar y de los comportamientos causados por la experiencia y los efectos que resultan de la actividad política” (Roth, 2009).

Una muestra de ello puede encontrarse en el ejercicio presentado en capítulos anteriores, cuando se analizaron las acciones del Programa de Atención Integral para la Mujer de Arauca a la luz del modelo propuesto por Astelarra (2004) y el resultado se comparó con el análisis de las acciones definidas en la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018. Aunque hubo una intención explícita del equipo consultor por formular más acciones del segundo y tercer tipo del modelo, dicha intención surgió de reconocer un camino abonado por el Programa, como punto de partida que permitiera considerar acciones de cambio estructural.

Se trata “de construir sobre lo construido” y en tal sentido, era importante identificar el énfasis en las acciones realizadas por el programa durante los años 1999 – 2012. Así se constató que (sensibilización, capacitación y formación) según el modelo de Astelarra (2004) y que hacia el futuro es necesario avanzar hacia acciones que propicien cambios estructurales.

Una observación en el análisis de la formulación de la política, es que no se identificaron sectores o grupos de actores enfrentados por posicionar una definición del problema y/o soluciones. Este hecho, deja planteadas algunas reflexiones:

La primera es ¿en qué medida los temas de equidad de géneros e igualdad de oportunidades han sido reconocidos como un tema importante en la agenda pública, al punto de generar consenso en diversos sectores, sobre la necesidad de tomar decisiones y asignar recursos para avanzar en acciones que permitan lograr mayores niveles de equidad y justicia social para hombres y mujeres?

¿Qué explica que una agenda tan compleja, que cuestiona estructuras sociales, políticas, económicas, institucionales y culturales que han definido las normas a través de las cuales se regula la vida pública y privada de los individuos, y que están arraigadas



en la moralidad individual y colectiva de los sujetos, logre unanimidad entre los actores y pocas o ninguna resistencia significativa?

¿Cómo puede entenderse consenso en un contexto como el de Arauca, donde por cuenta del conflicto armado y la cultura machista, existe un modelo de masculinidad imperante fundamentado en los antivalores de la guerra y la supremacía de los hombres frente a las mujeres, el medio ambiente y los medios de producción?

Desde un enfoque organizacional, Nelson (1978) propone cuatro etapas para entender cómo un asunto considerado socialmente problemático, llega a incorporarse en la agenda: 1) Reconocimiento del asunto, es el momento donde se identifica la cuestión y se reconoce como un potencial tema para diseñar e implementar un programa de acción; 2) la adopción del asunto, que es el momento en que se analiza si se responde o no al asunto, para lo cual es necesario que los decisores compartan la percepción que dicho asunto reviste una responsabilidad gubernamental y que de intervenir, será posible encontrar una respuesta apropiada para abordarlo; 3) la priorización del asunto, que implica ajustar la agenda y reordenarla para darle cabida al nuevo tema; y 4) el mantenimiento del asunto, pues para que un tema se incorpore de manera permanente en las preocupaciones gubernamentales debe garantizar su vigencia por un largo período (Nelson, 1978).

A partir de la propuesta de Nelson, existen varios elementos que sirven para responder a las preguntas antes planteadas. El primero de ellos está relacionado con la voluntad política de las administraciones y en particular de la Administración de Iliana Baroni, que en un primer momento, reconoció como un problema socialmente relevante, las necesidades de las mujeres jefas de hogar, las madres gestantes y lactantes y las trabajadoras sexuales.

Dicho reconocimiento surge de los compromisos programáticos de la entonces mandataria, y de su interés particular por *las mujeres* como grupo poblacional con

necesidades no satisfechas y derechos vulnerados, pero también son importantes los avances que, desde la academia y los espacios de decisión del nivel nacional, se llevaron a cabo para producir conocimiento acerca del tema de equidad de géneros, en particular del fenómeno de jefatura femenina y de los marcos normativos nacionales e internacionales que ya para el momento daban cuenta de un compromiso estatal por definir e implementar acciones en favor de estas poblaciones (Fuentes, 2002).

En tal sentido y en a la luzde las políticas nacionales, la creación del Programa de Atención Integral a la Mujer de Arauca, surge como respuesta para abordar el *problema* de las mujeres jefas de hogar, las madres gestantes y lactantes y las trabajadoras sexuales, y materializa la decisión gubernamental del Municipio de intervenir con acciones concretas para enfrentarlo.

Su priorización en la agenda de gobierno y la vigencia como tema de la agenda pública son consecuencia de dos hechos: el primero, de la continuidad de Martha Isabel Muñoz como Coordinadora del Programa desde su creación hasta la fecha, y el segundo, la participación de sectores académicos, en particular de la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional, como actor clave en la definición y caracterización del problema de equidad de géneros e igualdad de oportunidades.

En relación con la participación de la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional y de la línea Género y Cultura de la Universidad Central, sus aportes fueron cruciales en el proceso de capacitación a los funcionarios públicos, pues a partir de allí se construyeron, las bases conceptuales y metodológicas para el abordaje del problema.

Fue y sigue siendo la academia, la responsable de definir *la cuestión* en su sentido más amplio y de situar a los funcionarios en el contexto nacional e internacional donde el asunto de la equidad de géneros y la igualdad de oportunidades ya tenían un camino recorrido como temas de la agenda nacional.

Esta característica del papel de la academia en la formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018, no es especial del proceso araucano, de hecho buena parte de las políticas de equidad, han tenido como antesala la preocupación de sectores académicos por comprender y caracterizar fenómenos sociales, tal como lo explica Fuentes en su análisis sobre el origen de la política pública para las mujeres jefas de hogar:

La primera etapa del “ciclo vital” de la “cuestión” relativa a las mujeres jefas de hogar en Colombia, comenzó en 1980...cuando se reconocieron todas las investigaciones de García Castro, Lemoine, Rico de Alonso y el estudio de Aguablanca realizado por la Fundación FES. En este lapso de tiempo se afianzó un grupo de investigadoras, la mayoría sociólogas preocupadas por las condiciones de vida de los hogares pobres con jefatura femenina (Fuentes, 2002).

Por su parte, la permanencia de Martha Isabel Muñoz en la Coordinación del Programa ha sido clave en lo que Nelson (1978) llama *el mantenimiento del asunto* y su vigencia en la agenda gubernamental. Esta funcionaria ha conservado un enfoque en los procesos de formulación de las acciones del Programa y en el horizonte de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018, desde su vinculación a la Administración Municipal hasta hoy, lo que en palabras de Fuentes (2002) le ha permitido ser el “*hilo conductor*” y preservar la “*memoria institucional*” del Programa.

El interés de los gobernantes de turno, el aporte de la academia en la definición y caracterización del problema y la continuidad de funcionarios públicos, son elementos que explican, de acuerdo al modelo organizacional propuesto por Nelson, como el tema de equidad de géneros e igualdad de oportunidades se inserta y sostiene en la agenda pública del Municipio de Arauca y el papel que juegan los actores para lograrlo, sin embargo, ¿qué explica el relativo consenso en las posturas y *creencias* de dichos actores, frente al tema que nos ocupa?

De acuerdo con Nelson, una dimensión para establecer los casos pertinentes para justificar una situación como problema socialmente relevante, está relacionada con la naturaleza controversial o consensual del tema (Nelson, 1978). Para la autora existen dos clases de asuntos: los denominados asuntos de valencia y asuntos de posición (Nelson, 1978). Los *asuntos de valencia* hacen referencia a temas que despiertan una respuesta afectiva fuerte y unánime, por lo que no se caracterizan como conflictivos o controversiales; por su parte, los *asuntos de posición* se caracterizan por tener dos o más preferencias entre los actores (Nelson, 1978).

A partir de este argumento podría decirse que la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 es una política de valencia, en tanto existe un relativo consenso entre los actores, en términos de considerar la equidad de géneros y la igualdad de oportunidades como un tema socialmente relevante que requiere la toma de decisiones por parte de los sectores estatales y de gobierno.

El origen de dicho consenso, podría explicarse a partir de dos hechos: el primero, la influencia de las agendas nacionales e internacionales donde el tema de equidad de géneros y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres está en la prioridad de la política social; y segundo, el trabajo sistemático del Programa de Atención Integral para la Mujer de Arauca, que ha realizado un esfuerzo significativo por formular e implementar acciones de sensibilización, capacitación, formación y producción de conocimiento en la línea del modelo de análisis propuesto por Astelarra (2004), lo que ha generado un clima favorable para que desde diferentes sectores sociales y gubernamentales se considere la equidad de género como un tema relevante.

Sin embargo, y ante la magnitud y complejidad de la agenda de equidad de géneros e igualdad de oportunidades cabe preguntar, si este consenso que hoy permite calificar la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 como una política de valencia, en los términos de Nelson (1978), persistiría si en un análisis sectorial se desagregan los problemas y se

abordan de manera diferenciada temas como pobreza, educación, vivienda, medio ambiente, salud y salud sexual y reproductiva, violencia sexual y participación política.

Y es que temas como la salud sexual y reproductiva, podrían calificarse como el límite del consenso, pues estudios sobre líneas de trabajo como el aborto<sup>45</sup>, la diversidad sexual, y el VIH, entre otros, han documentado como su visibilización y posicionamiento en la agenda pública, producen fuertes enfrentamientos entre sectores sociales y actores gubernamentales, en una pugna que podría calificarse como histórica, por garantizar y proteger el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de hombres y mujeres.

Así, resulta interesante como una línea de profundización para futuras investigaciones, el análisis de los procesos de formulación de las políticas de equidad de géneros e igualdad de oportunidades y su comparación con los procesos de formulación de políticas de salud sexual y reproductiva, pues aunque el marco de la equidad abarca la discusión sobre garantías para el acceso a la salud y la protección, promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos de hombres y mujeres, pareciera que como temas de la agenda pública las relaciones, dinámicas y argumentos de los actores involucrados en cada proceso, son significativamente opuestas.

### **6.5.1. Sobre la participación de los grupos sociales en la consulta**

Un elemento importante en el análisis de formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 fue el proceso de consulta adelantado con diversos sectores del Municipio. En total fueron 12 grupos de la sociedad civil conformados por: líderes/as y ediles/as de las JAC; víctimas de desplazamiento forzado; comunidades indígenas y afrocolombianas; trabajadoras informales; mujeres jefas de hogar; mujeres rurales;

---

<sup>45</sup>Uno relevante: Gómez (2006).

estudiantes de colegios públicos de los niveles 6°, 7° y 11°; rectores y docentes de colegios públicos; mujeres de iglesias cristianas; periodistas de medios regionales; funcionarios del gabinete de gobierno; concejales/as y líderes/sas de diversos sectores.

Como actores protagonistas de la política, su vinculación fue fundamental en la fase de identificación y priorización de los problemas y la búsqueda de posible soluciones; a través de sus relatos y experiencias fue posible establecer las mayores preocupaciones que tienen como hombres y mujeres, sus sueños y el cambio que esperan con una política de equidad de géneros e igualdad de oportunidades.

La riqueza de este espacio fue evidenciar el impacto que ha tenido el Programa de Atención Integral para la Mujer de Arauca en la vida de los/as araucanos/as, pues en general existía una cercanía y sensibilidad frente al tema, pero sobre todo, reconocer liderazgos individuales que han sido forjados en el devenir del programa y que en la actualidad son dinamizadores de espacios organizativos que si bien no son tan sólidos y sostenibles como se esperaría, contribuyen a construir, a fortalecer escenarios de participación ciudadana y de exigibilidad de derechos.

En este sentido, es importante la consulta ciudadana como elemento de análisis en la formulación de la política, pues se deriva de una decisión de la Administración Municipal y en particular de la Coordinadora del Programa de Atención Integral a la Mujer de Arauca, de hacer de la política un proceso participativo e inclusivo donde tuviera cabida la voz de los distintos sectores sociales.

Así, la convocatoria de la consulta, liderada por la Administración y el Programa, fue lo suficientemente amplia para incluir una diversidad significativa de procesos sociales organizativos, algunos más fuertes que otros, pero todos vinculados con el Programa desde su creación.

Este enfoque inclusivo y participativo definido por la Coordinación del Programa fue compartido por el equipo consultor contratado para la formulación de la política, en el entendido que la participación ciudadana en la formulación de las política construye, promueve y fortalece dinámicas de reconocimiento, liderazgo y empoderamiento individual y colectivo de los/as ciudadanos/as. Formular políticas sociales de manera participativa:

Fortalece la organización social, fomenta la formación de actores sociales activos, deliberantes y comprometidos con la realidad, asegura que las necesidades de todos los grupos sean tenidas en cuenta, favorece el control social de las medidas que el Estado adopte a través de la política y hace más transparente el ejercicio del poder (Quijano y Fuentes, 2003: p, 238).

Sin embargo, y aunque se reconoce el valor de la participación ciudadana como un elemento que fortalece el quehacer de las políticas, es necesario reflexionar en torno a la consulta de los distintos grupos poblacionales:

El primero de ellos está relacionado con la dinámica de la interacción sociedad civil – Estado. Y es que si bien, la participación ciudadana es un elemento fundamental en la formulación de políticas inclusivas, pertinentes y contextualizadas, de no existir procesos organizativos fuertes, con suficiente independencia de la institucionalidad, se corre el riesgo de hacer de dicha participación un *saludo a la bandera* donde se privilegia la inclusión en su nivel más formal que es aquel en el cual todos aparecen *sentados en la mesa*, pero donde existen pocos mecanismos de exigibilidad de derechos, espacios efectivos de veeduría y seguimiento a las políticas e interacción sistemática entre las instituciones y los/as ciudadanos/as.

Un segundo elemento sobre la participación ciudadana en los procesos de formulación de las políticas está relacionado con la cualificación y formación de los actores para la participación en estos procesos. Si bien, y como se mencionó, existe un comprensión y

sensibilización frente al tema de equidad de géneros, la formulación, implementación y seguimiento de las políticas implica la dinamización de recursos institucionales, normativos, técnicos, humanos y económicos, cuyo engranaje, reglamentación, y operatividad es necesario conocer si se quiere incorporar una mirada más estratégica a la hora de definir las posibles soluciones para un problema.

Como campo de análisis y tema de profundización, el tema de la participación social en los procesos de formulación de política es una veta de investigación para un futuro abordaje frente al problema de las políticas públicas como campo de estudio.

#### **6.5.2. El enfoque de derechos como creencias de los actores**

Un último elemento en el análisis de los resultados luego de revisar la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 a la luz del modelo A.C. está relacionado con la prevalencia del enfoque de derechos durante la creación del Programa de Atención Integral a la Mujer de Arauca y la posterior formulación de la política.

Si bien, algunas acciones del Programa de Atención Integral para la Mujer de Arauca fueron formuladas e implementadas a partir de un enfoque asistencial, el Programa y la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 se han caracterizado por la prevalencia de un enfoque de derechos que ha orientado el curso de las acciones y ha consolidado una línea poblacional donde el tema de equidad e igualdad de oportunidades se fundamenta en el reconocimiento, garantía, promoción y protección de los derechos de los/as ciudadanos/as.

Y en este sentido es importante resaltar el papel de la academia como el actor que ha propuesto los marcos conceptuales para definir y caracterizar el problema de la equidad



de géneros y la igualdad de oportunidades, y cuyos aportes han contribuido a la visibilización del tema y su posterior incorporación en las agendas de gobierno.

Este es un aspecto a resaltar porque “quien define es quien decide” (Aguilar, 2000) y en tal sentido, quienes aportan a la definición del problema tienen la posibilidad de influir en las soluciones propuestas, como es el caso de los sectores académicos, quienes desde el inicio del Programa han acompañado las acciones en su formulación e implementación. Este, sumado a la continuidad de la funcionaria responsable de la Coordinación del Programa y su enfoque de trabajo, son elementos útiles para explicar por qué figura con más contundencia el enfoque de derechos durante el proceso de formulación de la política.

### **6.6.¿AVANZA EL MUNICIPIO DE ARAUCA HACIA UNA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?**

Aunque el análisis de la formulación de la PPIOHMEG Arauca 2013 – 2018 arroje como resultado que dicha política constituye un hecho importante en materia de política social para el Municipio y un avance significativo en la garantía de los derechos de las mujeres, y que en su proceso de formulación ha sido importante el interés de algunos mandatarios, así como la participación de diversos actores, cabe la pregunta por qué tan efectiva resulta la institucionalización del enfoque de género con esta política y en qué medida su formulación constituye un avance real en esta dirección.

Al respecto, Evangelina Prince<sup>46</sup> ofrece un marco de interpretación útil para responder estos interrogantes.

---

<sup>46</sup> Consultora Venezolana encargada de la elaboración del documento: *Hacia la Institucionalización del Enfoque de Género en las Políticas Públicas*. Fundación Friedrich Ebert. Caracas, 2003.

En primera instancia, Prince (2003, p 16) define la institucionalización del enfoque de género como “un proceso estratégico que supone cambios sostenidos en diversos órdenes y aspectos de la estructura y las prácticas de las instituciones” Desde la perspectiva de la autora, resulta fácilmente demostrable como la perspectiva de género que determina la estructura institucional de la sociedad es androcéntrica, y la institucionalización del enfoque de género trata de transformar dicha perspectiva, hacia otra que instaure un orden equitativo e igualitario en los procesos y productos institucionales (Prince, 2003).

Para un efectivo proceso de institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas es necesario considerar la existencia de al menos seis componentes centrales:

- Requerimientos metodológicos generales.
- Definición de criterios fundamentales en materias críticas.
- Áreas de intervención para la institucionalización.
- Cambios comprobables que supone el proceso.
- Capacidades necesarias para institucionalizar el enfoque de género.
- Diagnóstico y enfrentamiento de las resistencias. (Prince, 2003)

Veamos en qué consiste cada uno:

- Requerimientos metodológicos generales:

Se requiere factibilidad económica (provisión suficientes y sostenida de los recursos que garantiza la continuidad de los proceso y evita los retrocesos o parálisis de las acciones); factibilidad política (voluntad política, consenso y capacidad de legitimar las decisiones, liderazgo y espacio de participación ciudadana); Factibilidad administrativa (provisiones en capacidad física, humana, procedimental y gerencial, conocimiento en lo gerencial, lo procedimental y lo técnico); y factibilidad socio

cultural (estrategias que neutralicen las resistencias culturales y que eviten los conflictos).

Al respecto de la experiencia de la PPIOHMEG Arauca 2013 – 2018 puede decirse que si bien los programas han contado con la financiación requerida, los recursos no han sido garantizados de manera permanente y sistemática, con lo cual su consecución se convierte en una preocupación constante.

Con respecto a la voluntad política y el liderazgo de los gobernantes de alto nivel, es necesario reconocer que aunque ha existido un interés por impulsar la política y la agenda de equidad de género en Arauca, no ha existido un verdadero liderazgo que impulse la transversalización o institucionalización del enfoque de género. En sentido estricto, se ha tratado de manifestaciones de interés sobre un tema, pero no de un componente central de los programas y planes de gobierno o una preocupación central de los gobernantes que derive en un compromiso claro por hacer de este, un eje de su mandato.

En relación con la factibilidad administrativa, la política se ha fortalecido en los últimos años con la existencia de un programa de atención integral, la contratación de una funcionaria coordinadora de dicho programa, la contratación de algunos profesionales de apoyo, y la existencia de un espacio físico donde funcionar operativamente, sin embargo, para el proceso de implementación de la Política, será necesario disponer de mayores recursos físicos y humanos, hecho que no está muy claro en la perspectiva futura de la administración municipal, pues a la fecha, no se ha establecido la necesidad de fortalecer el componente administrativo.

Finalmente, en relación con la factibilidad socio cultural, se resalta el trabajo que se ha realizado desde el Programa de Atención Integral a la Mujer y el amplio despliegue de acciones de sensibilización, capacitación y entrenamientos, que ha contribuido a mejorar las condiciones socio culturales para avanzar en un proceso social donde se

reconozca la necesidad de avanzar en mayores condiciones de justicia social para las mujeres. Una prueba de ello es el relativo consenso comprobado con la aplicación del modelo A.C. en la cual cada sector que conformó la comunidad de política, consideró como relevante, avanzar en una agenda de equidad entre hombres y mujeres.

En síntesis, con respecto a los requerimientos metodológicos, el más avanzado está relacionado con el componente socio cultural. En los demás aspectos (administrativos, voluntad política y disponibilidad financiera) el proceso de transversalización del enfoque de género en la política social de Arauca, atraviesa algunas dificultades, y dependen casi de manera exclusiva, de los esfuerzos adelantados por la funcionaria encargada del Programa.

- Criterios fundamentales en materias críticas

Son fundamentales para los procesos de institucionalización del enfoque de género contar con bases conceptuales sólidas, principios doctrinarios claros, bases normativas nacionales e internacionales de respaldo, metodologías definidas para el proceso de formulación e implementación de las acciones y personal idóneo responsable de los temas.

Estos elementos estuvieron presentes durante el proceso de formulación de la PPIOHMEG Arauca 2013 – 2018 como quedó constatado a través de la aplicación del modelo A.C, sin embargo, no es posible establecer que ocurra lo mismo con la formulación de otras políticas sociales o que la política social de otros sectores incorpore estos elementos en sus procesos de formulación. En teoría, la PPIOHMEG Arauca 2013 – 2018 contempla acciones que de implementarse, son responsabilidad de diversos actores municipales, con lo que se espera contribuir a la transversalización del enfoque de género, por lo menos en lo relativo a la formulación de programas y proyectos destinados a mejorar las condiciones de los hombres y mujeres del municipio.

- Áreas de intervención para la institucionalización

Se trata de realizar las revisiones y ajustes necesarios en asuntos como: los procesos organizacionales, los instrumentos legales y normativos, las políticas, los planes, programas y proyectos, y los procedimientos que se practiquen.

Este es tal vez uno de los componentes menos desarrollados del proceso de transversalización del enfoque de género en las políticas del municipio de Arauca. Con la PPIOHMEG Arauca 2013 - 2015 se avanza en un proceso por articular esfuerzos desde todos los sectores y por hacer de la formulación de planes y proyectos sociales un trabajo más eficiente que contribuya con la igualdad y la equidad de los hombres y mujeres del municipio. Sin embargo, la formulación de la política no ha generado cambios en los procesos organizacionales, legales o normativos, pues aún no se ha iniciado su fase de implementación, y hay una ausencia de liderazgo y voluntad política que impulse el trabajo de los diversos sectores de la administración municipal.

Tampoco se han producido los cambios normativos que respalden la existencia de la política y dicte las directrices para su implementación, con lo cual el proceso de institucionalización del enfoque de género se encuentra en una fase muy incipiente en el Municipio.

- Cambios probables que supone el proceso

Se esperaría que un trabajo de institucionalización o transversalización del enfoque de género en las políticas públicas, produzca cambios en: el marco de las políticas, la cultura organizacional, los marcos conceptuales, los procedimientos y las prácticas, las categorías para la evaluación de las políticas, en los perfiles y selección del personal, en los productos y en los métodos de mercadeo.

En relación con los cambios que supone el proceso, vale la pena decir que si bien, el trabajo del Programa de Atención Integral a la Mujer ha dejado una secuela importante en la manera como diversos actores perciben el problema de las desigualdades e inequidad entre hombres y mujeres, lo que se materializa en un respaldo generalizado a la agenda de equidad de géneros en el Municipio, estos cambios en la percepción sobre el problema no han derivado en cambios en los procedimientos y las prácticas de formulación e implementación de los programas.

Luz Marina Gómez, encargada de los programas sociales del Municipio de Arauca en la década de los 90 lo expresa así:

Depende mucho de los secretarios de despacho que si les interesa eso, o no, ellos son los que deciden y es que en la administración la implementación de programas no depende solamente de donde están los recursos sino de los intereses de quienes los manejan.

Los esfuerzos que ha hecho Martica son interesantes, pero finalmente sola, ella tiene una formación mucho más clara y tiene un horizonte más claro para dónde van las mujeres, pero no basta eso solamente, basta que haya un trabajo desde toda la administración, ella puede estar rodeada de un equipo que es ocasional, entonces no hay continuidad de procesos, eso es un problema para considerar, entonces yo veo que a pesar de que se está logrando cosas todavía falta por hacer. Pienso que se han logrado muchos avances, digamos, ganaron espacios, reconocimiento, espacio institucional, que más podríamos decir, ahí hay cosas que se han ganado, eso es un avance pero igual creo que quedan muchas cosas pendientes. (Entrevista a Luz Marina Gómez, mayo 2014).

- Capacidades necesarias para institucionalizar el enfoque de género.

Desconcentración y descentralización, conocimientos y habilidades teóricas, técnicas y operativas suficientes, claridad sobre lo que significa la igualdad de género como categoría de análisis, disponer de redes gubernamentales y no gubernamentales y amplios vínculos interinstitucionales, respaldo político, económico y social, continuidad y sostenibilidad en el tiempo.

Como se ha mencionado en apartes anteriores, estos elementos están reflejados en el proceso de formulación de la PPIOHMEG Arauca 2013 – 2018, pero aún están muy distantes de ser incorporados en todos los procesos de formulación de política social en el Municipio, y muy distantes del propio proceso de implementación de la PPIOHMEG Arauca 2013 – 2018. Si bien, la formulación de la política garantizó la existencia de un marco conceptual amplio y suficiente sobre la equidad de género como categoría de análisis, y buscó la participación y respaldo de diversos sectores de la institucionalidad y la ciudadanía araucana, buena parte de estos resultados se deben a la permanencia de la funcionaria encargada del tema, con lo cual los procesos siguen expuestos a las contingencias del cambio de personal.

En síntesis, aunque el Municipio de Arauca ha avanzado en la formulación de planes, programas y proyectos que buscan mejorar las condiciones de vida de las mujeres y garantizar sus derechos, la institucionalización del enfoque de género en las políticas sociales es débil, y el propio proceso de implementación de la PPIOHMEG Arauca 2013 – 2018, es incierto.

Sin voluntad política concreta, sin recursos asignados de forma permanente, sin la articulación de diversos sectores de la administración y sin cambios normativos, administrativos, operativos y comportamentales, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la equidad de géneros en Arauca, corre el riesgo de perderse en

la debilidad institucional de los programas y en la extrema dependencia de la funcionaria responsable de su formulación e implementación.



## CONCLUSIONES

- La política de equidad de géneros e igualdad de oportunidades inicia en el Municipio de Arauca en la década de los noventa, con la creación del Programa de Atención Integral a la Mujer y en su fase más reciente, se da continuidad a través de la formulación de la Política Pública para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y la Equidad de Géneros Arauca 2013 – 2018.
- Múltiples actores han sido determinantes en el proceso de formulación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018, pues a partir de su intervención, el tema de equidad e igualdad de oportunidades fue visible, ocupó y aún ocupa un espacio en la agenda de la política social del Municipio.
- Los lineamientos de política nacional fueron determinantes en el curso de la política municipal, pues brindaron un marco de acción en cuyo cumplimiento, las propuestas locales adquirieron vigencia y respaldo del nivel central. Esto fue importante, pues el Municipio comprendió que el avance en los temas de equidad de géneros e igualdad de oportunidades, contribuía a lograr los objetivos propuestos como país en esta materia.
- La agenda de igualdad de oportunidades y equidad de géneros en el municipio de Arauca se abrió paso en medio de un contexto político complejo, en una zona con fuerte presencia de grupos al margen de la Ley, y altos índices de corrupción y clientelismo. Esta realidad fue difícilmente rastreable en los relatos de los participantes del proceso de formulación de la política y de los actores entrevistados para la realización de esta investigación, con lo cual resulta difícil medir el impacto que ha causado el conflicto armado en la vida y la salud de las mujeres araucanas y las soluciones de reparación que ofrece la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018.

- La PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 es una *política de valencia* en tanto contó con el consenso y acuerdos necesarios para considerar el tema como socialmente relevante y demandar acciones estatales para atender los problemas que de allí se derivan. Pese a la multiplicidad de actores, se puede concluir que no hubo sectores o enfoques en controversia frente a la definición del problema y tampoco frente a la definición de las soluciones.
- La política pública fue un proceso de carácter participativo que contó con la presencia de múltiples sectores de la sociedad civil, sin embargo, vale la pena profundizar sobre la calidad y compromiso de dicha participación, pues la formalidad de los procedimientos que obligan a convocar sectores que representen la diversidad cultural, sexual, étnica, entre otras, puede nublar la perspectiva sobre el propósito antes, durante y pos formulación de la política.
- En este sentido y aunque se constató la presencia de varios actores durante el proceso de formulación, puede decirse que la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 obedece a una política de las denominadas centradas en el Estado, pues toda la movilización de intereses y dinamización de actores se hizo vía institucional, a través del papel protagónico que jugó la coordinadora del Programa de Atención Integral. Por esta razón, el modelo Advocacy Coalitions no mostró intereses en pugna y al contrario sirvió para corroborar el relativo consenso que genera el tema en Arauca.
- Existen procesos de organización social importantes, sin embargo aún conservan un alto nivel de dependencia de la institucionalidad y están relacionados mayoritariamente con demandas asistenciales y de suplencia de las necesidades básicas de las mujeres y sus familias. Es necesario adelantar acciones para fortalecer los grupos sociales y hacerlos independientes de la oferta institucional,

pues esta es una de las estrategias más importantes para garantizar la sostenibilidad de los programas y acciones de gobierno en favor de la equidad.

- La participación permanente de la academia como actor relevante, ha sido determinante en la prevalencia de un enfoque de derechos, pues su papel ha sido el de definir y caracterizar el problema de la equidad de géneros e igualdad de oportunidades, desde la integralidad que reviste abordar el tema en su dimensión más compleja.
- Como política antidiscriminación, la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 constituye un avance significativo en el Municipio, que debe acompañarse de un proceso de transversalización del enfoque de género en todos los procesos de planeación pública, pues solo así se garantiza que su sostenibilidad no dependa de forma exclusiva de la voluntad política del gobernante de turno o de la disponibilidad de recursos económicos para la formulación e implementación de acciones puntuales.
- La transversalización o institucionalización del enfoque de género en las políticas del Municipio de Arauca es débil, y la implementación de la PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 incierta, pues falta voluntad política y liderazgo de los gobernantes de alto nivel, no están garantizadas las partidas presupuestales para su implementación y no se han creado los marcos normativos necesarios para formalizar su existencia y establecer los lineamientos para su implementación.
- Aunque la política pública está formulada y asigna responsabilidades a diversos sectores de la Administración Municipal, aún no se trata de una política transversal, sino de una política liderada desde el sector social, en particular desde las dependencias encargadas de atender las necesidades de los grupos poblacionales más vulnerables del Municipio.
- Durante la formulación de la política llamó la atención la total ausencia del sector privado (petroleras, empresas y comerciantes), quienes a pesar de haber sido

convocados y de tener fuertes responsabilidades en la comisión y prevención de actos que violentan la dignidad de las mujeres, niñas y adolescentes del Municipio, particularmente la industria petrolera y minera, no han sido partícipes en ninguna fase del proceso. Este es tal vez uno de los mayores retos de la política en su implementación y es lograr un trabajo articulado con el sector privado, en particular con las empresas que facilitan la ocurrencia de actos como la trata de personas, la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes, y la violencia sexual contra mujeres indígenas.

- La PPIOMHEG Arauca 2013 – 2018 incorpora un enfoque diferencial importante en lo relativo a la diversidad sexual y de género, con temas como masculinidades y población LGBTI, pero con ausencias significativas en los referente a temas como discapacidad y etnias, en donde probablemente sea necesario el desarrollo de una política pública que apunte a resolver las graves problemáticas que enfrentan estas comunidades en el Municipio.
- Aunque los modelos de análisis utilizados (Astelarra y A.C) tienen limitaciones conceptuales, resultaron útiles para demostrar los avances y limitaciones de la agenda de igualdad de oportunidades y equidad de géneros en el municipio, y los retos en materia de institucionalización de dicho enfoque en las políticas de Arauca.
- Nuevas vetas de investigación quedan planteadas a partir de dos temas: uno, el relativo consenso de los actores frente a la valoración del tema de equidad de géneros e igualdad de oportunidades, como asunto relevante para incorporar en la agenda pública, y su análisis en relación con temas específicos como aborto, diversidad sexual, VIH, entre otros, que también hacen parte de la agenda por la equidad, pero que al contrario, tienen varios actores en disputa y visiones que se imponen cuando se trata de tomar decisiones que permitan avanzar en la garantía de una agenda integral de derechos. Dos, la participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas públicas, su cualificación, compromiso y empoderamiento en el marco de estos procesos.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar. L. (1992). *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2000). *Problemas Públicos y Agendas de Gobierno* (Ed.). México: Editorial M. A. Porrúa.

Alcaldía de Arauca (1998). *Plan de Desarrollo 1998 – 2000: Gobierno con Rostro Humano*. Arauca.

Alcaldía de Arauca (2011). *Plan Integral Único para la Atención y Protección de la Población en Situación de Desplazamiento Forzado*. Disponible en [http://www.arauca-arauca.gov.co/apc-aa-files/31653438666562633535316632623666/PLAN\\_INTEGRAL\\_\\_NICO\\_\\_\\_\\_ARAUCA.pdf](http://www.arauca-arauca.gov.co/apc-aa-files/31653438666562633535316632623666/PLAN_INTEGRAL__NICO____ARAUCA.pdf)

Alcaldía de Arauca (2012). *Plan de Desarrollo 2012 – 2015: Trabajo, progreso y solidaridad*. Arauca: Centro Administrativo Municipal.

Alcaldía de Arauca (2013a). *Nuestro Municipio – Economía*. Disponible en [http://arauca-arauca.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://arauca-arauca.gov.co/informacion_general.shtml)

Alcaldía de Arauca (2013b). *Nuestro Municipio – Dependencias*. Disponible en <http://www.arauca-arauca.gov.co/ayuda.shtml?apc=Cvxx-2827309&x=2825068#mision>

Alcaldía de Arauca (s.f). *Atención al Adulto Mayor Municipio de Arauca*. (Informe de gestión 1991 – 1998). Arauca

Alcaldía de Arauca (s.f.). *Programa Atención Integral a la Mujer*. (Informe de gestión 1999 – 2012). Arauca

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2003). *Política Nacional para las Mujeres 2003 – 2006*. Bogotá.

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2011). *Proyectos Marco*. Disponible en <http://www.equidadmujer.gov.co/Consejeria/Paginas/Proyectos-Marco.aspx>

Arenas, A. (2011). Escala de Medición sobre tendencias de incorporación de la transversalidad de género en Políticas Públicas. En *Manual de Herramientas para el Monitoreo de la Transversalidad de Género en las Políticas Públicas* (pp. 37-42). Morón. Disponible en [http://www.moron.gov.ar/politicas\\_genero/descargas/manual\\_de\\_herramientas\\_para\\_monitoreo.pdf](http://www.moron.gov.ar/politicas_genero/descargas/manual_de_herramientas_para_monitoreo.pdf)

Astelarra, J. (2004). Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina. *Serie Mujeres y Desarrollo*, 57. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Astelarra, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Ediciones Cátedra. Instituto de la mujer. Madrid, España.

Astelarra, J. (2009). *Género y Empleo*. Documento de trabajo N. 32. Fundación Carolina.

Ávila, A. Y Moreno, P. (s.f). *Monografía político electoral Departamento de Arauca 1997 a 2007*. Misión de Observación Electoral. Corporación Nuevo Arcoiris. Disponible en: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/PDF/arauca.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/arauca.pdf).

Bernal, D. (2009). Biopolítica, una herramienta para el desarrollo y la inclusión de las minorías étnicas. En: Roth, A-N y Wabgou, M. (Ed), *Las Políticas Públicas de las Diversidades: Identidades y Emancipación* (37-64). Bogotá: Universidad Nacional.

Burdeau, G. (1970). *La democracia*. Barcelona: Editorial Ariel.

COLOMBIA. Constitución Política. Bogotá. 1991

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1064. (10, octubre, 2001).  
Gaceta de la Corte Constitucional.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). *¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Brasilia: CEPAL.

Constante, L. (2005). De qué hablamos cuando hablamos de del Estado de Bienestar. *Lecciones y Ensayos*, (81), 133-167.

Cortes, P. (2010). *La construcción de políticas públicas para la población afrocolombiana entre 2002-2007: Una aproximación desde el análisis de las políticas públicas*. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. Una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión colombiana. En Universidad Externado de Colombia (Ed.), *Ensayos Sobre Políticas Públicas* (65-96). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2012). Necesidades Básicas Insatisfechas Arauca. Disponible en <https://www.dane.gov.co>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2012). Equidad con desarrollo un modelo que reivindica a la mujer. Disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/eco\\_cuidado/cp\\_desarrollo\\_equidad.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/eco_cuidado/cp_desarrollo_equidad.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2013). Principales indicadores del mercado laboral – Nuevos Departamentos. Disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_nvos\\_dptos12.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_nvos_dptos12.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2013). Informe nuevos Departamentos. Disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/Pres\\_Nvos\\_departamentos\\_20122.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/Pres_Nvos_departamentos_20122.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (s.f.). Preguntas frecuentes. Disponible en [https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq\\_ech.pdf](https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq_ech.pdf)

Draibe, S. Y Riescos, M. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Unidad de Desarrollo Social. CEPAL. México.

Domínguez, M. (2006, Julio). *Consejos comunitarios de mujeres en Colombia. Experiencias de investigación formativa en seis departamentos*. Presentación en el evento Primer Encuentro Iberoamericano de comunitarismo, Optando por el bien común. Paipa, Colombia.



Dubnick, M. (1983). *Public Policy Analysis a Problem Solving Approach*. Hoboken, NJ: Wiley.

El Tiempo (6 de marzo de 1996). Asesinado ex Alcalde de Arauca. *El Tiempo*. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/MAM-343743>

El Tiempo (30 de julio de 2001). Sanción a ex mandatarios de Arauca. *El Tiempo*. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-451029>

El Tiempo (29 de octubre de 2003). Asegurado Alcalde de Arauca. *El Tiempo*. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1018154>

El Tiempo (25 de septiembre de 2012). Subteniente (r.) Muñoz, condenado a 60 años por crimen de Arauca. *El Tiempo*. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12252801>

Fernández, M. (2006). Creencia y Sentido en las Ciencias Sociales. Disponible en <http://www.ciencias.org.ar/user/files/fernandez.pdf>

Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fraser, N. (2008). *Escalas de Justicia*. Barcelona: Editorial Herder.

Fuentes, L. (2002). *El Origen de una Política Mujeres Jefas de Hogar en Colombia 1990 – 1998*. Bogotá: Universidad Nacional.

Fuentes, L. (2007). Las políticas públicas de mujer y género en Bogotá: tensiones y aciertos. *Revista Colombiana de Sociología*, (28),181-198.

- Fuentes, L. y Melo, C. (2013). *Política pública para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y equidad de géneros en el Municipio de Arauca 2013 – 2018*. Documento inédito.
- Gobernación de Arauca (2012). Historia Arauca. Disponible en <http://www.arauca.gov.co/municipios/arauca#.UzGfTv15Pis>
- Gómez, C. (2006). Visibilizar, Influenciar y Modificar: Despenalización del Aborto en Colombia. *Revista Nómadas* (24), 95-105. Disponible en [http://www.ucentral.edu.co/images/editorial/nomadas/docs/nomadas\\_24\\_8\\_visibilidad\\_claudia.pdf](http://www.ucentral.edu.co/images/editorial/nomadas/docs/nomadas_24_8_visibilidad_claudia.pdf)
- Guber, R. (2001). *La Etnografía: Método, Campo y Reflexividad*. Bogotá: Editorial Norma.
- Hecló, H. y Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics*. Oakland: University of California Press.
- Hogwood, B. y Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (2005). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2012). *Forensis, datos para la vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia*. Bogotá.

- Jessop, B. (1999). *Desarrollos recientes en la teoría del Estado. Enfoques, problemas y agenda*. Disponible en:  
<http://www.buenastareas.com/ensayos/Desarrollos-Recientes-En-La-Teor%C3%ADa-Del/1859009.html>
- Jiménez, W. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro. *Revista Reforma y Democracia*, (41). Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/041-junio-2008/jimenez>.
- León, M. (1993). *Relaciones Mujer y Políticas Públicas*. Documento presentado en el Seminario sobre Género. Universidad del Valle. Cali, Colombia.
- León, M. (1996). Concepciones, instituciones y debates en América Latina. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a11997.pdf>.
- López, P. (2010). *Análisis de la influencia de las FARC y el ELN en los procesos electorales en el Departamento de Arauca en el período comprendido entre 1998 -2004*. Tesis de grado presentada para optar al título de Magister en Estudios Políticos. Universidad Javeriana. Disponible en: <http://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/864>. Bogotá, Colombia.
- Majone, G. (1992). Los usos del análisis de políticas. En: Aguilar, L. (Ed.), *La Hechura de las Políticas* (367-392). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Maldonado, C. (2007). Política y sistemas políticos no lineales: biopolítica. En: Vela, B., *Dilemas de la Política*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Massolo, A. (2003). *Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal*. En: El Municipio, un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Instituto Nacional de las Mujeres. México.
- Mény, Y., y Thoenig, J. (1989). *Politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Ministerio de Educación Nacional, (2014). Estadísticas del sector educativo. Disponible en <http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/>
- Misión de Observación Electoral (s.f.). Monografía Político Electoral, Departamento de Arauca 1997 a 2007. Disponible en [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/PDF/arauca.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/arauca.pdf)
- Moser, C. (1995). *Planificación del Género y Desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Flora Tristán ediciones. Disponible en [http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/7111/1/BVCI006476\\_1.pdf](http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/7111/1/BVCI006476_1.pdf)
- Muller, P. y Surel, Y. (1998). *L'analyse des Politiques Publiques*. Paris: Montchrestien.
- Nelson, B. (1978). Formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En Aguilar, L. (1993). *Problemas Públicos y Agendas de Gobierno* (105-140). México: Editorial M. A. Porrúa.
- Nussbaum, M. (2002). *Las Mujeres y el Desarrollo Humano*. Barcelona: Editorial Herder.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. España: Ediciones Paidós Ibérica, S.A. }

Offe, C. (1991). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Ed. Alianza, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

Olmos, C. Y Silva, R. (2011). *El desarrollo del Estado de Bienestar en los países capitalistas avanzados: un enfoque socio-histórico*. Revista Sociedad y Equidad No. 11.  
Disponible: <http://www.sye.uchile.cl/index.php/RSE/article/viewFile/10599/10804>

Organización Mundial de la Salud (2006). Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Disponible en [http://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf)

Organización Mundial de la Salud (2014). Mortalidad Materna. Disponible en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs348/es/>

Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia*, (9). Disponible en <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20y%20Sociedad%20nuevas%20reglas%20de%20juego.pdf>

Peláez, M. Y Rodas, L. (2002). *La política de género en el Estado colombiano: un camino de conquistas sociales*. Centro de Investigaciones Sociales y Humanas. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.

Prince, E. (2003). *Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas*. Fundación Friedrich Ebert. Disponible en <http://www.artemisnoticias.com.ar/images/FotosNotas/G%C3%A9nero%20y%20polit%20pub%20Latinoam.%20y%20Caribe.pdf>. Caracas, Venezuela.

Profamilia (2010). Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Disponible en [http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62&Itemid=9](http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=9)

- Quijano, P. y Fuentes, L. (2003). *Políticas Sociales y Democracia Local. Cartas de Navegación*. Bogotá: Departamento Administrativo de Bienestar Social.
- Registraduría Nacional de Estado Civil (2014). Participación de las mujeres en el Congreso de la República. Disponible en <http://www.registraduria.gov.co/>
- Román, M. (2013). Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: una mirada en conjunto. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(2), 34–59.
- Roth, A-N. (1999). *Etat et Politiques Publiques en Amérique latine. Le cas des politiques environnementales en Colombie*. (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Ginebra, Ginebra, Suiza.
- Roth, A-N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth A-N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. *Ensayos sobre Políticas Públicas*. 29-63.
- Roth, A-N. (2009). *Las Políticas Públicas de las Diversidades: Identidades y Emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Science*, (21), 129-168.
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the Policy Process*. Bogotá: Westview Press.
- Salazar, C. (1999). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Santander, J. (2007). El Espacio de la Política Pública: Un Análisis Institucional. Ponencia presentada para el Primer Coloquio Internacional de Análisis y Evaluación de la Políticas Públicas en Colombia: Experiencia, Teorías y Métodos en Debate.

Selener, D., Endara, N. y Carvajal, J. (1997). *Guía práctica para el sondeo rural participativo*. Quito: Instituto Internacional de Reconstrucción Rural.

Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.

Unidad Administrativa Especial de Salud (2011). Análisis de la situación de salud, Departamento de Arauca. Disponible en <http://www.minsalud.gov.co/plandecenal/mapa/Analisis-de-Situacion-Salud-Arauca-2011.pdf>

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Bogotá: Almudena Editores.

Viveros, M. (1997). El aborto en Colombia: Debate Público y Dimensiones Socioculturales. Presentación en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Guadalajara, México.

## ANEXO A

Año, Temas, población destinataria/beneficiaria y entidades aliadas en la implementación de las acciones del Programa de Atención Integral para la Mujer del Municipio de Arauca 1999 – 2012

<b>AÑO</b>	<b>TEMA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>ENTIDADES ALIADAS</b>
1999	Hábitos de vida saludable	General Mujeres jefas de hogar Mujeres Trabajadoras sexuales	Sin información
	Capacitación empresarial / Apoyo a PP PP		
	Perspectiva de género		
	Desarrollo humano		
	DDHH y mujer		
	Mujer y familia		
	Liderazgo		
	Salud Sexual y Reproductiva		
	Sustancias psicoactivas		
	Prevención del VIH - SIDA		
2000	Capacitación empresarial / Apoyo a PP PP	General Mujeres cabeza de familia organizadas en asociaciones Funcionarios Públicos General	Federación Colombiana de Municipios
	Ley 90 de 1991		
	Relaciones humanas		
	Toma de decisiones		
	Liderazgo		
	Relaciones de género		
	Educación (género)		
	Democracia		
	Mujer y sociedad		



<b>AÑO</b>	<b>TEMA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>ENTIDADES ALIADAS</b>
2001	Familia e Identidad	Familias General Trabajadoras sexuales Mujeres en general Madres adolescentes Mujeres jefas de hogar Mujeres rurales	Federación Colombiana de Municipios
	Salud Sexual y Reproductiva		
	Salud mental		
	Curso de formación de lideresas para el sector rural		
	Prevención del VIH - SIDA		
	Maternidad responsable		
	Paternidad responsable		
	Asesoría jurídica		
	Proyecto de vida		
	Capacitación empresarial / Apoyo a Proyectos Productivos.		
	Violencia sexual y reproductiva		
	Violencia intrafamiliar		
	Violencia contra la mujer		
Paz y género			
2002	Capacitación empresarial / Apoyo a Proyectos Productivos.	Madres comunitarias Mujeres en general Mujeres rurales Mujeres jefas de hogar	Secretaría de la Mujer de Asedar
	Neoliberalismo y mujer		
	Mujer y género		
	Encuentro nacional de redes de empoderamiento (En Bogotá)	Mujeres y familias en condiciones vulnerables	

<b>AÑO</b>	<b>TEMA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>ENTIDADES ALIADAS</b>
	Equidad de género		
	Autoestima		
	Maternidad responsable		
	Violencia contra la mujer		
	Proyecto de vida		
	Salud mental		
2003	Violencia Intrafamiliar		
	Capacitación empresarial/ Apoyo a Proyectos Productivos		
	Asesoría ocupacional	Mujeres en general	
	Familia e identidad	Madres comunitarias	Sin información
	DD HH	Población vulnerable	
	Equidad de género		
	Salud sexual		
	Salud mental		
	Trabajo social		
	Mujer y familia		
2004	Nuevas Masculinidades		
	Habilidades para vivir		
	Relaciones familiares	Mujeres área rural	
	Paz	Mujeres área urbana	Sin información
	Maternidad Responsable	Mujeres cabeza de familia	
	Empoderamiento		
	Perspectiva de género		
	Motivación y liderazgo		
	Equidad de género		

<b>AÑO</b>	<b>TEMA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>ENTIDADES ALIADAS</b>
	Capacitación empresarial/ Apoyo a Proyectos Productivos.		
	Conflicto familiar		
	Derechos de las mujeres		
2005	Nuevas Masculinidades	Población masculina Mujeres urbanas y rurales Niños, niñas y adolescentes Mujeres reclusas	Fundación Horizonte
	Mujer y paz		
	Igualdad oportunidades de trabajo		
	Perspectiva de Género, Desarrollo, Derechos Humanos, Mujer y Familia		
	Salud Sexual y Reproductiva		
	Consulta necesidades mujeres reclusas		
	Maternidad responsable		
	Paternidad responsable		
	Capacitación en arte y oficios		
	Nutrición		
	Autoestima		
	Manejo del conflicto		
	Participación política y planeación		
Proyecto de vida			

<b>AÑO</b>	<b>TEMA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>ENTIDADES ALIADAS</b>
	Explotación Sexual y Comercial de Niños Niñas y Adolescentes –ESCNNA-		
2006	Salud sexual y reproductiva	Niños, niñas Familias Niñas indígenas Madres cabeza de familia Comunidad indígena Mate Candela Adolescentes Madres adolescentes Mujeres reclusas	Función Horizonte Fundación Apoyar E.S.E. Jaime Alvarado y Castilla
	ESCNNA		
	Maternidad		
	Nutrición		
	Derechos sexuales y reproductivos		
	Equidad de género		
	Salud mental		
	Capacitación empresarial/ Apoyo a Proyectos Productivos		
	Capacitación en arte y oficios		
	Salud mental		
	Paternidad responsable.		
	Proyecto de vida		
	Educación - Crianza de hijos		
	Estilo de vida saludable		
	Relaciones humanas		
	Resolución de conflictos		
	Reconocimiento personal		
Amor, afecto y ternura			
Mujer y sociedad			

<b>AÑO</b>	<b>TEMA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>ENTIDADES ALIADAS</b>
	Crecimiento personal		
	Paz		
	Redes, grupos, organización social		
	Información y empoderamiento		
2007	ESCNNA		
	Reinserción laboral		
	Cosmogonía y valores indígenas		
	Familia		
	Salud sexual y reproductiva	Niños, niñas	
	Habilidades para vivir	Adolescentes	Fundación Construir
	Autocuidado	Población indígena	CTI Fiscalía
	Higiene personal	Padres de familia	Comisaría de Familia
	Conocimiento de sí mismo	Población escolar	Defensoría del Pueblo
	Hábitos de vida saludables	Mujeres jefas de hogar	Ministerio de la Protección Social
	Autenticidad	Mujeres rurales	ICBF
	Prevención del VIH - SIDA	Mujeres reclusas	Consejo Comunitario de Mujeres
	Derechos de los niños, niñas y adolescentes	Hombres en general	
	Maternidad	Profesionales	
	Nutrición		
	Salud		
	Salud mental		
	Capacitación empresarial/ Apoyo a PP PP		

<b>AÑO</b>	<b>TEMA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>ENTIDADES ALIADAS</b>
	Capacitación en arte y oficios		
	Toma de decisiones		
	Proyecto de vida		
	Paternidad responsable		
	Autoestima		
	Mujer y sociedad		
	Amor, ternura y convivencia armónica		
	Derechos de la mujer		
	Violencia intrafamiliar		
	Paz		
	Convivencia		
	Relaciones humanas		
	Empoderamiento		
	Nuevas Masculinidades		
	Equidad de género		
	Comunicación efectiva		
	Resolución de conflictos		
	Manejo de emociones		
	Educación - Crianza de hijos		
2008	Violencias de género	Niños, niñas	Cámara de Comercio
	Equidad de género	Familias	Fundación Alcaraván
	Capacitación empresarial / Apoyo a PP PP	Población en general	E.S.E. Jaime Alvarado y Castilla
	Nuevas Masculinidades	Población indígena	Comisaría de Familia

<b>AÑO</b>	<b>TEMA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>ENTIDADES ALIADAS</b>
	ESCNNA	Mujeres empresarias	Gestora Social Municipal Centro Integral de Capacitación a las Familias (CICAF)
	Relaciones humanas	Funcionarios públicos	
	Capacitación en arte y oficios		
	Reinserción escolar		
	Autoestima		
	Derechos de las mujeres		
	Liderazgo y reconocimiento		
	Salud sexual y reproductiva		
	Salud mental		
2009	ESCNNA	Niños Niñas Adolescentes Hombres Mujeres rurales Mujeres cabeza de familia Docentes	Consejo para la Equidad de la Mujer
	Hábitos de vida saludable		
	Violencias de género		
	Violencia en contra de la mujer		
	Equidad de género		
	Masculinidades		
	Salud sexual y reproductiva		
	Capacitación empresarial / Apoyo a PP PP		
	Sexualidad y construcción de ciudadanía		
	Desarrollo personal		
	Consulta sobre necesidades de la población		
	Salud mental		
	Violencia intrafamiliar		

<b>AÑO</b>	<b>TEMA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>ENTIDADES ALIADAS</b>
	Educación - Crianza hijos		
	Violencia intrafamiliar		
	Prevención del VIH - SIDA		
	ESCNNA		
	Violencias de género		
	Salud sexual y reproductiva		
	Capacitación empresarial / Apoyo a PP PP	Niños	Sin información
	Equidad de género	Niñas	
	Autoestima	Adolescentes	
	Desarrollo personal	Hombres	
	Fortalecimiento organización comunitaria de mujeres		
	Violencia contra la mujer		
	Nuevas Masculinidades		
2011	Violencia de género	Mujeres	Sin información
	Derechos humanos y derechos sexuales	Hombres	
	ESCNNA		
2012	Equidad de género	Niñas Estudiantes Red comunitaria Mujeres reclusas Población en general	ACNUR Secretaria de Salud

Fuente: elaboración propia a partir de los Planes de Desarrollo municipales.



## ANEXO B

- Ley 51 de 1981: ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW–.
- Ley 82 de 1993: expide normas destinadas a ofrecer apoyo estatal a la Mujer Cabeza de Familia.
- Ley 248 de 1995: ratifica la Convención Interamericana de Belém do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- Ley 294 de 1996: por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.
- Ley 575 de 2000: por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.
- Ley 581 de 2000: por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la Mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público.
- Ley 679 de 2001: por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.
- Ley 731 de 2002: por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.
- Ley 750 de 2002: por la cual se expiden normas sobre el apoyo, especialmente en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a las mujeres cabeza de familia.

- Ley 800 de 2003: por la cual se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.
- Ley 823 de 2003: por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.
- Ley 1009 de 2006: por la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de asuntos de género.
- Ley 1023 de 2006: por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1257 de 2008: por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones y sus respectivos decretos reglamentarios.
- Ley 1413 de 2010: por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.
- Ley 1475 de 2011: por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Ley que ha permitido las cuotas en la conformación de listas a cargos de elección popular.
- Ley 1448 de 2011: por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Establece normas específicas para las mujeres en los artículos 114 al 118. En esta

Ley se establece el Decreto 4635 de 2011 sobre comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, el Decreto 4634 de 2011 sobre el pueblo gitano (Rom) y el Decreto 4633 de 2011 sobre pueblos y comunidades indígenas.

- Ley 1496 de 2011: por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.
- También para los fines de garantizar el enfoque diferencial, hay que señalar el artículo 55 transitorio de la Constitución, por medio del cual se reconoce la propiedad colectiva, y la Ley 70 de 1993 que desarrolla dicho artículo.
- Ley 22 de 1981, por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Ley Estatutaria No. 1618 del 27 de febrero de 2013 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”

## ANEXO C

Ejemplo de clasificación de las acciones del Programa de Atención Integral a la Mujer durante el período 1999-2001 de acuerdo con el modelo propuesto por Judith Astelarra (2004)

AÑO 1999							
Tema	Tipo de Acciones						Total Acciones
	1			2		3	
	I	II	III	I	II		
Elaboración de diagnósticos		1					1
Formación sobre hábitos de vida saludable			1				1
Capacitación empresarial / Apoyo a Proyectos Productivos					1		1
Realización de feria Micro-expo					1		1
Formación en perspectiva de género			1				1
Formación en desarrollo humano			1				1
Formación en DDHH y mujer			1				1
Formación en Mujer y familia			1				1
Formación en Liderazgo			1				1
Formación en Salud Sexual y Reproductiva			1		3		4
Formación en sustancias psicoactivas			1				1
Servicios de salud sexual y reproductiva					1		1
Servicios para la atención del VIH - SIDA					1		1
<b>TOTALES</b>		<b>9</b>		<b>7</b>	<b>0</b>		<b>16</b>

Fuente: Elaboración de la autora a partir de los informes de gestión del Programa de Atención Integral a la Mujer año 1999, tomando como base en modelo de Astelarra (2004).

Acciones de tipo 1:

I: Acciones de información y sensibilización.

II: Creación de conocimiento sobre género.

III: Acciones de formación

Acciones de tipo 2:

I: Acción estructural (ej. Cambios legislativos)

II: Acción directa individual, asistencial y formación ocupacional.

Acciones de tipo 3:

Desarrollo de la institucionalidad estatal y apoyo a organizaciones de la sociedad civil

AÑO 2000							
Tema	Tipo de Acciones						Total Acciones
	1			2		3	
	I	II	III	I	II		
Asignación Casa de la Mujer (Comodato ICBF)					3		3
Capacitación empresarial / Apoyo a Proyectos Productivos					8		8
Formación en la Ley 90 de 1991			1				1
Formación en l Relaciones humanas			1				1
Formación en toma de decisiones			1				1
Formación en Liderazgo			1				1
Formación en relaciones de género			1				1
Formación en democracia			1				1
Formación en mujer y sociedad			1				1
<b>TOTALES</b>	<b>7</b>			<b>11</b>		<b>0</b>	<b>18</b>

AÑO 2001							
Tema	Tipo de Acciones						Total Acciones
	1			2		3	
	I	II	III	I	II		
Formación en familia e Identidad			1				1
Servicios d salud sexual y reproductiva			2		4		6
Formación en salud mental			1				1
Conmemoración Fechas Emblemáticas (8 de marzo, día de la madre)	1						1
Curso de formación de liderezas para el sector rural			1				1
Formación en VIH - SIDA			1				1
Formación en Maternidad			2				2
Formación en Paternidad			1				1
Asesoría jurídica a mujeres					3		3
Formación en temas sobre proyecto de vida			1				1
Capacitación empresarial / Apoyo a PP PP					4		4
Formacion en violencia sexual y reproductiva			1				1
Formación en violencia intrafamiliar			1				1
Formación en violencia contra la mujer			1				1
Panel "No violencia contra la mujer"	1						1
Formación en paz y género			1				1
<b>TOTALES</b>			<b>16</b>		<b>11</b>	<b>0</b>	<b>27</b>

