


2016

Problemas y retos en la implementación del Gender Mainstreaming en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015). Una lectura desde la meta-gobernanza

Alejandra León Rojas

Universidad EAFIT, alejisleonr@hotmail.com

Follow this and additional works at: <http://orb.binghamton.edu/gobernar>

 Part of the [Comparative Politics Commons](#), [Education Policy Commons](#), [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs](#), [Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

Recommended Citation

Rojas, Alejandra León (2016) "Problemas y retos en la implementación del Gender Mainstreaming en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015). Una lectura desde la meta-gobernanza," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 1 : Iss. 1 , Article 10.

Available at: <http://orb.binghamton.edu/gobernar/vol1/iss1/10>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact ORB@binghamton.edu.

Problemas y retos en la implementación del *Gender Mainstreaming* en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015). Una lectura desde la meta-gobernanza¹

DOI: 10.22191/gobernar/vol1/iss1/7

Alejandra León Rojas²
alejisleonr@hotmail.com

Contenido

1. Introducción
2. Gobernanza y meta-gobernanza. Un asunto de coordinación
3. *Gender mainstreaming*
4. La meta-gobernanza y el *gender mainstreaming* para el análisis de la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015)
5. Estudio de caso: problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015)
6. Comprensión del *gender mainstreaming* y sus instrumentos en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015)
7. Problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015)
8. *Gender mainstreaming* desde la Meta-gobernanza
9. Conclusiones
10. Referencias

Recepción: noviembre 30 de 2016 | Modificación: febrero 2 de 2017 | Aprobación: abril 17 de 2017

¹ Trabajo presentado para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT-Medellín, Colombia. La autora agradece a Cielo Serna y a Gloria Montoya del equipo de Transversalización de la Secretaría de las Mujeres de Medellín. Asimismo, a Patricia Uribe y a los integrantes del proyecto “Lineamiento de línea base y acompañamiento en la actualidad de la política pública de las Mujeres para Medellín”.

² Filósofa de la Universidad de Antioquia, Tecnóloga en Análisis de Costos y Presupuestos del ITM y Magister en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Integrante del grupo de investigación de Filosofía Política (GIFP) de la Universidad de Antioquia-Colombia.

Resumen

Este artículo examina las dificultades en la implementación del *gender mainstreaming* en la Política Pública de las Mujeres de Medellín bajo el lente de la literatura de la metagobernanza. El propósito es determinar de qué manera los problemas de coordinación entre actores y modos de gobernanza han afectado el proceso de incorporación e implementación de esta estrategia internacional en la administración municipal de Medellín, especialmente entre 2012-2015. Para este efecto, se hizo una revisión de las experiencias alrededor de los protocolos y rutas de transversalización al interior de la Secretaría de las Mujeres y su equipo de Transversalización, así como de una entrevista semiestructurada y de los talleres de transversalización realizados en el marco del proyecto “Lineamiento de línea base y acompañamiento en la actualidad de la política pública de las Mujeres para Medellín”. Se encontró que algunos de los problemas y retos de la implementación del *gender mainstreaming*, en este período estuvieron asociados a la incomprensión de la estrategia, a la desarticulación y poca cooperación entre actores. Por ello, se concluye que es necesario seguir trabajando para lograr que el discurso alrededor de la estrategia pueda ser aterrizado y que más actores se sumen al propósito de alcanzar la igualdad de género.

Palabras clave

Género, transversalización, meta-gobernanza, políticas públicas, mujeres.

Problems and Challenges in “Gender Mainstreaming” Enforcement into Women’s Public Policy in Medellín (2012-2015). A Meta-Governance Interpretation.

Abstract

This article examines the difficulties in the implementation of gender mainstreaming in the Public Policy of Medellín’s women, under the lens of the meta-governance literature. The purpose is to determine how the problems of coordination between actors and means of governance have influenced incorporation and implementation processes of this international strategy, within the Municipal Administration of Medellín, and especially for the period 2012-2015. For this, a review of the experiences around protocols and routes of mainstreaming within the Women's Secretariat and its Mainstreaming Team was necessary; as well as a semi-structured interview and the mainstreaming workshops which were carried out based on the project entitled “Baseline Guideline and Current Accompaniment of the Women's Public Policy for Medellín”. It was found that some of the problems and challenges of the implementation of gender mainstreaming in this period were associated to the misunderstanding of the strategy, disarticulation, and the little cooperation between the actors. Therefore, it concluded that it is necessary to continue working to ensure that the discourses around the strategy can be carried through and that more actors should join in the goal of achieving gender equality.

Key words

Gender mainstreaming, meta-governance, public policies, women.

1. Introducción

No hay ninguna ocupación entre las concernientes al gobierno del Estado que sea de la mujer por ser mujer ni del hombre en tanto hombre [...] por lo cual la mujer participa, por naturaleza, de todas las ocupaciones, lo mismo que el hombre (Platón, *República*: 455b-456).

El *gender mainstreaming*, traducido al español como “transversalización del enfoque” o “perspectiva de género”, se introduce como estrategia central de las Naciones Unidas en 1995 luego de la IV Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing. Tal estrategia “apunta a obtener mayor impacto con el objetivo de superar las discriminaciones sociales de género y alcanzar mayores niveles de igualdad” (Rigat, 2008: 40), por lo que su implementación en el marco internacional y en las instancias públicas de la mujer ha sido motivo de un sinnúmero de intervenciones en el mundo (Barrig, 2014; Rigat, 2008).³

En Colombia esta estrategia se ha tenido en cuenta particularmente desde el año 2013. Esto se dio una vez se aprobara el CONPES⁴ 161 que dictamina los lineamientos generales en materia de Política Pública Nacional para la Equidad de Género para las Mujeres, y sobre el cual se debaten los alineamientos de los programas descentralizados con apoyo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer-CPEM (Barrig, 2014). En este sentido se ha pensado la incorporación del *gender mainstreaming* en las políticas públicas como parte del accionar del Estado en su propósito de “intervenir y transformar las realidades sociales, los procesos culturales de construcción de las identidades de género y la división social y sexual del trabajo” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013: 8).

Así pues, la Política Pública de Mujeres de Medellín acoge estos lineamientos que se suman a su esfuerzo de incorporar el *gender mainstreaming* desde el momento de su expedición en el año 2003, con el Acuerdo Municipal N° 22. Además, con el fin de implementar este acuerdo en 2007 se crean el Despacho Secretarial y dos Subsecretarías: de “Derechos y Desarrollo” y de “Planeación y Transversalización”, desde donde “se lideraría el cumplimiento de los objetivos misionales y las funciones corporativas de la Secretaría de las Mujeres” (González, 2009: 38).⁵ Estas dependencias constituyen “el paso más importante que se ha dado en la ciudad de Medellín en materia de institucionalización de las políticas públicas de equidad de género” (González, 2009: 40). A su vez, esta institucionalidad ha propiciado la creación de programas que permiten “contribuir a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres” (Alcaldía de Medellín, 2012: 3). Su eje principal es “integrar perspectivas y experiencias de las mujeres en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas, para que hombres y mujeres se beneficien igualmente” (Alcaldía de Medellín, 2012: 11).

Ahora bien, el período 2012-2015 fue particularmente decisivo para la Política Pública de Mujeres de Medellín, pues además de coincidir con la aprobación del CONPES 161 y su propósito de incorporar el *gender mainstreaming* en el proceso de la acción pública,⁶ lo hizo con la intención de la Secretaría de las Mujeres de proyectar el desarrollo de este proceso en

³ En el caso de la Unión Europea y sus países miembros, esta estrategia se ha transformado en política oficial, instaurándose “en el corazón de sus políticas sociales y económicas” (Unión Europea, 2008: 3). Asimismo, en América Latina “la transversalidad ha sido adoptada por las instituciones estatales relacionadas con el género desde finales de los 90” (Rigat, 2008: 41).

⁴ Documento aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social que es una entidad asesora del gobierno de Colombia que se encarga de recomendar diversas acciones de política en materia de desarrollo económico y social para el país.

⁵ En el año 2012, mediante el Decreto 1364 de 2012 (artículo 159), se modifican sus nombres a Subsecretaría de Derechos y Subsecretaría de Transversalización, respectivamente.

⁶ “Como herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de planes y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos” (CPEM, 2012 48).

Colombia (Secretaría de la Mujer, 2012). En esta línea, la Secretaría se propuso integrar el *gender mainstreaming* al Sistema de Gestión de la Calidad de la Administración Municipal,⁷ “con el fin de impactar directamente en los procesos misionales que definen la satisfacción de la ciudadanía y evalúan la gestión pública en el marco de la normatividad y políticas vigentes” (Secretaría de la Mujer, 2012: 3). De esta manera se abre una puerta “Para que la equidad de género sea una necesidad reconocida y aplicada en la gestión pública, como medio que posibilite una realidad social en la cual los derechos y libertades de las mujeres sean pilar para una sociedad equitativa, incluyente, sostenible y sustentable” (Secretaría de la Mujer, 2012: 5.).

No obstante, esto último ha resultado particularmente problemático debido a que para la implementación de la estrategia *gender mainstreaming* se requiere la intervención de una variedad de actores (públicos y de la sociedad civil) que representan diferentes sectores sociales (salud, educación, vivienda y seguridad, entre otros), que como se ha señalado, participan en todas las esferas de otras políticas y programas diferentes a la Política Pública de Mujeres de Medellín. Lo anterior acarrea un grado de coordinación compleja y, por tanto, genera fallos en la implementación (Pressman – Wildavsky, 1973). Por ejemplo, se da el caso de “actores transversalmente fragmentados en múltiples sectores, niveles territoriales y modos de gobernanza” (Leyva – Olaya, 2016: 18) alrededor del propósito de lograr la igualdad de género.

A partir de esto la meta-gobernanza, como un modo de coordinación más abierto (Jessop, 2004), permite detectar los problemas y retos a los que se enfrenta la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015) en la implementación del *gender mainstreaming*. Esto se debe a que evidencia de qué manera se ha dado o no la coordinación entre entidades públicas y actores alrededor de la Política, y así determina si ha significado un obstáculo a su interés de implementarlo. Teniendo en cuenta lo anterior, este estudio de caso parte de la pregunta: ¿Cuáles fueron los problemas y retos que enfrentó la Política Pública de Mujeres de Medellín, durante el período 2012 a 2015, en la implementación del *gender mainstreaming*?

Como hipótesis se estima que algunos de los problemas y retos se asocian a que los diferentes actores como las Secretarías y demás políticas públicas que intervienen en el interés transversalizador de la Política Pública de Mujeres de Medellín, apuntan a objetivos diferentes y en ocasiones parten de una comprensión limitada del alcance del *gender mainstreaming*. Esto conlleva a que a pesar de que las instancias referidas integran la estrategia, esta no alcanza a permearse de forma adecuada la distribución de servicios o recursos de las políticas y proyectos generales, de manera que apenas inciden en la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres (Comisión Europea, 2004). De este modo, uno de los retos de esta política será lograr una comprensión más clara de la estrategia y articular los distintos actores, sectores y sus diferentes acciones con el interés de aplicarla para contribuir a la igualdad de derechos y oportunidades entre los géneros.

Alrededor de esta hipótesis se plantea como objetivo general: analizar los problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015) desde la meta-gobernanza. Para alcanzar este propósito, los objetivos específicos son: primero, describir cómo se ha comprendido el *gender mainstreaming* y cuáles de sus instrumentos se han implementado en la política de Mujeres de Medellín (2012-

⁷ La Ley 872 de 2003 establece la *Creación del sistema de gestión de la calidad* en las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios. (Art. 1). Específicamente, en el año 2012, la Alcaldía de Medellín inició un proceso de modernización, dentro del cual se estableció fortalecer este sistema y ajustarlo al Modelo de Operación por Procesos. La Secretaría de las Mujeres identificó este como una oportunidad para transversalizar la perspectiva de género en los procesos misionales de la administración.

2015); segundo, identificar los problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015); tercero, reinterpretar a partir de la meta-gobernanza el *gender mainstreaming* para enfrentar los problemas y retos de su implementación en la Política Pública de Mujeres de Medellín.

Finalmente se destaca que el problema que se pretende analizar en esta investigación es relevante para el campo multidisciplinar del gobierno y las políticas públicas, pues da cuenta de la importancia de la coordinación entre distintos actores y sectores para la implementación de una estrategia como el *gender mainstreaming*. Esto sugiere el compromiso del Estado no solo con revertir las desigualdades presentes en la sociedad, sino también con fortalecer los procesos de diseño y alcance de las estrategias que emplea tanto en eficiencia como en eficacia, lo cual repercute en que las políticas públicas sean más equitativas, mejoren su focalización y estimulen la participación ciudadana.

Para efectos de esta investigación, es preciso plantear un marco teórico que aborde los conceptos de meta-gobernanza y de *gender mainstreaming* como categorías analíticas principales. Este marco teórico se divide en tres apartados. El primero buscará reconstruir los desarrollos alrededor de la gobernanza y de la meta-gobernanza “como estrategias mediante las cuales el sector público optimiza sus esfuerzos para lograr los resultados esperados con las políticas, los programas y los proyectos que implementa” (Leyva – Mejía, 2015: 304). El segundo se centrará en definir el *gender mainstreaming*, así como en determinar cuál es su papel en el reconocimiento y adecuación de las diferencias de género en las políticas públicas (Rigat, 2008). El tercero relacionará ambas categorías con el fin de dar cuenta de su elección para el desarrollo de este trabajo. Posteriormente se presentarán algunas consideraciones frente al marco metodológico.

2. Gobernanza y meta-gobernanza. Un asunto de coordinación

A finales de los años 90 el término meta-gobernanza empieza a resonar entre los académicos como una estrategia aplicable al sector público en su deseo de optimizar los resultados en la implementación de sus políticas, programas y proyectos. Esto especialmente en virtud de la creciente gama de actores que participan en el diseño y aplicación de los mismos, así como las relaciones que establecen y que “suponen reciprocidad e interdependencia en contraposición a jerarquía e independencia” (Peterson, 2003: 1).

Generalmente el sector público se ha basado en la interacción de tres modelos de administración pública: burocrático (décadas entre 1950 a 1970), *new public management*-NPM (en la década de 1980) y nueva gobernanza (en la década de 1990) (Meuleman, 2008). En el primero, ha primado el papel del Estado, sus jerarquías y sus reglas formales. En el segundo, los mecanismos del mercado y la racionalidad económica a la que se incorporan aspectos gerenciales inspirados en el sector privado. En el tercero, un estilo de gobernanza basado en redes que incorpora una gama de alternativas de intervención en dirección, coordinación y organización del sector público. Lo que implica que diversos actores, según sus intereses y necesidades, elijan entre uno u otro para cumplir sus objetivos. Sin embargo, dicha interacción entre modelos ha propiciado, por un lado, que estos rivalicen entre sí, a tal punto que terminan neutralizándose. Por el otro, han dado lugar a un sistema político fragmentando, funcionalmente diferenciado, que integra aún más actores en el proceso de gobierno (Sørensen, 2006).

[...] esta situación conduce a una complejidad en la gobernanza y a lo que se considera un dominio político ‘atiborrado’ en el que chocan, e incluso compiten entre sí, disímiles disposiciones de gobernanza, normas, participantes y procesos de la política, lo cual causa superposición y confusión. (Keast, Mandell – Brown, 2006: 27).

Teniendo en cuenta lo anterior, Jessop y Meuleman consideran “que no existe un único mecanismo óptimo de gobernanza” (Jessop, 2004: 281) y que “cada uno de estos modelos no

puede considerarse como una panacea” (Meuleman, 2008: 42). De este modo Jessop, a quien se le acuña el término, introduce la meta-gobernanza como “un concepto paraguas para el rediseño de las relaciones entre los diferentes modos de la gobernanza” (Jessop, 2002: 295). Según este la meta-gobernanza “supone la gestión de la complejidad, la pluralidad y las jerarquías enmarañadas que aparecen en las formas prevalentes de coordinación” (Jessop, 2004: 281) y ciertamente en la organización de las condiciones de la gobernanza.

Para ello, este académico británico “concibe una juiciosa mezcla de mercado, jerarquía y redes para conseguir los mejores resultados posibles” (Jessop, 2004: 281). En la que “actores dan forma, combinan, facilitan y orientan las formas particulares de gobernanza de acuerdo a reglas, procedimientos o estándares” (Vásquez, 2014: 14). En otras palabras, la meta-gobernanza es una forma de mejorar la gobernabilidad coordinada en un sistema político fragmentado, caracterizado por un alto grado de autonomía, una pluralidad de redes e instituciones autónomas.

Sørensen y Torfing (2009), ambos muy representativos de la teoría, señalan que la meta-gobernanza emplea cuatro tipos de herramientas para el logro de este propósito: i) *Diseño de redes*. ii) *Encuadre de redes*. iii) *Gestión de redes*. iv) *Participación en redes*. En términos generales, estas herramientas pretenden enfocarse en los objetivos, al tiempo que incorporan a todos los actores relevantes que por ciertas cuestiones se han visto debilitados o marginados. Con esto último se busca asegurar la coordinación y la eliminación de tensiones entre los mismos a través de “mecanismos más suaves, como la persuasión y la fijación de estándares comunes, más que en la fijación de reglas formales” (Leyva – Mejía, 2015: 308).

Para Jacquot (2010) abundan en la literatura intentos por definir y conceptualizar los instrumentos que se han desarrollado en este contexto y que ha denominado “nuevos modos de gobernabilidad”. Siguiendo con su argumentación, el *gender mainstreaming* es una ilustración típica de estos “nuevos modos de gobernabilidad” que han sido durante al menos una década objeto de un intenso florecimiento de estudios académicos y de expertos de la transformación de la gobernanza (Jacquot, 2010). Lo anterior, especialmente por considerarse un instrumento no vinculante y flexible que puede llegar a contrastar con otros instrumentos tradicionales que han sido históricamente centro de la política de igualdad de género (Jacquot, 2010). En este sentido, y tomando en consideración el uso de mecanismos más suaves, este se concibe como un instrumento blando que no necesariamente puede considerarse ineficaz o reduccionista por su ausente fijación de reglas formales. Ahora bien, el siguiente apartado se ocupa de la ampliación del concepto de *gender mainstreaming*.

3. *Gender mainstreaming*

Con la Conferencia de Beijing en 1995 se redoblaron los esfuerzos por avanzar en la igualdad de facto entre mujeres y hombres (Rigat, 2010). Entre otras cosas, por la necesidad de trascender las antiguas limitaciones entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados en el camino por abordar y corregir las disparidades persistentes y emergentes entre los géneros (Birgin, 2003; True – Mintrom, 2001). En este contexto se incorpora formalmente⁸ el *gender mainstreaming*⁹ como una estrategia de origen feminista, desde donde se empieza a discutir la omisión de las perspectivas y las necesidades de las mujeres en

⁸ El *gender mainstreaming* fue propuesto por primera vez en el año 1985 en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi-Kenia y nace del enfoque *gender and development* (GAD). Este último se fundamenta en el Marco Analítico de Harvard, como uno de los primeros modelos de análisis creados en función del género (Hoyos, 2014).

⁹ En el transcurso de la Conferencia de Beijing no se ofreció una definición y los términos “*gender mainstreaming*” se utilizaron indistintamente para referirse a las políticas de *mainstreaming*; a la dimensión de género; a la dimensión de la perspectiva de igualdad de géneros en las políticas de desarrollo; a la dimensión de las políticas de desarrollo; o incluso para referirse al *mainstreaming* de los derechos humanos. (De Tomás, 2010: 22)

los programas de desarrollo. No obstante, “hubo que esperar dos años más a que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas -ECOSOC- ofreciese una definición” (De Tomás, 2010: 22).¹⁰

Para efectos prácticos de esta investigación se tendrá en cuenta la definición de la Comisión Europea, dado que es la más utilizada en el debate académico: “[*Main streaming* es] [...] la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos con el fin de que los actores sociales normalmente involucrados en la elaboración de política pública incorporen la perspectiva de equidad de género en todas las políticas públicas, a todos los niveles y etapas”. (Vásquez, 2011: 112).

Bajo esta perspectiva, el *gender mainstreaming* se concentra en promover la equidad de género por medio de la revisión y reformulación de todos los ámbitos de política pública (Vásquez, 2011). Asimismo, para dotar de contenido esta definición existen al menos cinco criterios que Lombardo (2005) recoge de la literatura alrededor del concepto: 1. *Un cambio en el concepto de género, más amplio del existente*, que pretende incorporar un enfoque global donde se combatan las causas que originan la desigualdad y las desventajas de las mujeres en los distintos sectores. 2. *La incorporación de las mujeres en la agenda política principal*, lo que sugiere “abordar los problemas de igualdad dentro de las tendencias dominantes de la sociedad y en políticas específicas” (Lombardo, 2005: 2). 3. *La igualdad participativa política, económica y social de mujeres y hombres*. En este punto se recomienda que las mujeres sean parte del *mainstream* a nivel numérico. 4. *Un cambio en las culturas institucional y organizativa*. Particularmente este criterio estima tres niveles: a) el proceso político, donde la educación y formación en género permee todos los actores, en todos los niveles jerárquicos y a la sociedad; b) los mecanismos políticos en los que prima la cooperación horizontal en asuntos de género entre todos los niveles, nacional, departamental y local, y por medio del uso de herramientas y técnicas que incorporen la variable de género en todas las políticas y en sus procesos de diseño, formulación y evaluación; c) los actores políticos “a través de la participación en el proceso del movimiento feminista, la sociedad civil y los/as expertos/as en igualdad de género” (Lombardo, 2005: 2). 5. *El mainstreaming de género como concepto transformativo*. En este punto son esenciales los espacios de debate entre las diversas corrientes feministas.

Se destaca que el significado del *gender mainstreaming* puede ser entendido en varios sentidos (Hoyos, 2014). Por un lado, dada la formalidad de sus definiciones, se considera una estrategia que busca involucrar a todos los actores sociales en la búsqueda de la igualdad de género (Hoyos, 2014; Rigat, 2010). Por el otro, como “la denominación de determinadas herramientas para el análisis de género” (Hoyos, 2014: 15). En un sentido más amplio, y que se sugiere para complementar la definición dada por la Comisión Europea, es definido como un enfoque transformador que analiza los impactos diferenciados de género al tiempo que implementa medidas para corregir desigualdades (Hoyos, 2014; Rigat, 2010).

4. La meta-gobernanza y el *gender mainstreaming* para el análisis de la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015)

La elección de la meta-gobernanza y del *gender mainstreaming* como categorías analíticas de esta investigación, obedece a la necesidad de evidenciar las implicaciones de la

¹⁰El proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, incluyendo las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de géneros. (Organización de las Naciones Unidas, 2002: 7-8)

coordinación en la implementación de estrategias para el logro de la igualdad de género. Ambas categorías (la meta-gobernanza como teoría y el *gender mainstreaming* como uno de sus instrumentos) requieren de la participación de diversos actores que se encuentran dispersos en diferentes sectores sociales y que operan a través de distintas políticas públicas.

Cabe señalar que desde la teoría de la meta-gobernanza es posible evidenciar de qué manera la variación en las condiciones de gobernanza puede reducir la efectividad de ciertas estrategias, enfoques o herramientas. Esto, como se ha señalado, muestra las implicaciones de la fragmentación de los modelos de gobernanza que actores y sectores implementan para el cumplimiento de sus objetivos.

El *gender mainstreaming*, por su parte, apunta a la implementación de un enfoque o instrumento de política dirigido a la gestión de la multidimensional y compleja naturaleza de ciertos temas (como la igualdad de género, la inclusión social, la lucha contra la discriminación) mediante su incorporación horizontal y sistemática en todas las etapas de la formulación de políticas y del sistema de gobierno (Jacquot, 2010: 119).

Pero ¿de qué manera se relacionan ambas categorías? Pues bien, el *gender mainstreaming* es esencialmente un instrumento de meta-cooperación (Jacquot, 2010) y de meta-gobernanza, en tanto que se basa en la coordinación de los instrumentos de política existentes para hacerlos más eficaces, al tiempo que busca el reconocimiento y la participación de actores e instituciones fuera de su área original (Jacquot, 2006).¹¹ Para ello, se parte de la idea de que este no es vinculante y que, desde su definición, se constituye como un procedimiento “voluntario”, pues no incluye ni sanciones ni recompensas (Jacquot, 2010).

Lo anterior conlleva a que los diferentes actores e instituciones pueden considerarse libres no solo de adoptarlo sino de seleccionar los dispositivos disponibles para ellos.¹² En este punto, la meta-gobernanza proporciona una visión menos reduccionista del *gender mainstreaming* y, desde allí se considera que su implementación no puede reducirse a un enfoque tradicional, vertical y reglamentario. Al contrario, requiere de instrumentos suaves, informales y una ampliación cognitiva ya que “por su naturaleza transversal, el *gender mainstreaming* es un instrumento que depende, necesariamente, de múltiples actores que deben darle forma y realidad” (Jacquot, 2006: 45).

De este modo, la teoría de la meta-gobernanza y el *gender mainstreaming* como uno de sus instrumentos permiten evidenciar por un lado la inercia y tensión entre actores; como es el caso de “cierto grado de confrontación de los presupuestos teóricos, que crean tensiones y competencias en diversos niveles” (Rigat, 2010: 3). Y por el otro, ambas nociones muestran las limitaciones de comprensión de instrumentos o enfoques para lograr la igualdad de género, que acarrearán una serie de implicaciones para la sociedad y la acción pública (Jacquot, 2006).

Así pues, lo anterior representa un reto para la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015) que instrumentaliza una estrategia como el *gender mainstreaming* y que requiere de la cooperación de diversos actores como las secretarías que operan bajo sus propias dinámicas y jerarquías, y las demandas ciudadanas resultado de la deliberación de la sociedad civil y el mercado.

¹¹ En este punto, es importante aclarar que la implementación del *gender mainstreaming* depende de la comprensión que de este tengan los diferentes actores, cuestión que se ha caracterizado por cierta ambigüedad y una multiplicidad de diseños alrededor de este propósito. Desde esta lógica, el *gender mainstreaming* “debe ser capaz de convocar a todos los interesados en su adopción, haciéndolo comprensible para que pueda reconocerse como legítimo” (Jacquot, 2006: 39).

¹² Jacquot (2006) desarrolla una tipología de estos instrumentos: i) extensivos. Estos se concentran en la asignación de presupuestos con destinación específica, la imposición de sanciones y la instauración de una estructura de supervisión. ii) Minimalistas reductivos. Los cuales se enmarcan en el proceso burocrático iii) Defensivos. Según los cuales no se consideran los asuntos de género como relevantes o problemáticos y iv) Conservadores. A partir de estos se asumen los roles tradicionales de las mujeres.

Ahora bien, frente al marco metodológico se utiliza el método deductivo-analítico que se nutre de la revisión de experiencias alrededor de los protocolos y rutas de transversalización al interior de la Secretaría de las Mujeres, así como de una entrevista semiestructurada y de los talleres de transversalización realizados en el marco del proyecto “Lineamiento de línea base y acompañamiento en la actualidad de la política pública de las Mujeres para Medellín”. Adicionalmente se parte del análisis de documentos como los lineamientos de la Política Pública de Mujeres de Medellín, el Plan Municipal de Desarrollo de Medellín (2012-2015), entre otros. De igual manera se tiene en cuenta bibliografía secundaria relativa a informes oficiales y demás estudios alrededor de las categorías analíticas.

5. Estudio de caso: problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015)

Los enfoques *Women in Development* (WID) y *Gender and Development* (GAD) son el resultado de diversas discusiones sobre el papel de las mujeres en la sociedad.¹³ El primero se centra en la exigencia de justicia social y equidad para la mujer bajo un argumento de eficiencia económica que alude a su capacidad para contribuir al proceso de desarrollo (Miller – Razavi, 1995). El segundo, abordado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (Miller – Razavi, 1995), apunta a la necesidad de transformar el discurso de género en una herramienta capaz de filtrarse en las instituciones políticas, económicas y sociales.

A partir de este último enfoque el *gender mainstreaming*, “apareció como el instrumento más adecuado para analizar el impacto diferencial sobre mujeres y varones de los procesos macroeconómicos y políticos” (Rigat, 2008: 45). Además, sirvió para reconocer que ningún campo es neutral al género y que, por lo tanto, existe y persiste la necesidad de incorporarlo a los Estados en todos sus ámbitos políticos, sociales y económicos. De este modo, el *gender mainstreaming* se ha constituido como un proyecto inacabado, objeto de discusión y replanteamiento constante, por lo que cada Estado ha buscado integrarlo al diseño, implementación y monitoreo de sus políticas y programas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en esta sección se presenta a partir de las categorías analíticas revisadas, el análisis del estudio de caso alrededor de los problemas y retos de la Política Pública de Mujeres de Medellín, entre los años 2012 a 2015. Para ello, esta se divide en tres apartados: el primero describirá cómo se ha comprendido el *gender mainstreaming* y cuáles de sus instrumentos se han implementado en la política de Mujeres de Medellín (2012-2015). El segundo identificará los problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015). El tercero reinterpretará a partir de la meta-gobernanza el *gender mainstreaming*, con el fin de hacerle frente a los problemas y retos de su implementación en la Política Pública de Mujeres de Medellín

6. Comprensión del *gender mainstreaming* y sus instrumentos en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015)

Mediante el Acuerdo N° 22 de 2003 se expide la Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín; esta se define como un “instrumento de orientación, planificación y ejecución de programas y proyectos que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida y la construcción de la ciudadanía plena de las mujeres” (Acuerdo 022, 2003, Art. 1). Esta política está orientada al desarrollo democrático, el cual se

¹³ Como se evidencia en las Conferencias Mundiales sobre la Mujer realizadas en Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995).

traduce en relaciones equitativas entre los géneros y se enfoca específicamente en la reducción de los factores de discriminación e inequidad que inciden en la condición, posición y calidad de vida de las mujeres de Medellín (Acuerdo 022, 2003).

Ahora bien, para lograr esta orientación las reivindicaciones del movimiento social de mujeres de Medellín han jugado un papel muy importante, pues han demandado del Estado local “la creación de una instancia municipal desde la cual liderar el diseño e implementación de las políticas públicas de equidad de género” (González, 2009: 37). De este modo se crea, en el año 2002, la dependencia de rango medio conocida como Subsecretaría de Metromujer¹⁴ y que dio lugar al mecanismo actual con el más alto rango administrativo: la Secretaría de las Mujeres (González, 2009). Esta última es la entidad rectora de la Política Pública de las Mujeres de Medellín y es la encargada de invitar “a todas las instancias municipales para que, a partir de un trabajo mancomunado, la equidad se constituya en un compromiso de ciudad” (Alcaldía de Medellín, 2012: 1).

De este modo la Secretaría de las Mujeres ha pensado su articulación con el resto de entes de la administración pública municipal. Esto último, a través de “la transversalización de la Política en las instancias y dependencias del municipio en ámbitos prioritarios y programas estratégicos definidos previamente en su Plan Estratégico y en concordancia al Plan de Desarrollo Cuatrienal” (Secretaría de la Mujer, 2012: 5). Para tal propósito se ha incorporado el *gender mainstreaming* como estrategia vinculante entre las diversas dependencias de la administración y los diversos sectores sociales (Secretaría de la Mujer, 2012).

Cabe señalar que la comprensión del *gender mainstreaming* ha variado significativamente durante los últimos dos cuatrienios. Es así que en el período 2008-2011 la Secretaría de las Mujeres opta por implementar esta estrategia en dependencias e institutos descentralizados del municipio de Medellín en una doble dirección: “tanto en planes, programas y políticas municipales como en quienes trabajan directamente con la población de mujeres de la ciudad” (Secretaría de la Mujer, 2012: 7). Estos procesos significaron grandes avances en términos de compromisos y alianzas institucionales alrededor de la equidad de género, que consistieron en acciones puntuales de sensibilización, capacitación, acompañamiento y en algunos casos, de asistencia técnica en otras dependencias; pero al mismo tiempo “demostraron que su desarrollo y sostenibilidad ameritaban un proceso de profundización y una estrategia capaz de consolidar el enfoque de género en la administración municipal” (Secretaría de la Mujer, 2012: 6).

Es así que en el cuatrienio 2012-2015 la Secretaría asume una nueva comprensión del *gender mainstreaming*, esta vez como “una estrategia y una apuesta política para la incorporación e institucionalización del enfoque de género tanto en los procesos misionales, como en los programas y proyectos del municipio de Medellín” (Secretaría de la Mujer, 2012: 6). Para ello, esta dependencia incorpora esta estrategia al Sistema Integral de Gestión de Calidad, “específicamente, en los procesos misionales de gestión pública priorizados por ella a partir de un análisis estratégico previo de los 24 procesos liderados por las secretarías y entes descentralizados” (Secretaría de la Mujer, 2012: 7).¹⁵ En este sentido, la Secretaría de

¹⁴ La categorización de Metromujer como entidad de rango medio restringió notoriamente “la posibilidad de que las políticas de género se integraran adecuadamente a la agenda política local, aspecto para el cual se requiere la concertación y el diálogo entre iguales” (González, 2009: 37). Por ello, era común encontrar que “la administración municipal tuviera programas y proyectos dirigidos hacia las mujeres donde Metromujer no era ni convocada para coordinaciones o para asesorías” (Barrig, 2014: 13).

¹⁵ En este momento existen 24 procesos distribuidos en 8 dimensiones: el Direccionamiento estratégico, el Desarrollo Humano, la Integración social, la Competitividad, la Gobernabilidad, la Organización territorial, el Apoyo institucional y la Evaluación y mejora. A partir de estas dimensiones, en el cuatrienio 2012-2015, la Secretaría de las Mujeres prioriza los siguientes procesos: Educación, Fortalecimiento a la Ciudadanía, Salud, Gestión del Riesgo, Desarrollo Económico, Gobierno Local y Gestión del riesgo de Desastres (Alcaldía de Medellín, s.f.). Los procesos se priorizaron en razón de los avances y alianzas con otras dependencias en la

las Mujeres se traza como objetivo la incorporación de la estrategia en los procesos de gestión¹⁶ que llevan a cabo otras secretarías e institutos descentralizados en el municipio, para de esta manera liderar acciones y medidas que consideren las necesidades, intereses y potencialidades de las mujeres de Medellín.

De este modo, con la integración del *gender mainstreaming* al Sistema Integral de Gestión de Calidad, los instrumentos de la estrategia se diversificaron con relación al cuatrienio anterior. Además, a los procesos de concertación, sensibilización, capacitación y asesoría técnica, se suma la herramienta de Gestión de Calidad que “implica impactar diferentes niveles jerárquicos de la administración, dependencias, procedimientos estratégicos y técnicos, al tiempo que la propia cultura organizacional institucional” (Secretaría de la Mujer, 2012: 7).

Lo anterior hace que la incorporación del *gender mainstreaming* abra espacios de oportunidad para la transversalización en el municipio, pues los procesos son la columna vertebral de todo el accionar de la administración, en la medida que son permanentes y siempre estarán atados a normas de obligatorio cumplimiento.

7. Problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015)

Tener una concepción clara del *gender mainstreaming* no implica propiamente que su implementación sea sencilla (Jacquot, 2010). Muchas veces, a pesar de que las instancias y la sociedad en general reconocen la legitimidad del objetivo de la igualdad de género y la necesidad de tenerlo en cuenta en la cotidianidad, esta estrategia solo se cumple formalmente (Jacquot, 2006; Jacquot, 2010). Esto no significa que el *gender mainstreaming* sea solo una estrategia retórica, al contrario, su incorporación como modo de gobernanza flexible y transversal ha contribuido a redefinir el alcance de las políticas de igualdad de género abriendo el camino para abordar nuevos campos de acción (Jacquot, 2010). No obstante, son muchos los problemas y retos que se asocian a su implementación y estos serán analizados a continuación a la luz de la Política Pública de Mujeres de Medellín.

En esencia, el *gender mainstreaming* es una estrategia que requiere de la participación de una variedad de actores que se encuentran en otras instancias por fuera de su área original (Jacquot, 2006). Es el caso de la Secretaría de las Mujeres que como entidad rectora de la Política Pública de Mujeres de Medellín, es la responsable de llevar a cabo la *transversalización del enfoque de género* en las otras secretarías e institutos descentralizados que componen la administración municipal, teniendo claro que estas últimas no comparten ni la misma claridad frente al concepto ni el mismo grado de interés con respecto a su implementación (Jacquot, 2006).¹⁷ En ambos casos la estrategia puede carecer de un

articulación, es decir, sinergias y puntos de encuentro con las Secretarías líderes de los procesos seleccionados, provenientes del trabajo con la Secretaría de la Mujer cuando ésta aún era Metromujer. Asimismo, otros factores que se tuvieron en cuenta fueron: el capital técnico del equipo de transversalización (solo cuenta con 5 personas para este trabajo, por lo no es posible llegar a todos los procesos) y aquellos que se consideraba tenía mayores impactos sobre asuntos como la participación de las mujeres, sus derechos, salud sexual y reproductiva, presupuestos, entre otros.

¹⁶ El proceso se define en término de indicadores de proyectos en las fichas metodológicas del Plan Indicativo (2012-2015) como: i). Nombre del Indicador: Secretarías e institutos descentralizados que integran en sus procesos herramientas para la incorporación del enfoque de género. ii) Descripción del indicador: N° de Secretarías e institutos descentralizados que incorporan en sus procesos el enfoque de género. iii) Formula del indicador: Número de Secretarías e Institutos Descentralizados que integran en sus procesos herramientas para la incorporación del enfoque de género. Variables operativas: Acciones de Mejora incorporadas en los procesos de gestión de la calidad de las Secretarías e Institutos descentralizados priorizados.

¹⁷ A nivel municipal si bien no existe una ley específica que determine la obligatoriedad de la transversalidad, las normativas municipales que crean la política pública para mujeres urbanas y rurales (Acuerdo 022 de 2003 Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín) y el acuerdo que crea la

significado común para todos los actores involucrados, y de este modo cada uno puede apuntar a objetivos diferentes e intervenir por medio de instrumentos sin ningún tipo de coordinación (Leyva – Mejía, 2015).

Ahora bien, como se ha venido señalando, en el período 2012-2015 se suma como instrumento para la implementación del *gender mainstreaming* el Sistema Integral de Gestión de la Calidad, el cual permite la incorporación de la estrategia en los distintos ámbitos de la gestión pública municipal a través de sus procesos misionales. En este punto se destacan “el plan de sensibilización, las asistencias técnicas y la inclusión del normograma y glosario relativo al género en este Sistema como algunos de los logros obtenidos para dicho período” (Urriola – Zermeño, 2015: 4).¹⁸ De igual manera se identifican algunos problemas y retos en torno a la implementación del *gender mainstreaming* tanto en términos endógenos como exógenos (Jacquot, 2006), revisados en clave de fallos de gobernanza. Los primeros hacen referencia a las dificultades que señalan la Secretaría de las Mujeres y la Subsecretaría de Transversalización como entidades encargadas del proceso de sensibilización y de asesoría técnica para incorporar la estrategia en las políticas y programas de la Alcaldía de Medellín (Figuras 1 y 2). Los segundos, a las dificultades que identifican otras secretarías para implementar o no la estrategia.

Así pues, la gobernanza y sus problemas son asuntos de coordinación (Meleuman, 2009), pero en virtud de la complejidad de valores, creencias y patrones que se entretajan entre sí, este ejercicio se convierte con frecuencia en toda una odisea (Jessop, 2016; Meleuman, 2009). Al analizar los problemas de la Secretaría de las Mujeres de Medellín como entidad rectora de la Política Pública de Mujeres del municipio en la implementación del *gender mainstreaming* a través del Sistema Integral de Gestión de la Calidad (2012-2015), es posible identificar algunos de los denominados “fallos de gobernanza”.¹⁹

De este modo, se identifican varias dificultades y retos frente a la implementación de esta estrategia en los siete procesos priorizados durante el período 2012-2015. En términos generales se destaca como primer problema “el desconocimiento frente a lo que implica y es realmente el enfoque de género, generando resistencias y dificultades para entablar conversaciones y trabajo en conjunto” (Secretaría de las Mujeres, 2012-2015). Este es, sin duda, uno de los principales problemas que se asocian a la implementación de la estrategia en la administración municipal y, aunque cada proceso es diferente y requiere de instrumentos diferentes para transversalizar, la incomprensión de la estrategia es la condición misma de su aceptación (Jacquot, 2006). En este sentido, para una entidad como el Departamento Administrativo de Planeación, “el *gender mainstreaming* no ha logrado ser aterrizado para que las secretarías puedan implementarlo. A lo sumo, este se encuentra nominalmente en los planes de desarrollo y en la adopción de un lenguaje incluyente que los atraviesa” (Departamento Administrativo de Planeación, 2016: 1). Lo que implica que su implementación se caracterice por la ambigüedad y la multiplicidad de diseños (Jacquot,

secretaría (Acuerdo 01 de 2007), son marco normativo que determina la transversalidad como una de las estrategias para contribuir a mejorar la situación de las mujeres de la ciudad (Alcaldía de Medellín, s.f.: 4).

¹⁸ El normograma hace referencia a todas las normas, leyes, ordenanzas, acuerdos, que tienen que ver con la garantía de derechos de las mujeres y que deben ser asumidas por las distintas dependencias de la administración municipal. Por su parte, el glosario, son términos técnicos, en el contexto de la teoría de género, que se deben clarificar para hacer más comprensibles las acciones de transversalización a través de talleres de sensibilización, capacitación o en las asesorías técnicas.

¹⁹ Estos hacen referencia a las a las afectaciones que pueden sufrir múltiples aspectos de la actividad gubernamental, asociados a la coordinación entre entidades u organizaciones, problemas de cooperación entre actores e instituciones, además de irregularidades en el intercambio de información entre niveles de gobierno o entre personas interesadas y con poder de decisión.

2006), así como por la experimentación de metodologías e instrumentos que no necesariamente combinan o dialogan entre sí fluidamente (Barrig, 2014).²⁰

Esta cuestión lleva inmediatamente al segundo problema identificado en la implementación de la estrategia, a saber, la desarticulación entre actores y sus respectivos sectores. Para el Consejo de Seguridad Pública de Medellín, “la articulación entre los actores de la administración municipal es difícil. Todas las entidades trabajan bajo sus propias líneas de trabajo, su propia normatividad y respondiendo a sus propios criterios” (Consejo de Seguridad Pública, 2016). En este sentido la diversidad de diseños, metodologías e instrumentos, producto de la comprensión de las entidades del *gender mainstreaming*, aunado a la complejidad de cada sector, fragmenta el objetivo de la estrategia y hace aún más compleja el área de coordinación intersectorial y transectorial. Lo anterior desdibuja el carácter vinculante con las decisiones de otros sectores y de este modo dificulta conocer cuál es la contribución real de cada actor, sector y política en la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres. En este punto es común que los actores no vean articulada la estrategia o no se sientan comprometidos, por lo que la mediación entre unos y otros depende, en gran medida, de las voluntades personales de autoridades y funcionarios/as. Lo anterior se dificulta cuando estos son removidos de sus cargos, afectando la gestión adelantada.

Lo anterior sugiere, como señala Solano (2007), por lo menos dos cosas: por un lado, un menosprecio del trabajo en conjunto con otros sectores, pues “para muchos tomadores de decisiones la coordinación es una pérdida de tiempo, con mayor razón cuando se posee los recursos económicos y políticos para desarrollar individualmente todas las actividades que se consideran necesarias” (p. 5). Por el otro, la incomprensión de la esencia de la transversalización, ya que “las autoridades transversales se crean en los países para atender problemas importantes pero que trascienden la acción de un solo sector” (Solano, 2007: 4). En este sentido, “un tema o una autoridad se convierte en transectorial no sólo por Decreto, sino cuando los demás sectores asumen el tema y las decisiones de dicha autoridad como vinculantes” (Solano, 2007: 4).

Un tercer problema se asocia a lo que Barrig (2014) señala como una transición del tema que compete a todos al tema del que nadie se hace cargo. El *gender mainstreaming* es una estrategia que depende necesariamente de la capacidad de establecer compromisos entre los diferentes actores que representan diversos sectores y rigen distintas redes de políticas públicas. Bajo esta lógica, esta debe ser capaz de lograr que todos los actores la adopten y la reconozcan como legítima (Jacquot, 2006), sin embargo, durante el período 2012-2015 se identificaron algunas resistencias a trabajar el tema, “en parte porque permanece la visión de que el trabajo con las mujeres o de inclusión de la perspectiva de género, no es responsabilidad de toda la Alcaldía, sino exclusivamente de la Secretaría de las Mujeres” (Urriola – Zermeño, 2015: 5). En este sentido, es posible observar que la mayor parte de los programas y proyectos direccionados hacia las mujeres “están bajo la responsabilidad de la Secretaría de las Mujeres, de modo que tiene un fuerte componente de implementación directa de acciones en detrimento de la coordinación, articulación y definición de lineamientos para la transversalidad de género” (Urriola – Zermeño, 2015: 5).²¹

²⁰ Se suma, además, que “los equipos de otras secretarías, en general, carecen de conocimientos técnicos y herramientas suficientes para realizar análisis de género en los procesos, programas y proyectos que desarrollan” (Urriola – Zermeño, 2015: 4). De este modo, “es muy común que, en un primer acercamiento, las personas no entienden ni tengan la menor idea de que estamos haciendo allí y porqué nos “metemos” en sus asuntos. Las reacciones pasan por la negación, la burla y la indiferencia” (Secretaría de la mujer, 2014: 8)

²¹ El PNUD, en el año 2015 realizó una evaluación de la estrategia de Transversalización en la Secretaría de las Mujeres, y encontró que esta asume los proyectos de manera directa, sin impulso de la estrategia de Transversalización. Para el período analizado (2012-2015) los dos únicos proyectos que se estaban trabajando eran promoción de la equidad de género en los territorios y Transversalización al interior de los programas y proyectos de la Alcaldía -Sistema Integral de Gestión de la Calidad.

Frente a estos problemas, Jessop (2002) señala que en la mayoría de los casos las relaciones inter-organizacionales dependen de la confianza entre funcionarios y dado el carácter horizontal y jerárquico de las instituciones, son estos quienes representan a sus respectivas entidades u organizaciones. Lo anterior se complejiza cuando estas relaciones en lugar de generar vínculos entre la institucionalidad generan brechas; y, por ende, problemas de coordinación entre estas. Al mismo tiempo, esta situación puede conllevar a otro fallo de gobernanza a nivel intersistémico (Jessop, 2002). En este punto, la visión reduccionista de que la Secretaría de las Mujeres es la entidad que “debe trabajar con las mujeres y que las demás dependencias no requieren trabajar el enfoque de género” (Secretaría de la mujer, 2014: 8), sirve para ilustrarlo.

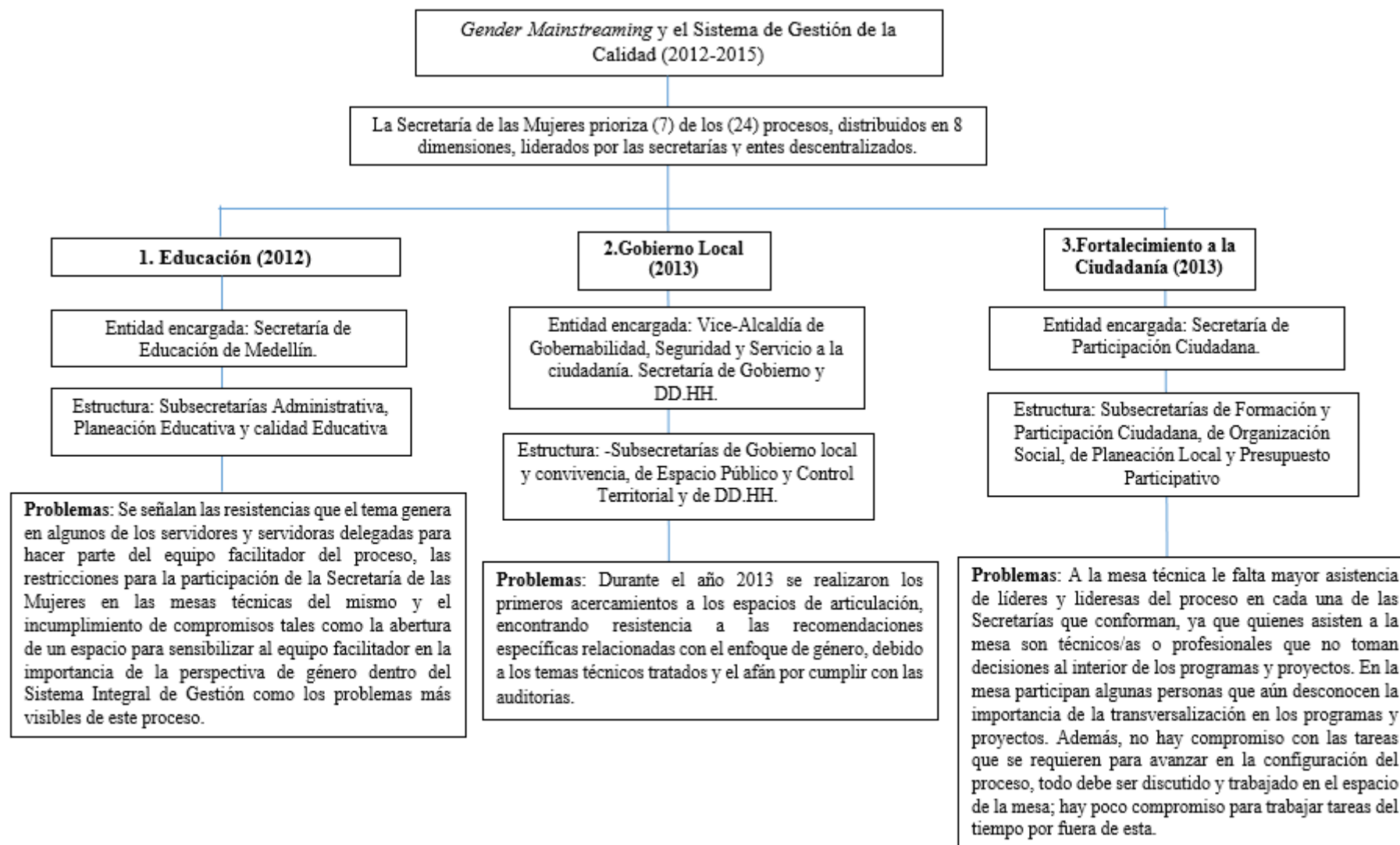


Figura 1. Procesos priorizados- Transversalización (2012-2015)

Fuente: Elaboración propia.

Basado en los informes individuales del equipo de Transversalización
Perspectiva de género. Secretaría de las Mujeres de Medellín

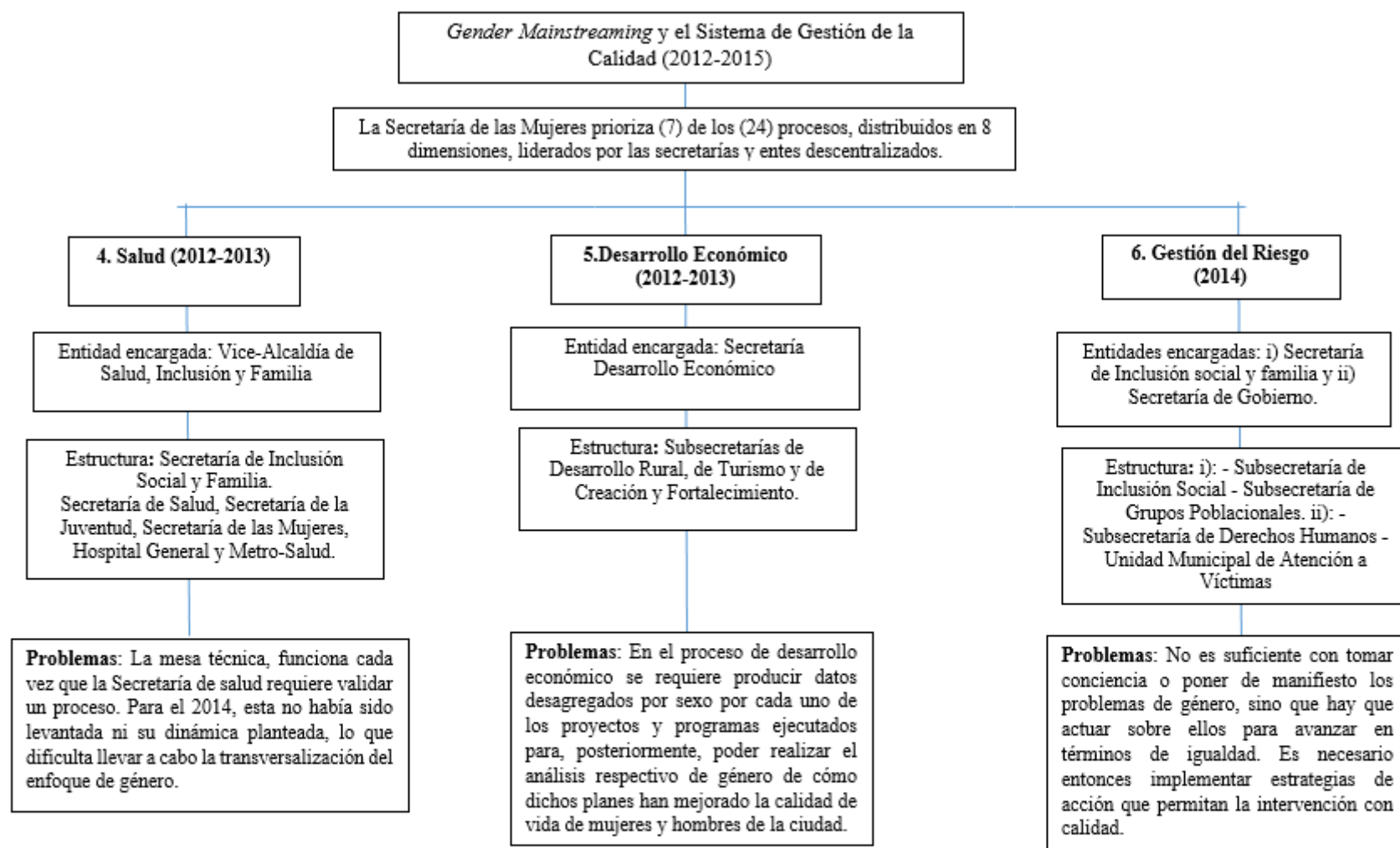


Figura 2. Procesos priorizados- Transversalización (2012-2015)

Fuente: Elaboración propia.

Basado en los informes individuales del equipo de Transversalización
Perspectiva de género. Secretaría de las Mujeres de Medellín

Desde luego esto es relevante en la medida en que en el Plan de Desarrollo Municipal (2012-2015) “Medellín un hogar para la vida” (Gaviria, 2012), se asume el enfoque de género como una apuesta transversal a todos sus programas y proyectos. No obstante, a pesar de este avance y de que son varios los programas de los que la Secretaría de las Mujeres, en su tarea transversalizadora, tendría algo que decir (Ej.; como se muestra en la Tabla 1) su participación se limita a unos pocos. Cabe aclarar que en este plan aparece el programa *proceso de modernización e innovación*, donde se integra el indicador “*Secretarías e institutos descentralizados que integran en sus procesos, herramientas para la incorporación del enfoque de género*” (Gaviria, 2012: 156-157) como parte del proceso de modernización de la alcaldía. Es a partir de allí que la Secretaría de las Mujeres empieza su labor de incorporación e implementación del *gender mainstreaming* durante el cuatrienio 2012-2015 y en el que selecciona ciertos programas de cada uno de los siete procesos priorizados durante la modernización municipal.

Tabla 1 Programas Plan de Desarrollo (2012-2015) “Medellín un Hogar para la Vida”			
Línea uno: Ciudad que respeta, valora y protege la vida			
	Programa	Política pública	Entidad responsable
Componente 1: Seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad	Seguridad Pública para las Mujeres	Política pública Municipal de Seguridad y convivencia	Secretarías de Seguridad y gobierno.
	Programa	Política Pública	Entidad responsable
Componente 3: Arte y cultura ciudadana para la vida y la convivencia	Diversidad étnica, sexual y de género para la ciudad vital	“Las Políticas Públicas que las poblaciones Afro y LGTBI han ganado para la ciudad, son puntos de partida” (Plan de Desarrollo 2012-2015, p.53).	Cultura Ciudadana
Línea dos: Equidad, prioridad de la sociedad y del gobierno			
	Programas		Entidad responsable
Componente 1: Medellín, educada para la vida y la equidad	-Educación para todos y todas -Maestros y maestras para la vida		Educación Educación
	Programas		Entidad responsable
Componente 3: Bienestar e inclusión social para la familia	-Medellín incluyente con los grupos poblacionales en riesgo -Medellín equitativa por la inclusión de las mujeres -Medellín equitativa para la inclusión de la población campesina		Bienestar Social Mujeres Desarrollo Social
Línea cinco: Legalidad, legitimidad e institucionalidad por la vida y la equidad.			
	Programas		Entidad responsable
Componente 1: Buen Gobierno y Transparencia	Proceso de modernización e innovación		Servicios Administrativos-Mujeres
	Programas		Entidad responsable
Componente 2: Sociedad participante	Formación en competencias ciudadanas para la participación		Mujeres-Desarrollo Social

Fuente: Elaboración Propia

Asimismo, en el marco de las líneas y componentes planteados en el mismo Plan de Desarrollo (2012-2015), la Secretaría de las Mujeres a través de la Subsecretaría de Transversalización, implementa los proyectos: promoción de la seguridad pública para las Mujeres. Promoción de la Equidad de Género en el territorio y Reconocimiento y potenciación de las Mujeres (Ej.; como se muestra en la Tabla 2).

Tabla 2			
Programas priorizados por la Secretaría de las Mujeres en 6 de los 7 procesos			
Proceso	Programa priorizado por la Secretaría de las Mujeres	Interacción	Entidad líder
Educación	Maestros y Maestras por la vida	-----	Secretaría de Educación
	Medellín Equitativa por la Inclusión de las Mujeres	Secretarías de Educación, Cultura Ciudadana, Bienestar Social, Desarrollo Social, Planeación, Articulación Alianza Medellín Antioquia	Secretaría de las Mujeres
	Medellín Protege los Derechos Humanos	Secretaría de Desarrollo Social e Isvimed	Secretaría Gobierno y Derechos Humanos
Gobierno Local	Jóvenes por la vida (Programa Bandera)	Secretaría de Cultura Ciudadana, INDER, Secretaría de Salud, Secretaría de Bienestar social y de Desarrollo Social-Sistema de juventud (política pública).	Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos
	Jóvenes por la vida. Una estrategia de prevención		Secretaría Gobierno y Derechos Humanos
Fortalecimiento a la ciudadanía	Formación en competencias Ciudadanas para la participación	-----	Secretaría de Desarrollo Social- Secretaría de las Mujeres
Salud	Medellín Sana y libre de adicciones	-----	Secretaría de Salud
Desarrollo Económico	Emprendimiento y desarrollo empresarial social y solidario	-----	Secretaría de Desarrollo Social
Gestión Social del riesgo	Medellín Solidaria (Programa bandera)	Despacho de la Primera Dama, programa presidencial Familias en Acción, Red UNIDOS, dependencias de la Alcaldía de Medellín y aliados estratégicos (Universidad de Antioquia, Organizaciones del sector privado y ONG)	Secretaría de Bienestar Social

Nota: Los nombres de algunas Secretarías cambiaron a partir de 2016.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, en palabras de Uribe (2016):

[...] la implementación del *gender mainstreaming* es una tarea de largo aliento, que ha tenido grandes avances como la voluntad política manifiesta por el Gobierno al darle valor a la transversalización al interior de la administración municipal. Asimismo, contar con recursos tan valiosos como el mecanismo de género, materializado en la Secretaría de las Mujeres y el equipo de Transversalización como parte del proceso de modernización de la municipalidad. Estos avances no se pueden desconocer y sirven de base para continuar trabajando por la equidad entre mujeres y hombres.²²

8. *Gender mainstreaming* desde la Meta-gobernanza

¿De qué manera afrontar los problemas de implementación del *gender mainstreaming* ocasionados por los fallos de gobernanza? Esta inquietud ha atravesado toda la presente investigación, y se reduce a la meta-gobernanza y al *gender mainstreaming* como instrumento de su teoría.

²² La Secretaría de Mujeres de Medellín fue reconocida por el PNUD con el premio “Experiencias que marcan la diferencia” entre cerca de 80 casos de transversalidad del enfoque de género en América Latina por su trabajo en el cuatrienio 2012 -2015.

En este orden de ideas, la meta-gobernanza se encarga de “coordinar diferentes formas de gobernanza y asegurar una mínima coherencia entre ellas” (Meleuman, 2009: 55). Esto implica la organización de las condiciones de gobernabilidad en su sentido más amplio (Jessop, 2004), pero, sobre todo, el aprendizaje sobre los fracasos de la coordinación y su inevitabilidad. Para este doble propósito, desde la teoría surge una serie de mecanismos (Sørensen – Torfing, 2009) que, si bien no aseguran el éxito de las intervenciones, contribuyen a la transformación del mundo social que se está gobernando (Jessop, 2002). De este modo nace el *gender mainstreaming*, el cual se define como instrumento de meta-cooperación (Jacquot, 2010) y de meta-política (Halpern – Jacquot – Le Galés, 2008), que pretende involucrar a una amplia gama de “partes interesadas” para que comprendan la importancia de la negociación, la creación de redes y la modificación de sus modos de gobernanza (Jessop, 2002).

Esencialmente, “como lo sugieren los diversos manuales de *mainstreaming*, no existen recetas” (Barrig, 2014: 8), por lo que su incorporación e implementación es más una “invitación a la creatividad adaptativa a las realidades concretas de cada organización que aspira a transformarse a sí misma y a proyectarse más asertivamente hacia la igualdad de hombres y mujer” (Barrig, 2014: 8). En este sentido, el *gender mainstreaming* como instrumento de meta-gobernanza de acuerdo con Sørensen y Torfing (2009) se centra en cuatro asuntos para lograr este propósito: i) La identificación de los actores; este punto es esencial pues es necesario identificar los aliados potenciales que puedan asegurar mayor viabilidad y alcance a las metas propuestas. ii) Contar lo que se tiene; este aspecto es relevante pues nunca se parte de cero. Los conocimientos, recursos y energías de los actores públicos y privados constituyen un punto de partida para evaluar fortalezas y debilidades. iii) Actuar articuladamente; si bien este es un ejercicio complejo, no se puede desconocer que todas las acciones que se emprenden no están desconectadas entre sí, al contrario, se complementan y todos los actores involucrados comparten responsabilidad. iv) Participar activamente; este último es una invitación al diálogo tanto para lograr consensos como para reducir tensiones y resolver conflictos.

Finalmente, en lo que respecta a la Secretaría de las Mujeres, esta debe optar por una visión más amplia de la estrategia *gender mainstreaming* en la que identifique los actores que pueden considerarse aliados potenciales, pero también aquellos cuyas acciones permitan incidir en la posición y condiciones de las mujeres de Medellín. Esto sin desconocer que el aprendizaje y los instrumentos incorporados hasta el momento son significativos, mientras conversen con nuevas alternativas que logren articular cada vez más actores a través del diálogo y la reducción de las tensiones y conflictos que se generan entre sí.

9. Conclusiones

Para finalizar este análisis se presentan algunas conclusiones frente a los hallazgos alrededor de los problemas y retos en la implementación del *gender mainstreaming* en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015).

En definitiva, el gran reto de la Secretaría de las Mujeres, como entidad rectora de la Política Pública de Mujeres de Medellín, es esencialmente generar aprendizajes sobre lo que ha sido la incorporación del *gender mainstreaming* en el Sistema de Gestión de la Calidad y su implementación a través de los siete procesos priorizados durante el cuatrienio 2012-2015. Sin lugar a dudas este proceso ha tenido grandes avances manifiestos en la voluntad política de la municipalidad al llevar a cabo la incorporación de la estrategia en los procesos misionales de otras secretarías y algunos de sus respectivos sectores sociales. Sin embargo, este no debe constituirse como el único escenario, por lo que la Secretaría de las Mujeres

debe seguir trabajando para lograr que el discurso alrededor de la estrategia pueda ser aterrizado y que más actores se sumen al propósito de alcanzar la igualdad de género.

Lo anterior es posible si se adopta una visión más amplia de la estrategia donde prevalezca la cooperación entre actores y se generen nuevos canales de diálogo. Esto permitirá generar mayor conciencia acerca de la conformación de redes que contribuyan al aprendizaje individual y colectivo, y que de este modo se establezcan lazos de confianza para que diferentes actores, primero se informen de la importancia del *gender mainstreaming* y segundo, comprendan porqué y de qué manera deberán cooperar para que este pueda ser implementado.

Para ello, la Secretaría de las Mujeres, como autoridad para transversalizar el enfoque de género al interior de la Administración municipal, debe comprender que este ejercicio no consiste en la imposición de ideas, “lo cual es contraproducente y contradictorio con su función” (Solano, 2007: 5). Al contrario, esta debe tener un trabajo de convencimiento que dialogue con algunas estrategias con las que ya cuentan. Asimismo, otros actores deben comprender que el ejercicio de transversalizar el enfoque de género no es una responsabilidad exclusiva de la Secretaría de las Mujeres, por lo que parte de su compromiso será reconocer la existencia de un orden de género en la sociedad, así como aportar a la reducción de los problemas de desigualdad que afectan a las mujeres con relación a los hombres.

Así pues, esta investigación concluye con el reto de ampliar la comprensión del *gender mainstreaming* para que su incorporación e implementación en la gestión pública genere resultados que contribuyan a la reducción de brechas entre hombres y mujeres. Si bien, es comprensible que estrategias transversales como esta son complejas al estimar un mayor número de actores y, por ende, un mayor número de puntos de vista, si no existen las claridades conceptuales y operativas necesarias para su implementación será aún más complejo lograr que más actores se sumen al propósito de alcanzar la igualdad de género y problemas de coordinación, de articulación o los fallos en la circulación de información seguirán estando presentes.

10. Referencias

Alcaldía de Medellín. (2012). Decreto 1364 de 2012 [Por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones.]. Medellín, Colombia.

Alcaldía de Medellín. (2012). *Protocolo de transversalización*. Bogotá, D.C.: Subsecretaría de planeación y transversalización.

Alcaldía de Medellín. (s.f.). *Protocolo de experiencias y seguimiento a la Transversalización en el Interior*. Medellín: Secretaría de las Mujeres de Medellín.

Barrig, M. (2014). *Transversalizando el Género: Encuentro De Mecanismos De La Mujer y Género Del Orden Nacional y Territorial*. Bogotá, D.C.: Equidad de la mujer.

Birgin, H. (2003). "¿Políticas con perspectiva de género o el género como políticas? De los planes de igualdad a la igualdad de resultados: un largo trecho". En: *Debate Feminista*. 28 (14), pp. 261-267.

Comisión Europea. (2004). *La política de género en la Unión Europea*. Madrid: Narcea, S.A.

Concejo de Medellín. (2003). Acuerdo Municipal no. 022 del 12 de Agosto de 2003. [Por medio del cual se expide la Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín.]. Medellín, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 872 del 30 de Diciembre de 2003. Diario Oficial 45418. [Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.]. Bogotá, D.C., Colombia.

Consejo de Seguridad Pública. (2016). *Taller de Transversalización: En el marco del convenio de levantamiento de línea de base de la Política Pública de Mujeres de Medellín*. Medellín: Consejo de Seguridad Pública.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). *Documento Conpes Social 101. [Equidad de género para las mujeres.]*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

CPEM . (2012). *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Bogotá, D.C.: Presidencia de la República de Colombia.

De Tomás, S. (2010). *La labor del Consejo de Europa en materia de igualdad de género. En Formación y objeto del derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el derecho público*. Barcelona: Atelier.

Departamento Administrativo de Planeación. (2016). *Taller de Transversalización: En el marco del convenio de levantamiento de línea de base de la Política Pública de Mujeres de Medellín*. Medellín: DAP.

Gaviria, A. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal (2012-2015): "Medellín un Hogar para la vida"*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Gómez, L. (2013). *Transversalización de la perspectiva de género en el proceso de salud*. . Medellín: Alcaldía de Medellín.

González, S. (2009). "Políticas públicas de mujer y género: el caso de Medellín". En: *La manzana de la discordia*. 4 (1), pp. 33-40.

Halpern, C. – Jacquot, S. – Le Galés, P. (2008). "A Mainstreaming: Analysis if a policy instrument". En: *Policy Brief*. (33), pp. 1-4.

Hoyos, L. (2014). "El Marco Analítico de Harvard (gender mainstreaming) en los análisis de derecho económico: propuesta para visibilizar a la mujer en los procesos de desarrollo económico en Colombia". En: *Revista de Derecho Público*. (33), pp. 1-27.

Jacquot, S. (2006). "L'instrumentation du gender mainstreaming à la commission européenne: entre ingénierie sociale et ingénierie instrumentale". En: *Politique européenne*. (20), pp. 33-54.

Jacquot, S. (2010). "The Paradox of Gender Mainstreaming: Unanticipated Effects of New Modes of Governance in the Gender Equality Domain". En: *Journal West European Politics*. 33 (1), pp. 118-135.

Jessop, B. (2002). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Mánchester: Manchester University Press.

Jessop, B. (2016). *The State. Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.

Jessop, R. (2004). *El futuro del Estado capitalista*. Barcelona: La Catarata.

Keast, R. – Mandell, M. – Brown, K. (2006). "Mixing State, Market and Network Governance Modes: The Role Of Government in "Crowded" "Policy Domains"". En: *International Journal of Organization Theory and Behavior*. 9 (1), pp. 27-50.

Leyva, S. – Mejía, C. (2015). "Coordinación más allá de las jerarquías: meta-gobernanza de la Política Pública de Juventud". En S. Leyva (Ed.). *Análisis de Política Pública Poblacional. La juventud en Medellín: Crisis, Cambios e Innovación*. Medellín: Universidad EAFIT.

Leyva, S. – Olaya, A. (2016). *Políticas públicas poblacionales: un enfoque desde la metagobernanza*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Lombardo, E. (2005). *Diccionario sobre mujeres y ámbito local. Entrada: mainstreaming de género/transversalidad*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style combinations*. . Heidelberg: Physica-Verlag.

Miller, C. – Razavi, S. (1995). *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Montoya, G. (2013). *Transversalización de la perspectiva de género en el proceso de fortalecimiento a la ciudadanía*. . Medellín: Secretaría de las Mujeres de Medellín.

Organización de las Naciones Unidas. (2002). *La incorporación de la perspectiva de género. Una visión general*. Nueva York: Naciones Unidas.

Peterson, J. (2003). "Policy Networks". En *Political Science Series*. (90), pp. 1-40.

Pressman, J. – Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Oakland: University of California Press.

Rigat, M. (2008). "Gender Mainstreaming: Un enfoque para la igualdad de género". En: *Revista nueva sociedad*. (218), pp. 40-56.

Rigat, M. (2010). *A 15 años de Beijing Un balance de las políticas públicas con perspectiva de género en algunos municipios de Argentina*. Obtenido de Studylib: <http://studylib.es/doc/3002500/balance-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-con-perspectiva-de-g%C3%A9ne...>

Romero, M. (2014). *Transversalización de la perspectiva de género en el proceso gestión social del riesgo en el municipio de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Secretaría de la Mujer. (2012). *Rutas de Transversalización del enfoque de género en el Sistema Integral de la Gestión de la Calidad del Municipio de Medellín 2012-2015*. Bogotá, D.C.: Subsecretaría de Transversalización.

Secretaría de la mujer. (2014). *Experiencias que marcan la diferencia: Transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas de América Latina y el Caribe*. . Nueva York: PNUD.

Sørensen, E. (2006). "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance". En: *American Review of Public Administration*. 36 (1), pp. 98-114.

Sørensen, E. – Torfing, J. (2009). "Making governance networks effective and democratic through metagovernance". En: *Public Administration*. 87 (2), pp. 234-258.

Soto, E. – Martínez, E. – Pérez, M. (2014). *Transversalización de la perspectiva de género en el proceso de Educación*. Durango: Universidad Juárez del Estado de Durango.

Tabares, A. (2014). *Transversalización de la perspectiva de género en el proceso de Gobierno local*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

True, J. – Mintrom, M. (2001). "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming". En: *International Studies Quarterly*. 45 (1), pp. 27-57.

Unión Europea. (2008). *Los lineamientos de género. Un análisis del estado de cosas en la Unión Europea*. Barcelona: Comunidades europeas.

Uribe, P. (29 de Octubre de 2016). Entrevista a Ex Subsecretaría de Transversalización-Secretaría de las Mujeres de Medellín. (A. León, Entrevistador).

Urriola, I. – Zermeño, S. (2015). *Informe de Asistencia Técnica*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

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

Vázquez, V. (2011). "Gender mainstreaming y agua. El Programa Nacional Hídrico". En: *Convergencia*. 18 (56), pp. 111-132.

Zuluaga, T. (2013). *Transversalización de la perspectiva de género en el proceso de desarrollo económico*. Medellín: Alcaldía de Medellín.