

**ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA “POLÍTICA PÚBLICA DE MUJER Y
EQUIDAD DE GÉNERO EN EL MUNICIPIO DE SOACHA” (PPMEGMS)**

SONIA MILENA VANEGAS CASTELLANOS

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
BOGOTÁ D.C.**

2016

ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN DE LA “POLÍTICA PÚBLICA DE MUJER Y
EQUIDAD DE GÉNERO EN EL MUNICIPIO DE SOACHA” (PPMEGMS)

SONIA MILENA VANEGAS CASTELLANOS

Tesis para optar por el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Director

EDUARDO SALCEDO-ALBARÁN

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
BOGOTÁ
2016

RESUMEN

La presente investigación analiza los factores políticos y sociales del proceso de formulación de la “Política Pública de Mujer y Equidad de Género en el Municipio de Soacha” (PPMEGMS) que causaron que no hubiera sido avalada por el Concejo Municipal de Soacha en 2011 y su aprobación se logrará solo hasta 2015. En la investigación se analizan factores técnicos y metodológicos del proceso de formulación de la PPMEGMS, como la pertinencia de las intervenciones formuladas en la PPMEGMS en cuanto al restablecimiento de los derechos de las mujeres desplazadas en el municipio y, por ende, su orientación a soluciones sostenibles al desplazamiento forzado. Para el análisis se consolidó información primaria sobre la formulación de la PPMEGMS mediante entrevistas semiestructuradas aplicadas a los principales actores involucrados en el proceso de formulación.

Los principales hallazgos muestran: (i) dificultades para conciliar los procesos políticos con los procesos de las organizaciones de la sociedad civil, (ii) baja representatividad de las mujeres en escenarios de toma de decisiones, (iii) fallas en la inclusión de derechos de propiedad de las mujeres, fundamentales en los procesos de reparación y restitución a las víctimas del conflicto, y (iv) deficiencias en las intervenciones formuladas para garantizar los derechos económicos de las mujeres, en lo relacionado con el reducido involucramiento del sector privado para generar oportunidades de empleo formal para las mujeres en situación de desplazamiento. La inclusión de estas consideraciones en el diseño de políticas públicas en contextos de desplazamiento forzado, se considera fundamental para garantizar que las mujeres alcancen soluciones sostenibles.

Palabras Clave: Política pública de equidad de género, desplazamiento forzado, integración local, soluciones duraderas.

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

1. INTRODUCCIÓN	7
2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	16
2.1. FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA	16
2.2. LA VENTANA DE OPORTUNIDAD	22
3. METODOLOGÍA	28
3.1. FUENTES SECUNDARIAS	29
3.2. FUENTES PRIMARIAS	31
4. ROL DE LAS MUJERES EN CONTEXTOS INTERNACIONALES DE CONFLICTO Y POST-CONFLICTO	33
4.1. EL PAPEL DE LA MUJER EN ESCENARIOS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y DESARROLLO DURANTE EL POST-CONFLICTO	33
4.2. POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE GÉNERO EN RUANDA	36
5. MUJER Y DESPLAZAMIENTO FORZADO	44
5.1. LA MUJER EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES DURADERAS.....	44
5.2. LA MUJER Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA.....	50
6. INTERVENCIONES DE EQUIDAD DE GÉNERO EN COLOMBIA Y LA PPMEGMS.....	64

6.1.	INTERVENCIONES DE EQUIDAD DE GÉNERO A NIVEL NACIONAL	64
6.2.	LA POLÍTICA PÚBLICA DE MUJERES CON EQUIDAD DE GÉNERO EN EL MUNICIPIO DE SOACHA (PPMEGMS)	71
6.2.1.	LA PPMEGMS EN 2011.	72
6.2.2.	LA PPMEGMS EN 2015.	78
6.2.3	FORMULACIÓN DE LA PPMEGMS SEGÚN LOS PRINCIPALES ACTORES.	87
6.2.4.	FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LA PPMEGMS DESDE LA TEORÍA DE AGENDAMIENTO.....	99
6.2.5.	LA PPMEGMS CON RESPECTO A EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.	105
6.2.6.	LA PPMEGMS CON RESPECTO A LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE EQUIDAD DE GÉNERO EN COLOMBIA.	111
6.2.7.	LAS INTERVENCIONES DE LA PPMEGMS COMO RESPUESTA AL PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA IDENTIFICADO Y SU ORIENTACIÓN A SOLUCIONES DURADERAS AL DESPLAZAMIENTO.....	113
7.	CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA.....	122
7.1.	LA IMPORTANCIA DE LAS INTERVENCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA LOCALES CON ENFOQUE DE GÉNERO EN CONTEXTOS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO	122
7.2.	LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES Y LA CONVERGENCIA DEL INTERÉS POLÍTICO EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	125
7.3.	LA IMPORTANCIA DE INTERVENCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA ORIENTADAS A SOLUCIONES DURADERAS PARA MUJERES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO	127
7.4.	FORMULACIÓN DE INTERVENCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA COMO RESPUESTA A UNA SITUACIÓN DE EMERGENCIA HUMANITARIA	129

7.5. LA IMPORTANCIA DE CONCILIAR LOS PROCESOS POLÍTICOS Y ELECTORALES, CON LOS PROCESOS SOCIALES.....	131
BIBLIOGRAFÍA.....	133
ANEXO.....	139

LISTA DE TABLAS

Pág.

TABLA 1. Ejes programáticos y estrategias de la PPMEGMS en 2011.....	80
TABLA 2. Cambios en la PPMEGMS entre 2011 y 2015.....	84
TABLA 3. Comparación entre ejes temáticos del CONPES 161 de 2013 y de la PPMEGMS..	116

1. Introducción

Frente al fenómeno prolongado de desplazamiento forzado que ha enfrentado Colombia durante más de tres décadas¹ el uso del término “feminización del desplazamiento” ha cobrado importancia, para llamar la atención sobre el impacto desproporcionado que esta situación ha tenido en la vida de las mujeres en situación de desplazamiento². Las dificultades para el goce efectivo de sus derechos en igualdad de condiciones, usualmente resultado de construcciones culturales de género que se agudizan luego del desplazamiento forzado, y las dificultades asociadas a la mayor responsabilidad que han tenido que asumir como principales garantes de la subsistencia de sus grupos familiares y comunidades³, son algunos desafíos que enfrentan las mujeres afectadas por el desplazamiento forzado en Colombia.

Estos desafíos han sido agravados por la ejecución de prácticas de victimización masiva, sistemática y específicamente orientadas a la mujer, en el marco del accionar de grupos paramilitares y guerrilleros a lo largo del territorio colombiano durante las últimas décadas (Corporación Humanas, 2013). En este sentido, prácticas de violencia y esclavitud sexual en forma de tortura, violaciones, secuestros, prostitución y esterilización forzada, que grupos paramilitares, guerrilleros y bandas criminales han ejecutado para consolidar control social, castigar, expropiar e incluso obtener información, como política sistemática de su accionar, han afectado grave y

¹ “A partir de la década de los años ochenta el problema del desplazamiento forzado interno en Colombia adquiriría una nueva dimensión –caracterizada por “afectar a grandes masas poblacionales”– y por ello la Corte Constitucional establecería el año 1980 como punto de partida de su “dinámica actual” (CConst, T-025 de 2004)” (Centro Nacional de Memoria Histórica-UARIV, 2015, pág. 56)

² “52.4% de la población desplazada son mujeres frente a un 50.7% a nivel nacional (...)”. “Otra característica que vale la pena resaltar es que a nivel nacional la población menor de 4 años representa el 9.1% del total, mientras que para la población desplazada este porcentaje es del 13.8%¹³⁴. Lo anterior enfrenta a la mujer desplazada a un alto grado de responsabilidad frente al hogar y a un mayor grado de vulnerabilidad frente a la situación del hombre desplazado” (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011, pág. 103).

³ “(...) para la población desplazada, la jefatura del hogar es asumida por la mujer en el 45% de los hogares, mientras que a nivel nacional esta situación se presenta en el 32.7% de los hogares (...)” (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011, pág. 103). “Frente a los ingresos laborales de la población desplazada y de acuerdo a la III ENV-2010, el porcentaje de hogares por encima de la línea de pobreza fue del 2.7% (por jefatura de hogar, en cabeza de la mujer es de 1.5% y en cabeza de los hombres es de 3.7%). Con respecto a la población desplazada por encima de la línea de indigencia, solamente el 22% está por encima de ella. Cuando la mujer es jefa de hogar, el porcentaje baja al 16.1% y cuando el hombre es cabeza de hogar el porcentaje aumenta al 26.7% de los hogares” (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011, pág. 104).

masivamente a las mujeres colombianas. Esta situación las ha convertido en sujetos especialmente vulnerables durante la ejecución de la práctica de victimización, y después, como población desplazada.

Frente a unos costos sociales altos, producto del desplazamiento forzado, que no sólo afectan a las víctimas directas sino que obstaculizan el desarrollo económico y social de los lugares de recepción de población desplazada, y frente a la importancia que la equidad de género reviste en Colombia con el lanzamiento de los lineamientos de la política nacional de equidad de género en 2012, será necesario articular lo establecido en las políticas públicas de equidad de género con intervenciones específicas de política pública de desplazamiento forzado con enfoque de género orientadas hacia soluciones en el nivel local pues, como se discutirá, las intervenciones de política pública de equidad de género no están orientadas, necesariamente, a atender todos los problemas generados por el desplazamiento forzado. Además, y desafortunadamente como se muestra en esta investigación, la gestión local no ha sido lo suficientemente diligente para priorizar políticas que respondan de manera pertinente a la situación de desplazamiento, al menos en el caso examinado y, sobre todo, incorporando el enfoque de género.

Para reconocer las necesidades de las mujeres desplazadas como objeto especial de atención y el impacto diferencial y específico que el desplazamiento tiene sobre este grupo poblacional, y con base en la normatividad internacional, el Estado Colombiano ha emitido disposiciones legales entre las que se destaca el Auto 092 (Colombia, Corte Constitucional, 2008), que ordena al gobierno diseñar 13 programas dirigidos a solucionar los vacíos de género en la política pública de desplazamiento.

Sin embargo, la implementación de dichas medidas pareciera algunas veces insuficiente para superar la condición de vulnerabilidad y lograr la estabilización socioeconómica de largo

plazo de las mujeres en situación de desplazamiento, sus grupos familiares y sus comunidades. Esta ineffectividad se refleja, por ejemplo, en la actual dependencia de la asistencia del Estado, y de las aún necesarias intervenciones de los agentes de cooperación internacional y las ONG involucradas⁴.

La presente investigación contrasta lo establecido en las intervenciones de política pública de equidad de género con las intervenciones de política pública de desplazamiento forzado con enfoque de género, orientadas a alcanzar soluciones duraderas. Dicho contraste, se adelanta con el objetivo de verificar el nivel en la coordinación de intervenciones, sin que ello implique que ambas intervenciones atiendan problemas similares. En el análisis, se presta especial atención a la integración local de la población desplazada, considerando el impacto diferencial que el desplazamiento ha tenido en las mujeres y cómo esto ha afectado sus grupos familiares y comunidades, obstaculizando el desarrollo económico y social. Aunque se reconoce que los temas de desplazamiento forzado y de equidad de género han sido ampliamente estudiados, esta investigación propone tomar ventaja de los avances en cada uno de estos campos para verificar su factibilidad y materialización en ámbitos locales mediante la formulación de intervenciones de política pública, específicamente en contextos con alta recepción de población desplazada.

En el contexto actual en que el conflicto interno entre el Estado Colombiano y los diferentes Grupos Armados Ilegales han ocasionado desplazamiento forzado masivo en algunas zonas, con un potencial acuerdo de paz del gobierno con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y partiendo de la incidencia que tienen las condiciones de vida de las mujeres desplazadas en la superación de la vulnerabilidad de sus familias y comunidades, es indispensable

³ “Las acciones complementarias y subsidiarias por parte de los entes territoriales y el Estado central para garantizar la estabilización socioeconómica no han tenido la misma claridad que las políticas de atención humanitaria. La estabilización es la fase más atrasada de las políticas públicas de atención (Corte Constitucional, 2009; Acnur, 2007). El mismo gobierno reconoce la precariedad de la coordinación y la complementariedad, en el documento presentado ante la Corte Constitucional el 1 de julio de 2010 (...)” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2011, pág. 52).

que las intervenciones de política pública atiendan las necesidades específicas de las mujeres en situación de desplazamiento. Adicionalmente, se requiere que dichas intervenciones promuevan soluciones de largo plazo para que las mujeres, sus familias y comunidades superen su condición de vulnerabilidad.

Dado que la prolongación del desplazamiento forzado ha transformado las dinámicas sociales, económicas, culturales y políticas locales⁵, y dado que esto impone dificultades adicionales para atender los problemas y materializar las intervenciones de política pública, la investigación se desarrolla en un municipio altamente receptor de población desplazada.

Un ejemplo de intervención de política pública de equidad de género en contextos modificados por desplazamiento forzado prolongado es la *Política Pública de Mujeres con Equidad de Géneros del Municipio de Soacha* (PPMEGMS), cuyo documento inicial fue emitido en 2011. Sin embargo, a pesar de su pertinencia social, esta política no contó en ese momento con la aprobación del Concejo Municipal, de manera que fue aprobada inicialmente por decreto y fue solamente avalada por el Concejo Municipal en 2015. En este sentido, la población vulnerable que se pretendió proteger mediante las intervenciones formuladas en la política, continuó expuesta a los mismos riesgos y vulnerabilidades identificados desde 2011. Por este motivo, se considera indispensable revisar en detalle el proceso de formulación de la PPMEGMS e identificar y analizar los motivos que obstaculizaron su implementación, bien sea por características técnicas, o por factores políticos, administrativos o sociales del municipio.

⁵ “La Personería Municipal en sus informes confirma la presencia de grupos armados y organizados al margen de la ley en el municipio, causantes de diversas amenazas recibidas por la población, en su mayoría desplazada. Gran parte de las amenazas han generado desplazamiento inter e intraurbano. El reclutamiento forzado es una de las mayores preocupaciones de la Personería, siendo una amenaza directa hacia la población infantil y juvenil, sobre todo de las Comunas 4 y 6. A pesar de las acciones adelantadas en la prevención del reclutamiento, persisten casos de homicidio de personas protegidas, conocidas comúnmente como ‘falsos positivos’” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, 2013, pág. 1).

Considerando que el municipio de Soacha ha sido uno de los principales receptores de población desplazada en Colombia⁶, no sólo es relevante identificar y analizar los factores que han obstaculizado la implementación de la política pública de género por la grave situación de vulnerabilidad de la población que pretendía protegerse, sino porque identificar estos factores facilitará implementar políticas que se propongan en situaciones similares a la aquí analizada. Por lo anterior, es muy importante identificar aquellos factores que, durante la formulación de la política pública en cuestión, impidieron el restablecimiento del goce efectivo de derechos de las mujeres desplazadas en el municipio de Soacha, Cundinamarca y, por ende, la materialización de soluciones sostenibles a su situación de desplazamiento.

La investigación analiza el proceso de formulación de la PPMEGMS, con énfasis en su pertinencia con respecto a las necesidades de las mujeres en situación de desplazamiento residentes en el municipio de Soacha, que es uno de los principales grupos objeto de la PPMEGMS, así como al enfoque de soluciones duraderas al desplazamiento de las intervenciones propuestas. Esto, para identificar el origen de las dificultades que han impedido la adecuada implementación de la política en cuestión, puesto que dicha implementación es lo que finalmente podría resolver aquellas vulnerabilidades que en su momento se identificaron como “un problema de política pública”.

Adicionalmente, frente a los procesos de justicia transicional y restaurativa que adelantará el Estado Colombiano como resultado del potencial acuerdo de paz con las FARC y considerando la proporción de mujeres que se encuentra aún en situación de desplazamiento⁷, así como la

⁶ “El municipio de Soacha se caracteriza por tener una alta presencia de población en situación de desplazamiento (PSD). Según las cifras oficiales entre 1997 y noviembre 2012, Soacha ha recepcionado cerca de 40.000 personas; cifra preocupante comparada con el número aproximado de habitantes del municipio que asciende a 466.938 personas. Por lo anterior, el municipio es considerado el principal receptor de población desplazada del departamento de Cundinamarca” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, 2013, pág. 1).

⁷ “De acuerdo al RUV, con corte al 31 de diciembre de 2014, del total de población desplazada 3.301.848 eran mujeres, 3.130.014 eran hombres y 1.253 personas tenían alguna orientación sexual diversa. Esto quiere decir que aproximadamente el 51 por ciento de las víctimas de desplazamiento forzado son niñas, adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores, principalmente de origen campesino y étnico” (Centro Nacional de Memoria Histórica-UARIV, 2015, pág. 410).

importancia de potenciar sus capacidades en escenarios de postconflicto, es importante profundizar sobre el tema de soluciones al desplazamiento con perspectiva de género. Esto, para garantizar el goce efectivo de derechos con equidad en una sociedad en transición, luego de un largo periodo de conflicto, con miras a fortalecer los procesos democráticos y de desarrollo socioeconómico en el orden local y nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo de este documento es analizar cómo el proceso de formulación de la PPMEGMS incidió en las dificultades para su posterior aprobación en el Concejo Municipal de Soacha. Para el efecto y considerando que las mujeres desplazadas eran uno de los grupos más relevantes dentro del proceso de formulación de la PPMEGMS, se revisa cómo las necesidades de las mujeres en situación de desplazamiento y la consolidación de soluciones de largo plazo, orientadas a mejorar las condiciones de vida de dichas mujeres, sus grupos familiares y sus comunidades, quedaron articuladas en la PPMEGMS.

Este análisis, por lo tanto, implica:

- (i) Considerar experiencias internacionales exitosas sobre la contribución que tienen las mujeres víctimas de conflictos armados internos en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, mediante intervenciones de política pública que puedan ser adaptadas al contexto urbano local de estudio, para así determinar si esas experiencias internacionales son equiparables a las intervenciones incluidas en la PPMEGMS.
- (ii) Examinar el proceso de formulación de la PPMEGMS, y evaluar su coherencia y pertinencia con respecto a las necesidades de las mujeres en situación de desplazamiento residentes en el municipio de Soacha.

(iii) Analizar si las intervenciones contempladas en la PPMEGMS están orientadas a alcanzar soluciones de largo plazo al desplazamiento forzado para las mujeres en situación de desplazamiento residentes en el municipio de Soacha. Para esto, se revisan los estándares establecidos a nivel internacional para determinar que se ha alcanzado una solución de largo plazo al desplazamiento forzado.

(iv) Proponer consideraciones para procesos de formulación de políticas públicas locales de equidad de género en contextos de desplazamiento forzado, en el marco de los lineamientos de la política nacional de equidad de género en Colombia, con énfasis en la búsqueda de soluciones de largo plazo para mujeres en situación de desplazamiento; esto, con el propósito de evitar replicar los inconvenientes de aprobación asociados a la PPMEGMS.

El documento consta de 7 apartados. El primero es la presente introducción. En el segundo se recogen algunas consideraciones teóricas sobre la formulación de una política pública, específicamente relacionadas con la definición del problema y el establecimiento de la agenda, con énfasis en la teoría de la “ventana de oportunidad” de John W. Kingdon. El tercer apartado es la descripción de la metodología utilizada en la investigación. En el cuarto, se revisan algunas experiencias internacionales alrededor de intervenciones de política pública de género; estas consideraciones se relacionan con la necesidad de garantizar la protección de los derechos fundamentales de la mujer, y de reconocer su papel protagónico en los procesos de reconstrucción social durante y después de conflictos armados. En el quinto apartado se analiza el rol, las vulnerabilidades y las afectaciones de la mujer en situación de desplazamiento en el conflicto armado colombiano.

En el sexto apartado se revisa inicialmente la Política Pública Nacional de Género en Colombia, luego el proceso de formulación y aprobación de la PPMEGMS en 2011 y posteriormente en 2015. Adicionalmente, se analizan los principales hallazgos que resultaron de la recolección y procesamiento de información primaria acerca del proceso de formulación de la política, compilada mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas a representantes de los principales actores involucrados en la formulación de la PPMEGMS. Para el efecto, se presentan las principales dificultades identificadas en el proceso de formulación y aprobación de la PPMEGMS y recomendaciones que resultaron del proceso. En la última sección se presentan las conclusiones y algunas consideraciones de política pública que pueden inferirse a partir de los hallazgos de la investigación, y que pueden ser útiles en futuros procesos de formulación de política pública de género. Se espera que estas recomendaciones sean útiles, sobre todo, frente a un posible escenario de post-acuerdo de paz con las FARC y de justicia transicional en Colombia.

Desafortunadamente, las mujeres son uno de los grupos poblacionales más afectados como resultado de la confrontación de múltiples actores armados y criminales en Colombia; esto no sólo impacta de manera negativa la calidad de vida del grupo poblacional, sino de la sociedad en conjunto. Con esta investigación se busca que las dinámicas institucionales, burocráticas y administrativas, tradicionalmente inadecuadas y desarticuladas en Colombia, faciliten el goce efectivo de los derechos de las mujeres, en condiciones de igualdad. Este goce efectivo de derechos, como lo muestra múltiple evidencia empírica, tendrá efectos positivos en el desarrollo humano, social y económico de las próximas generaciones de colombianos.

Bogotá, octubre 24 de 2016.

2. Marco teórico y conceptual de políticas públicas

Considerando que la investigación se enfoca en revisar el proceso de formulación de la PPMEGMS y para orientar el análisis desde la teoría de política pública, en este apartado se presentan algunas posturas teóricas relevantes relacionadas con la fase de formulación de políticas públicas. El capítulo se divide en dos secciones. En la primera, se presentan las principales aproximaciones teóricas asociadas a la definición de un problema de política pública, los modelos de inscripción en la agenda política y los tipos de empresarios políticos. En la segunda sección se exponen los principales elementos de la teoría de la Ventana de Oportunidad y el modelo “del cesto de basura” [*The Garbage Can*], uno de los principales aportes al tema de agendamiento. Como se verá, estos elementos teóricos permiten entender los obstáculos y pertinencia de la formulación de la PPMEGMS.

2.1. Formulación de las políticas públicas: Definición del problema y establecimiento de la agenda

Tal como lo señala Parsons (2007), las personas pueden estar de acuerdo en cuanto a un tema, pero no en la definición exacta del problema mismo y las políticas públicas que deberían implementarse para enfrentarlo: “*La génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema. Qué cuenta como problema y cómo se define depende de la manera como los diseñadores de las políticas buscan aproximarse a un tema o evento.*” (Parsons, 2007, pág. 119). Adicionalmente, los intereses de determinados grupos sociales influyen en esta definición, pues los problemas existen en sentido político cuando amenazan o afectan a uno u otro grupo (Parsons, 2007).

Según Parsons (2007), en el estudio de los problemas sociales pueden identificarse dos vertientes, la positivista/funcionalista y la fenomenológica. Por una parte, el enfoque

positivista/funcionalista consiste en interpretar los problemas sociales como “hechos” medibles con “funcionalidad” para el mantenimiento de la sociedad. Desde esta perspectiva, el papel de las ciencias sociales consiste en identificar aquellas condiciones disfuncionales para la sociedad, desarrollar conocimientos acerca de los problemas a fin de analizar sus causas y ofrecer remedios. Por otra parte, el enfoque fenomenológico, consiste en interpretar los problemas como construcciones sociales básicamente subjetivas. Bajo este enfoque, el papel de las ciencias sociales consiste, por lo tanto, en dilucidar definiciones y supuestos, mostrar a quién pertenecen las definiciones que operan, qué puntos de vista alternativos existen e identificar puntos de intervención (Parsons, 2007).

Parsons (2007) señala que a diferencia de las posturas de Merton y Nisbet (1971), para Becker (1963), como exponente de la perspectiva constructivista de los problemas sociales, los problemas resultan de un proceso político en el que se negocian distintos puntos de vista y en el que se persuade para que se tomen las medidas públicas deseadas.

En cuanto a la perspectiva constructivista, teóricos de la década de los 70, como Blumer (1971), señalaron que los problemas eran producto de la definición colectiva, idea que, según Parsons (2007), Mauss (1975) ampliaría indicando que los problemas sociales son percepciones subjetivas y no realidades objetivas. Mauss (1975) afirma que es posible analizar el proceso mediante el cual se establecen los problemas sociales en la agenda de las políticas públicas, a partir de los movimientos sociales que facilitan pasar de un tema al estado de problema cuando las personas disponen de tiempo, energía y recursos para ocuparse de las condiciones sociales.

Parsons (2007) sustenta esta postura, considerando el desarrollo de movimientos sociales, como el de las mujeres. Con respecto a esta postura, Gelbg & Leif-Palley (1979) presentan los siguientes seis factores de éxito como importantes para el movimiento de las mujeres en las

políticas públicas: (i) tener un gran apoyo, (ii) ser lo suficientemente concisos para no alienar el apoyo ni perturbar los valores de quienes muestran apoyo, (iii) contar con una buena red de políticas públicas para proporcionar información y acceder a los tomadores de decisiones, (iv) ser capaces de concertar y conciliar acuerdos durante el proceso, (v) definir el éxito de manera incremental y (vi) estar orientadas a la equidad más que al cambio de roles.

Según Parsons (2007), el hecho de que existan “situaciones” no significa que estas constituyan problemas que requieren medidas y políticas públicas, pues solamente la aceptación de la existencia de un problema social plantea la necesidad de una solución “ *El hecho de que algo se convierta en un tema que atrae la atención de los diseñadores de las políticas y los medios de comunicación masiva está estrechamente vinculado con la manera en que el tema en cuestión se relaciona con la opinión pública, como quiera que esta sea definida y medida.*” (Parsons, 2007, pág. 141).

En este sentido, para que una situación sea vista como “problema”, las personas deben estar convencidas de que “algo” se tiene que hacer para cambiarla. Así, personas dentro y fuera del gobierno hacen dicha traducción evaluando las condiciones a la luz de los valores, haciendo comparaciones y clasificando las condiciones dentro de una categoría u otra (Kingdon, 1995).

En lo que concierne a la definición del problema, Lenoir (1989) distingue tres fases en la construcción de los problemas. Primero, se requiere que haya una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios sociales que afectan de manera diferenciada los grupos sociales; esta transformación es la que hace que una situación se perciba como un problema. Posteriormente, esta tensión que se percibe como un problema, privado e individual, tiene que transformarse en un problema social y se tiene que encontrar una formulación pública a través de leyes o reglamentos (Lenoir, 1989); es decir, “(...) *la definición del problema consiste entonces*

en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles de los problemas” (Roth, 2012, pág. 58).

A partir de la definición del problema –o del paso de “situación social” a “problema” –, Kingdon (1995) afirma que estos obtienen la atención de los oficiales del gobierno dependiendo de la forma en que las condiciones o situaciones están definidas en el problema y los medios mediante los cuales los problemas son informados. Siguiendo a Kingdon (1995), los oficiales del gobierno fijan su atención en un problema más que en otro, a través de varios mecanismos, entre ellos, indicadores⁸, eventos específicos⁹ o retroalimentación¹⁰. Sin embargo, los problemas también pueden perder importancia porque su intensidad disminuye, la gente se acostumbra a la condición o la atención hacia ese problema simplemente disminuye. Según Kingdon (1995), las oportunidades para que un problema “ingrese en la agenda” se incrementan si hay una solución adjunta identificada.

Por su parte, Padioleau (1982) señala que el término agenda se utiliza para definir el conjunto de los problemas que se percibe necesitan un debate público y una intervención de las autoridades públicas. Puesto que no todos los problemas terminan en la agenda pública, existen condiciones de acceso y, por lo tanto, mecanismos de exclusión, a la inscripción en la agenda (Roth, 2012).

En lo relacionado con las condiciones para que un problema se inscriba en la agenda pública, Cobb y Elder (1972), indican que es necesario (i) que el tema sea de competencia de las autoridades públicas, (ii) que la distancia entre el *ser* y el *deber ser* sea lo suficientemente acentuada para exigir una acción política y (iii) que se presente bajo un código o lenguaje adecuado

⁸ Usados para evaluar la magnitud y cambio en las condiciones.

⁹ Desastres, crisis, experiencia personal y símbolos, pero estos necesitan ir acompañados de percepciones preexistentes que las refuercen.

¹⁰ Desempeño actual, falla en cumplir con metas o consecuencias anticipadas.

en términos técnicos, ideológicos y políticos. Adicionalmente, Cobb y Elder (1972) clasifican los procesos de inscripción en la agenda según los objetivos de los promotores de los problemas o “empresarios políticos”, así:

- Reajuste: corregir la situación que puso en desventaja a un grupo que se constituye en empresario político.
- Explotación: los empresarios amplifican un problema que no es de ellos para sacarle ventaja.
- Reacción a una circunstancia: evento particular para poner en tela de juicio una política.
- Mejora: los empresarios, sin que tengan un interés particular, se hacen cargo en nombre del interés público.

En cuanto a los “empresarios políticos”, Chevalier (1986) identifica tres tipos, quienes, según su posición en la sociedad, intentan acceder a la agenda política, intermediando entre la sociedad y el Estado, a saber:

- Los mediadores políticos: Partidos políticos, gremios o grupos de presión, quienes canalizan sus demandas a través de programas o pliegos de peticiones.
- Los mediadores sociales: Representantes que disponen de una legitimidad social como los intelectuales o grandes científicos.
- Caciques, Gamonales: Han monopolizado la comunicación entre el Estado y el medio que representan.

Dependiendo del “empresario político” involucrado, Garraud (1990) propone los siguientes cinco modelos de cómo un problema, se puede inscribir en la agenda pública:

- El modelo de la movilización: Trabajo de actores sociales para promover o defender unos intereses para movilizar ciudadanos. Se caracteriza porque hay una demanda social fuerte, y hay conflicto entre los grupos sociales, las autoridades y los eventos para atraer la atención de autoridades y medios de comunicación.
- El modelo de la oferta política: Organizaciones políticas incorporan el problema en la “agenda” para ganar apoyo de electores. En este modelo las organizaciones políticas crean la demanda social y los medios de comunicación incitan a los adversarios a responder. Es una estrategia de los partidos de oposición para ganar electores y debilitar al gobierno de turno.
- El modelo de la mediatización: Consiste en crear una demanda social presionando al gobierno o a las autoridades a responder a través de los medios de comunicación, mediante la repetición, la presentación u omisión de la información o la dramatización para problematizar un tema.
- El modelo de la anticipación: Las autoridades públicas actúan sobre un tema que consideran problemático y diseñan estrategias de prevención o mitigación
- El modelo de la acción corporativista silenciosa: La posibilidad de acceso a la agenda gubernamental es lograda sólo por unos grupos organizados privilegiados. Puede pensarse en el caso de instituciones internacionales presionando la inclusión de reformas económicas y políticas en las agendas

Por último, es importante mencionar que *“la falta de información, la no mensurabilidad del problema, las situaciones que provocan efectos negativos sólo a largo plazo, la falta de anticipación o la inexistencia de soluciones políticamente interesantes son características que dificultan la inscripción en la agenda”* (Roth, 2012, pág. 59). Ahora bien, *“(…) muchos asuntos*

significativos, sustentables como públicos, se desvanecen si no logran visibilidad, difusión, aceptabilidad en la comunidad política o si se les descalifica como ajenos y contradictorios a la letra y al espíritu constitucional.” (Villanueva, 1993).

2.2. La ventana de oportunidad

Según James A. Thurber, Kingdon argumentaba que la formulación de política no ocurría ordenadamente en etapas o fases; esto, a diferencia de Harold Lasswell y David Easton, primeros teóricos políticos cuyas posturas de formulación de política se basaban en la metáfora de las etapas refiriéndose a la “fijación de la agenda”¹¹ (Kingdon, 1995). En este sentido, para Kingdon (1995), corrientes independientes o factores de la formulación de política fluyen a través del sistema, cada una con vida propia y estas corrientes se encuentran e ingresan en la agenda cuando se genera una ventana de oportunidad.

Para entender la propuesta de Kingdon (1995) sobre el tema de “la ventana de oportunidad”, es útil mencionar los aspectos más importantes del modelo del “cesto de basura” [*The Garbage Can Model*], reconocido como una de sus mayores contribuciones en el tema de agendas.

Kingdon (1995) se basa en lo que Cohen, March y Olsen (Cohen, 1972) entendían como “anarquías organizadas”¹², definiendo entonces la organización como una colección suelta de ideas más que como una estructura coherente, en la que las acciones no son resultado de preferencias, sino que estas últimas son descubiertas mediante las acciones que se toman.

¹¹ Thurber menciona en el prefacio de Kingdon (1995) que Lasswell y Easton concebían el proceso de fijación de la agenda con el enfoque heurístico de las etapas, que es el fenómeno del ambiente político que daba lugar a deseos que son convertido en demandas por grupos de interés, el público y los individuos. Dichas demandas procederían a través del sistema político a través de puntos de control ocupados por los *gatekeepers*, cuyas acciones determinarían la agenda política.

¹² Caracterizadas por preferencias problemáticas, tecnología poco clara y participación fluida (Cohen, 1972).

Con base en esta definición de organización, según Kingdon (1995), analizar organizaciones o estructuras de decisión, implica cuatro corrientes separadas: (i) problemas, (ii) soluciones, (iii) participantes y (iv) oportunidades de alternativa. Como señalan Cohen, March y Olsen (Cohen, 1972), este tipo de organizaciones pueden ser vistas, para algunos propósitos, como una colección de alternativas buscando problemas que resolver, asuntos y sentimientos buscando situaciones de decisión en las cuales puedan ser visibilizados y tomadores de decisiones buscando actuar.

Kingdon (1995) señala que una oportunidad de alternativa puede definirse como “un cesto de basura” en el que varios tipos de problemas y soluciones son generados y arrojados por participantes, y la mezcla de basura en un cesto particular depende de la mezcla de cestos disponibles, de las etiquetas de los cestos alternativas, del tipo de basura producida, y de la velocidad con que se recolecta la basura y se retira de la escena. Finalmente, los resultados del cesto dependen de la mezcla de basura (problemas, soluciones, participantes y recursos de los participantes) y de cómo se procesa dicha mezcla. Una “ventana política abierta” es entonces una oportunidad para buscar soluciones favoritas o poner atención a problemas especiales. De hecho, quienes abogan en o alrededor del gobierno mantienen sus propuestas y problemas listos, esperando que esas oportunidades ocurran (Kingdon, 1995).

Roth (2012) precisa que, en la dinámica de los procesos de construcción de las agendas públicas, para Kingdon hay tres factores fundamentales: los problemas, las respuestas o las alternativas y la política [*politics*] y que, en ciertos momentos, la política no está en condiciones de modificar su agenda. Las dinámicas temporales de estas tres corrientes son relativamente independientes, pero en algunos momentos u oportunidades estas corrientes coinciden. Cuando un

problema encuentra solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana política (ROTH DEUBEL, 2012).

En el modelo del “cesto de basura”, *“la probabilidad de que un tema ingrese en la agenda de decisión incrementa dramáticamente si los tres elementos -problema, propuesta de política y receptividad política- convergen”* (Kingdon, 1995, pág. 202). *“La agenda Gubernamental se establece en los problemas o en la corriente política [political streams] y las alternativas son generadas en la corriente de política [policy]”* (Kingdon, 1995, pág. 194). Para que las ventanas políticas sean aprovechadas, el papel de los llamados “empresarios de política” es fundamental. Según Kingdon (1995), los empresarios de política quieren invertir sus recursos en futuras políticas y su aparición cuando las ventanas políticas están abiertas; de hecho, su persistencia para posicionar los problemas y las propuestas, juega un rol esencial (Kingdon, 1995).

Para Kingdon, los “empresarios de política” aportan sus solicitudes para escuchar, sus conexiones políticas y habilidades de negociación y su gran persistencia. Las posibilidades de que un asunto ingrese en la agenda aumentan considerablemente con la presencia de un empresario hábil y disminuyen si ningún empresario asume la causa, ni hace las conexiones entre las corrientes –problemas, alternativas y política– cuando la ventana de política está abierta. (Kingdon, 1995). Sin embargo, no todos los “empresarios de política” tienen éxito y los más exitosos son aquellos que tienen mayores recursos y mayor acceso al gobierno (Zahariadis, 2007).

Ahora bien, en el proceso de formulación de una política pública, se pueden identificar dos tipos de actores: Los visibles, que reciben considerable atención del público y la prensa –como el presidente, contratistas de alto perfil, los miembros del congreso, los medios, los partidos políticos y los promotores de campaña–, y los ocultos –académicos, especialistas, burócratas de carrera y

personal del congreso—. Según Kingdon (1995), los actores visibles afectan la agenda y los actores ocultos afectan las alternativas.

Luego de presentar las principales aproximaciones teóricas con respecto a la definición del problema y las agendas, conviene considerar algunas precisiones con respecto a las alternativas de solución a los problemas de política pública identificados, dado el carácter necesario de que todos los factores confluyan cuando la ventana política se presenta para que el tema sea inscrito en la agenda pública. Al respecto, una propuesta de alternativa debe cumplir con algunos criterios: factibilidad técnica¹³, conformidad anticipada del público¹⁴ y posibilidad razonable de receptividad entre los tomadores de decisiones elegidos¹⁵; si una propuesta falla en uno de estos criterios, puede ser trabajada o complementada y presentada de nuevo (Kingdon, 1995).

Como de la lista de alternativas potenciales, solo algunas reciben seria consideración, es importante también mencionar las respuestas formuladas por Kingdon para que una alternativa sea seriamente considerada:

“(1) Las alternativas son generadas y se ajustan a la corriente pública.”¹⁶

(2) Participantes relativamente ocultos, especialistas¹⁷ en la arena de la política particular, están involucrados” (1995, p. 200).

¹³ “Factibilidad, como los especialistas de política hablan al respecto, está relacionada con la implementación, la palabra “realmente” (actually) está presente en las conversaciones cuando se discute de factibilidad. ¿Lograremos realmente lo que queremos alcanzar? ¿Puede ser realmente administrado?” (Kingdon, 1995, pág. 132).

¹⁴ Aceptabilidad dentro de la Comunidad de política: “Las propuestas que sobreviven en la comunidad de política son compatibles con los valores de los especialistas. Obviamente, todos los especialistas no tienen los mismos valores, y en las instancias de acuerdo entre los especialistas. Los conflictos se desbordan en la arena política. Pero en algunos temas, la mayoría de especialistas eventualmente ven el mundo de maneras similares y aprueban o desaprueban aproximaciones similares a los problemas” (Kingdon, 1995, pág. 133).

¹⁵ Anticipación a inconvenientes futuros: “Los tomadores de decisiones necesitan estar convencidos de que el costo presupuestario del programa es aceptable, allí hay un chance razonable de que los políticos lo aprobarán y que el público y sus varias facetas—ambos, en masa y activistas—cederán. La anticipación de esos inconvenientes dentro de una comunidad política constituye un conjunto final de criterios, por los cuales las ideas y las propuestas son seleccionadas” (Kingdon, 1995, pág. 138).

¹⁶ Generación de alternativas políticas vistas como un proceso de selección incluyendo criterios de factibilidad técnica, congruencia con los valores de los miembros de la comunidad y anticipación de inconvenientes en el futuro como problemas de presupuesto, aceptabilidad pública y receptividad de los políticos (Kingdon, 1995).

¹⁷ Académicos, investigadores, consultores, burócratas de Carrera, personal del congreso y analistas.

Luego de revisar las consideraciones asociadas a los problemas y a las alternativas de solución, factores necesarios para que se genere la ventana política y los asuntos se posicionen en la agenda pública, Kingdon (1995) precisa con respecto a la corriente política [*politics*], que los participantes perciben cambios en el estado de ánimo nacional, las elecciones traen nuevas administraciones al poder y nuevos partidos o distribuciones ideológicas en el congreso, y los grupos de interés presionan o fallan para presionar al gobierno sobre sus demandas. Sin embargo, la combinación de elecciones y estado de ánimo nacional es más poderosa en la fijación de la agenda que los intereses organizados; dado que los grupos de interés son, con frecuencia, más hábiles para bloquear la consideración de propuestas que no quieren o agregando elementos de su preferencia que fijando agendas en sí mismos (Kingdon, 1995).

Adicional a los cambios en las administraciones de gobierno, y el estado de ánimo nacional, Downs (1957) señala que el apoyo de los actores en la corriente política depende de la posibilidad de conseguir su reelección y de maximizar su poder, prestigio o recursos, buscando temas que minimicen las diferencias con sus electores y les aseguren votos en el siguiente periodo.

El proceso de inscripción de un tema en la agenda política inicia entonces con la transición de una situación a problema de carácter social requiriendo una intervención de carácter público y este debe formularse mediante mecanismos institucionales. Cuando el problema encuentra una solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana política y los “empresarios de política” juegan un rol fundamental para que el problema logre suscribirse en la agenda política. Sin embargo, no todos los problemas despiertan suficiente interés político y este es un elemento imprescindible en la generación de la ventana de oportunidad y, por tanto, en la inscripción de los problemas en las agendas públicas.

A partir de la revisión de la teoría de políticas públicas relevante para la investigación, se presenta a continuación la metodología utilizada y en el capítulo 4 se complementa la teoría de política pública presentada en este apartado con la revisión de algunos hallazgos con respecto al rol fundamental de la mujer en procesos de construcción de paz y desarrollo en escenarios de post-conflicto, así como con el análisis de intervenciones internacionales de política pública orientadas a mujeres en contextos de post-conflicto.

3. Metodología

Tras exponer la aproximación teórica que sustenta este análisis, en el presente capítulo se describen las etapas metodológicas que se desarrollaron para entender el proceso de formulación de la PPMEGMS. Este capítulo se divide en dos secciones. La primera corresponde a la descripción de la información secundaria consultada y la segunda a la información primaria recolectada para el para el análisis.

La investigación se enmarcó en el metadiscurso de la Ciencia Social Crítica, adoptando elementos del paradigma feminista¹⁸, específicamente en lo relacionado con la teoría de género. Estos enfoques contribuyeron a explicar los patrones culturales asociados a los géneros, que en circunstancias de vulnerabilidad limitan el goce de los derechos por parte de las mujeres, evidenciando la necesidad de acciones específicas en la esfera pública frente a las dificultades que enfrentan las mujeres. Dichas dificultades podrían catalogarse como de carácter privado, pero son de interés político y público¹⁹, dados los impactos que tienen para las familias y comunidades en el ámbito local y nacional, con el cambio de roles que usualmente tienen que asumir las mujeres como consecuencia del desplazamiento forzado.

¹⁸“El feminismo como movimiento social y como enfoque de las ciencias sociales, se ha posesionado a través de la mirada de la teoría crítica. El feminismo ve la necesidad de transformar relaciones sociales y de empoderar a la mujer para que alcance su plena liberación. A lo largo de su evolución teórica, el feminismo ha ido ampliando su espacio de discusión y de análisis, cuestionando incluso a otros enfoques de las ciencias políticas que no incorporan dentro de su estudio la categoría de género” (Ruiz, 2015, pág. 58).

¹⁹“La vieja distinción de la civilización occidental entre la esfera privada y la pública adquirió un significado radicalmente nuevo para el feminismo, como expresión estructural de los valores del género masculino (que situaba a las mujeres en la esfera «privada», principalmente doméstica, mientras que, prácticamente, todas las actividades valiosas, no asistenciales, quedaban para la esfera «pública», de la que las mujeres podían ser excluidas directa o indirectamente en virtud de sus obligaciones domésticas o de su falta de aptitudes «públicas»). Esta distinción también era el fundamento de la política masculina. El objetivo del feminismo de la «igualdad de derechos» había sido conseguir entrar en la esfera «pública» en las mismas condiciones que los hombres, superando la discriminación que excluía a las mujeres. Por su parte, el feminismo «socialista» prometía la supresión total de la esfera «privada», haciendo comunes las actividades domésticas y el cuidado de los hijos. En ambos tipos de feminismo los valores de la esfera «pública» consideraban que la norma y el objetivo de las mujeres era tener el derecho a ser como los hombres” (Chapman, 1997, pág. 104).

Teniendo en cuenta la ausencia de diagnósticos y evaluaciones rigurosas por parte de los actores institucionales involucrados en la formulación de la PPMEGMS – los cuales se especifican en posteriores capítulos-, este análisis es uno de los primeros esfuerzos por entender las fallas y éxitos del proceso. En esta medida, y ante la falta de fuentes cuantitativas que informen los alcances, impactos o coberturas de las acciones formuladas, el presente análisis se sustenta principalmente en fuentes cualitativas, de carácter primario y secundario, que se describen a continuación.

3.1. Fuentes secundarias

Como se describió en el capítulo anterior, se revisó el proceso de formulación de una política pública con énfasis en el tema del agendamiento y se exploraron algunas contribuciones teóricas relacionadas con la teoría de la ventana de oportunidad, desde el cuál se analizó la formulación de la PPMEGMS. Específicamente, se revisó el proceso de formulación del problema a enfrentar con la PPMEGMS, como un “problema de política pública”, la concertación de las alternativas de solución, los actores involucrados y la inclusión de dicho problema en la agenda pública.

Para complementar la teoría de políticas públicas, se integraron algunos hallazgos empíricos con respecto al rol fundamental de la mujer en procesos de construcción de paz y desarrollo en escenarios de post-conflicto. Al respecto, se consideró la influencia de las mujeres en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas a su cargo con base en experiencias internacionales en Uganda y Congo Oriental. Tras este análisis, la necesidad de formular estrategias dirigidas a las mujeres fue uno de los principios de política pública que se identificó como orientadores de la investigación, dados los beneficios que dichas políticas traen para ellas mismas, sus familias, sus comunidades y para la sociedad en conjunto.

Para contrastar la PPMEGMS con una experiencia internacional, se revisó la Política Nacional de Género en Ruanda. Aunque dicha política fue de carácter nacional, y la PPMEGMS es de carácter local, las dos políticas comparten las particularidades del contexto en el que fueron formuladas. Específicamente fue indispensable entender el reconocimiento a nivel internacional de la política pública de Ruanda por la excepcionalidad de los mecanismos de participación política de las mujeres, implementados posterior al genocidio²⁰ y su incidencia en la promoción y aprobación de intervenciones de género, niñez, y atención a grupos vulnerables.

Se incluyeron también en el análisis de fuentes secundarias las consideraciones que ha hecho el Estado Colombiano acerca de los impactos diferenciados del conflicto armado en las mujeres en situación de desplazamiento, así como la doctrina internacional de soluciones duraderas al desplazamiento forzado. Esto, para analizar la pertinencia de las intervenciones formuladas en la PPMEGMS con respecto a soluciones sostenibles al desplazamiento forzado, considerando que las mujeres desplazadas constituían uno de los grupos poblacionales más relevantes dentro de la PPMEGMS.

Por otra parte, se revisaron los avances de equidad de género a nivel nacional y se analizó la información secundaria sobre la formulación de la PPMEGMS en 2011 y en 2015. De la revisión de los documentos de la PPMEGMS, se identificaron 8 actores clave en el proceso de formulación de la política, con los que se trabajó para generar fuentes primarias que se describen en el siguiente apartado. Los 8 actores clave identificados son:

- Mujeres de Soacha: especialmente mujeres en situación de desplazamiento forzado.

²⁰“El 6 de abril de 1994, las muertes de los presidentes de Burundi y Ruanda en un accidente aéreo causado por un ataque con cohetes encendió varias semanas de masacres sistemáticas e intensas. Los asesinatos - se estima que 1 millón de personas perecieron - sorprendieron a la comunidad internacional y fueron declarados actos claros de genocidio. Se estima también que entre 150,000 y 250,000 mujeres fueron violadas” (United Nations, 2016).

- Corporación Centro de Apoyo Popular, CENTRAP²¹.
- ONUMUJERES.
- Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR.
- Concejo Municipal de Soacha.
- Secretaria de Desarrollo Social, Programa Mujer y Genero del Municipio de Soacha.
- Periodismo Público.²²

3.2. Fuentes primarias

Se recolectó información primaria mediante la aplicación de 8 entrevistas semiestructuradas aplicadas a los actores previamente identificados a partir de la información secundaria. Dichas entrevistas se condujeron mediante la aplicación de un instrumento consistente en una batería de preguntas, diseñadas para analizar aspectos como (i) el problema que se esperaba resolver con la política pública, (ii) el rol y la motivación de cada actor para participar en el proceso, (iii) el proceso de formulación de la PPMEGMS, (iv) la pertinencia que se logró durante la formulación de la política convocando a todos actores, (v) las necesidades de las mujeres desplazadas que se querían resolver con la política, (vi) los factores que obstaculizaron la aprobación de la política pública en 2011, (vii) las recomendaciones para procesos futuros y (viii) los desafíos que se preveían en la fase de implementación.

Se procesó y consolidó la información primaria recolectada manteniendo anónimas las respuestas y los cargos de los entrevistados; no obstante, dichas respuestas se encuentran codificadas e identificadas en una base de datos que sustenta el análisis aquí expuesto.

²¹ ONG orientada al fortalecimiento organizacional y formación en las áreas de participación política y ciudadanía, género y desarrollo, manejo sostenible del medio ambiente y emprendimientos económicos en comunidades rurales y urbanas.

²² Portal de Noticias independiente en el municipio de Soacha.

Adicionalmente, en los posteriores capítulos de presentación y discusión de resultados, se evitó individualizar algunas respuestas que tienen implicaciones políticas para las instituciones o personas, a fin de prevenir inconvenientes en términos de relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación, dados los factores políticos involucrados en el proceso de formulación de la PPMEGMS.

Posteriormente se contrastó la información primaria, con las aproximaciones teóricas de formulación de política pública, con los documentos oficiales de la PPMEGMS, y con las experiencias internacionales en contextos similares. Adicionalmente, se verificó la articulación de las intervenciones política pública de género en los niveles local y nacional de Colombia, mediante la comparación de los documentos oficiales de política pública en el orden Municipal y Nacional.

Finalmente, se examinaron los principales hallazgos en cuanto a la pertinencia del proceso de formulación de la PPMEGMS, las dificultades en su formulación y aprobación, y la pertinencia de las intervenciones propuestas para responder a las necesidades de las mujeres desplazadas y consolidar soluciones de largo plazo al desplazamiento forzado.

Como se expone en el último capítulo del documento, el anterior análisis de fuentes cualitativas secundarias y primarias, permitió proponer algunas consideraciones que podrían ser útiles para mejorar los procesos de formulación de políticas públicas de género locales orientadas a mujeres en situación de desplazamiento en contextos similares al de Soacha, lo cual puede ser relevante para un posible periodo de transición posterior al potencial acuerdo de paz entre las FARC y el Gobierno Colombiano.

4. Rol de las mujeres en contextos internacionales de conflicto y post-conflicto

Para complementar el enfoque teórico de políticas públicas presentado en el segundo apartado y considerando que la investigación analiza la formulación de una política pública orientada a proteger los derechos de las mujeres, especialmente de las mujeres en situación de desplazamiento forzado, en este apartado se presentan algunos hallazgos a nivel internacional sobre el rol fundamental de las mujeres en procesos de transición luego de conflictos; adicionalmente, se presenta el modelo de justicia de servicios sociales, que servirá para analizar la PPMEGMS en lo que respecta al restablecimiento de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento. Posteriormente, se presentan las intervenciones contenidas en la Política Pública Nacional de Género en Ruanda para contrastarlas con las contenidas en la PPMEGMS, pues las dos experiencias podrían ser asimilables en términos de los contextos de conflicto y los riesgos y vulnerabilidades enfrentados por las mujeres durante y después del conflicto.

4.1. El papel de la mujer en escenarios de construcción de paz y desarrollo durante el post-conflicto

Para dimensionar la importancia de las intervenciones de política pública de género en contextos de conflicto y post-conflicto como el que se analiza en esta investigación, se revisa a continuación un estudio que ilustra acerca del impacto de las intervenciones de política pública orientadas hacia las mujeres.

Según evidencia empírica, las mujeres tienen un rol protagónico en procesos de construcción de paz y desarrollo en escenarios de post-conflicto. Por ejemplo, el estudio *Returning*

Home: Women in Post-Conflict Societies (Naomi Cahn, 2010), examina la situación de las mujeres que retornan a sus países luego del conflicto, destacando la necesidad de que la asistencia que en principio fue de carácter humanitario, se transforme en intervenciones de largo plazo orientadas hacia el desarrollo mediante la implementación de un modelo de justicia de servicios sociales como respuesta a las necesidades inmediatas de la población luego del conflicto, lo cual abarca necesidades como medios de subsistencia, salud y educación.

Las metas establecidas luego de conflictos no pueden implementarse cuando la población está muriendo de hambre, no tiene vivienda o carece de acceso a servicios básicos otorgados por el gobierno. En estas condiciones, se destaca la importancia de la mujer en los procesos de estabilización socio-económica, de manera que la inclusión de las necesidades de la gran proporción de mujeres refugiadas es fundamental en los procesos de reconstrucción (Naomi Cahn, 2010).

Considerando lo establecido por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), en cuanto al desarrollo definido no sólo como crecimiento económico sino como fortalecimiento de las capacidades humanas y de las condiciones socioeconómicas de un país, el mencionado estudio sostiene que las mujeres juegan un rol fundamental en los procesos de desarrollo. Por ejemplo, se ha encontrado que tener más niñas registradas en los colegios no sólo mejora el bienestar de ellas sino también de sus familias y de la comunidad en general:

Investigaciones han demostrado que mujeres con apenas algunos años de educación primaria tienen mejores prospectos económicos, tienen menos hijos y más saludables y es más probable que aseguren que sus propios hijos vayan a la escuela. Las madres que han recibido educación vacunan sus hijos 50 % más que las madres no educadas y la tasa de supervivencia de hijos de madres que han recibido educación es 50% más alta. Los hijos cuyas madres no han recibido educación son dos veces más propensos a no recibir educación primaria que aquellos cuyas madres atendieron la educación primaria, y las mujeres que reciben educación mejoran las tasas de supervivencia de sus hijos, así como su estatus nutricional (Naomi Cahn, 2010, pág. 15).

Adicionalmente se ha encontrado que aumentar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en el mercado de trabajo, está directamente ligado a la reducción de la

pobreza, mejorando no solamente las condiciones de las mujeres individualmente sino las de la sociedad en conjunto (Naomi Cahn, 2010).

Frente la inminencia de atender las necesidades de las mujeres en procesos de transición luego de conflictos, el modelo de justicia de servicios sociales reconoce que las necesidades de las mujeres no necesariamente se satisfacen con procesos de responsabilidad criminal aplicados a victimarios, sino que se requiere asignar recursos económicos para responder a dichas necesidades. Por ejemplo, en casos de violencia sexual infligida a las mujeres, se ha encontrado que ellas estarían más interesadas en contar con apoyo y herramientas para garantizar el cuidado de su salud en el largo plazo que en el castigo criminal de sus agresores. En este sentido, la atención abarca, por ejemplo, facilitar tratamientos de VIH/SIDA o el acceso a centros de educación en comunidades duramente golpeadas por el conflicto (Naomi Cahn, 2010).

De esta manera, la justicia de servicios sociales se orienta a remediar en alguna medida los efectos negativos ocasionados por el conflicto más que únicamente a castigar la responsabilidad criminal, bajo la premisa de que las sociedades seguras y estables permiten a todas las personas, incluyendo por supuesto a las mujeres, acceder a los servicios básicos que les permiten restaurar sus vidas después del conflicto. En este mismo sentido, la justicia transicional tiene que estar integrada con una amplia transición social, política y económica para proveer las necesidades básicas²³ con miras al desarrollo (Naomi Cahn, 2010).

El modelo de justicia de servicios sociales pareciera entonces traspasar los instrumentos de justicia transicional en los procesos de post-conflicto, avanzando desde la asistencia

²³ “En un estudio efectuado en Congo Oriental para determinar las necesidades y prioridades de los locales en el proceso de transición, más de 2600 personas (la mitad de ellas mujeres) estableció que sus prioridades individuales más altas eran paz, seguridad y sustento, en términos de dinero, educación, alimentación y salud” (Naomi Cahn, 2010, pág. 350). “Una encuesta similar en Uganda, efectuada poco después de que el acuerdo de paz fue firmado allí, encontró que las prioridades más altas de los participantes encuestados fueron salud (45%), paz, educación, y asuntos de sustento como alimentación y tierras, con justicia en un 3%, como una prioridad muy baja” (Naomi Cahn, 2010, pág. 350).

humanitaria otorgada durante el conflicto hacia procesos de desarrollo de largo plazo, mediante la garantía de los servicios sociales fundamentales con miras a fortalecer las capacidades de las personas. Específicamente, se busca garantizar un crecimiento del capital social enfocado en las necesidades de la mujer, dados los mayores riesgos a los que está expuesta, incluso en procesos de transición durante el post-conflicto, y dada su influencia en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de sus familias y en general de la sociedad.

Aunque el modelo presentado se enfoca en las situaciones que enfrentan principalmente las mujeres refugiadas retornando a sus lugares de origen. Esto representa particularidades distintas para algunos ámbitos locales en los que el fenómeno del desplazamiento ha sido prolongado y el retorno no es necesariamente la opción más deseada por las comunidades desplazadas. Sin embargo, los planteamientos del modelo podrían integrarse a intervenciones frente a la situación de las mujeres desplazadas en Colombia, en lo que respecta a la urgencia de avanzar hacia soluciones de desarrollo de largo plazo al desplazamiento forzado.

La necesidad de complementar los procesos de justicia transicional con lo que las víctimas consideran como soluciones prioritarias de largo plazo que remedien en alguna medida las vulneraciones que les originó el conflicto, podría significar un aporte importante en el proceso de reparación a víctimas que adelanta el Estado colombiano en el marco de las soluciones frente al desplazamiento forzado.

4.2 Política Pública Nacional de Género en Ruanda

Para tener una perspectiva internacional en lo que respecta a intervenciones específicas de política pública de género en contextos de conflicto y post-conflicto, a continuación, se revisan las intervenciones de política pública de género en Ruanda luego de las masacres sistemáticas

perpetuadas en 1994, catalogadas como actos de genocidio. Se considera pertinente revisar este caso para el objeto de estudio de investigación porque permitirá analizar el tipo de intervenciones de política pública formuladas luego del conflicto en Ruanda, que dejó como resultado alrededor de un millón de muertes (United Nations, 2016), población desplazada, destrucción de la infraestructura, pobreza y una situación precaria y riesgosa para niños y niñas²⁴, entre otros. Dichas intervenciones serán entonces contrastadas con respecto a las formuladas en la PPMEGMS, en un contexto transformado también por la dinámica del conflicto armado interno.

Durante el mencionado genocidio, las mujeres sufrieron prácticas de victimización como asalto sexual, tortura, violación, incesto forzado y oblación de senos. Posterior a este periodo, las mujeres, que representaban el 70 % de la población, tuvieron que inmediatamente asumir los roles de cabezas de familia en los hogares, líderes comunitarias y proveedoras de dinero, atendiendo las necesidades de las familias y comunidades devastadas. De hecho, las mujeres lograron establecer hogares para cerca de 500000 huérfanos y construyeron refugios (Powley, 2006).

Las intervenciones de género incorporadas en la sociedad en Ruanda han sido catalogadas como experiencias remarcables a nivel Internacional²⁵, entre otros, por el incremento en la participación política de las mujeres en el periodo inmediatamente posterior al genocidio, así como la adopción de una nueva constitución sensible al género²⁶.

²⁴ “Un estudio de UNICEF de 1999 encontró que 96% de los niños de Ruanda habían sido testigo de las masacres de 1994 y 80% de ellos habían perdido al menos un miembro de la familia, cientos de miles eran huérfanos. Desde el genocidio muchas más se quedaron huérfanos por VIH/SIDA. Muchos niños son cabezas de hogar, luchando por cuidar a sus hermanos menores y criando a otros huérfanos. Hay un estimado de 101,000 niños cabeza de familia de 42,000 hogares, una de las más grandes proporciones de niños criando otros niños. Muchos huérfanos y aquellos cuyas familias no pueden mantenerlos por la extrema pobreza terminan como niños de la calle en los pocos centros urbanos de Ruanda, donde son extremadamente vulnerables a violencia física y sexual, prostitución forzada y explotación” (Powley, 2006, pág. 7).

²⁵ Con base en el reporte del Foro Económico Mundial, el indicador de brecha de género en 2015 (*Global Gender Gap Index 2015*) en Ruanda está por encima de países como Estados Unidos, Francia, España, Alemania, Suiza y Dinamarca (World Economic Forum, s.f.).

²⁶ “Durante el periodo de nueve años de gobierno transicional posterior al genocidio, de 1994 a 2003, la representación de las mujeres alcanzó un 25.7% en el parlamento unicameral (por nombramiento) y una nueva constitución sensible al género fue adoptada” (Powley, 2006, pág. 4). Una nueva garantía constitucional fue alcanzada en el 2003 con el nombramiento de mujeres en 30% de los cargos públicos (Powley, 2006).

La disminución de la brecha de género en Ruanda se ha atribuido a los resultados que ha tenido la participación excepcional de las mujeres en el parlamento y su incidencia en temas como niñez, familia y educación. Adicionalmente, esta disminución se ha atribuido a importantes resultados en términos de legislación, asignación de presupuesto y vigilancia en temas de salud²⁷, educación²⁸ y herencia de tierras por parte de las mujeres²⁹.

En el tema de la mejora de las condiciones de la niñez, el rol de las mujeres en el parlamento ha sido considerado como fundamental no solamente apoyando leyes a favor de la niñez y la defensa de asignación de presupuestos, sino también como modelos de participación en política para las futuras generaciones de niñas. Durante el periodo de transición, las mujeres jugaron un rol trascendental en la ley de 2001 sobre los derechos y protección de los niños contra violencia. Esta ley considera como niños a las personas menores de 18 años e indica las responsabilidades y derechos de los niños, criminaliza el asesinato, la violación, el uso de niños para actos deshumanizantes, explotación, negligencia y abandono, y el matrimonio forzado o prematuro antes de los 21 años (Powley, 2006).

Otro hecho político a destacar durante la transición en Ruanda fue la creación del Foro de mujeres parlamentarias, que revisa las leyes existentes e introduce ajustes para cambiar el estatus discriminatorio, examina las leyes propuestas con un enfoque sensible de género, y conduce reuniones y entrenamientos con grupos de mujeres para sensibilizar. Este foro también incluye

²⁷ “Con respecto a salud, las mujeres han estado abogando por significativos incrementos en el porcentaje del presupuesto nacional que es gastado en salud. Las mujeres están promoviendo la construcción de hospitales, centros de salud, fuera en el país, cerca de la población, el presupuesto de salud paso de 3% a en 1998 a 12% en 2006, y las mujeres son las que están presionando para tener 15% en línea con las metas del Desarrollo del Milenio” (Powley, 2006, pág. 15).

²⁸ Las mujeres en el parlamento han sido acreditadas en particular por defender el incremento en el gasto en las áreas de salud y educación. Durante los debates sobre los presupuestos de educación, por ejemplo, las mujeres presionaron para asegurar que había apoyo para los niños de familias pobres y por dar especial consideración a los niños con discapacidades y las mujeres están dando atención al tema de la educación temprana para dar a otras mujeres oportunidades en la sociedad (Powley, 2006).

²⁹ “Uno de los logros más significativos fue la Ley de regímenes matrimoniales, liberalidades, y sucesiones en 1999, comúnmente referida como la ley de sucesión o la ley de herencia. Esta ley estableció, por primera vez, el derecho de las mujeres a heredar tierra. Patricie Hjabakiga, actualmente ministra de Tierras, restablecimiento humano y protección de medio ambiente, fue miembro del parlamento en 1999, durante el debate sobre herencia de tierras” (Powley, 2006, pág. 11).

parlamentarios hombres en sus viajes al terreno para recolectar información de violencia basada en género, para trabajar conjuntamente con hombres en estos temas (Powley, 2006).

Para complementar el análisis de las intervenciones específicas de política pública de género en Ruanda, se esbozan a continuación los principales componentes de la política pública Nacional de género de Ruanda (Republic of Rwanda, Ministry of Gender and Family Promotion, 2010), en la que se reconocen logros fundamentales en equidad de género y empoderamiento de las mujeres, específicamente en los temas de incorporación de enfoque de género en la estrategia de reducción de la pobreza, el inicio del proyecto de presupuesto sensible al género³⁰, el acceso a la educación³¹, el acceso a salud³², la lucha contra la violencia hacia la mujer³³, el acceso a recursos económicos³⁴ y la participación en espacios de toma de decisiones³⁵. Adicionalmente, se crearon organismos institucionales para implementar la política como El Ministerio de Género y Promoción de la Familia, La Oficina de Monitoreo de Género y el Concejo Nacional de Mujeres.

Para formular la política se efectuaron, en primera instancia, entrevistas con representantes de instituciones públicas, privadas, ONG, donantes, autoridades descentralizadas del gobierno, organizaciones religiosas y redes de hombres involucradas ya en los procesos de equidad de género, para identificar prioridades, objetivos y modalidades de implementación. Posteriormente, se revisó

³⁰ Iniciativa creada entre el Ministerio de Planeación y Finanzas y el Ministerio de Género y Promoción de la Familia.

³¹ Mediante la implementación de nueve años de educación básica, énfasis en educación de las niñas en ciencia y tecnología e incentivos para retener a mujeres y niñas en el sistema educativo, entre otros.

³² A través de Asesores de Salud en todo el país, el desarrollo de la política de salud reproductiva y encuestas de salud demográficas y de perfil de género.

³³ Mediante el establecimiento de centros de apoyo médico, psicosocial y legal para erradicar la Violencia Basada en Género (VBG), la promulgación de leyes de castigo frente a la VBG, el establecimiento de comités anti-VBG y de protección de niños y centros de servicio de género y líneas de atención telefónica en la policía Nacional, la Fuerza de defensa y la Fiscalía y la creación de una asociación de hombres.

³⁴ Mediante la expedición de leyes relacionadas con derechos de sucesión de bienes, igual accesos a tierras, el desarrollo de un plan estratégico de empleo para las mujeres, la creación de cooperativas de crédito por sectores, y una federación del Sector privado para crédito a mujeres emprendedoras.

³⁵ Ruanda es el primer país en el mundo con la mayoría de mujeres en el Parlamento, Cámara de Diputados (5.26%). El portavoz del parlamento es una mujer, 35% de los miembros del Senado son mujeres, 38 % de los Ministros son mujeres, 40 % del Ministerio de Estado son mujeres, las mujeres representan el 50% en el sistema judicial y el Jefe de Justicia es una mujer (Republic of Rwanda, Ministry of Gender and Family Promotion, 2010).

la literatura y el material producido por varias instituciones para entender la situación, los logros hasta ese momento y analizar los cambios necesarios. Finalmente, se recolectó información de diferentes reportes relacionados con el trabajo de género en Ruanda para priorizar los programas.

Resultado de la priorización de los programas, la política señala 10 ejes programáticos. A continuación, se describen los programas incluidos en cada eje:

1. Enfoque de Género y Programa de Desarrollo de Capacidad Institucional:

Dentro de esta línea se establecen sub-programas entre los que se destacan actividades de entrenamiento a organizaciones del sector público, privado y la sociedad civil para incluir el enfoque de género en todas las políticas, programas, proyectos, procedimientos, y procesos de planeación, con énfasis en los presupuestos.

2. Empoderamiento económico para el empleo, el crecimiento y los mercados:

En este eje se formulan programas orientados a la seguridad alimentaria, la transformación de la cadena de suministro para mercados locales y de exportación, micro finanzas y financiación para agricultura, actividades de emprendimiento para las mujeres rurales y reducción de mujeres en la economía del cuidado, a través de entrenamiento y acceso a créditos.

3. Salud y población:

En este eje se incluye el acceso a información y a servicios de salud reproductiva a través de un sistema sensible al género.

4. Educación y entrenamiento vocacional:

En esta línea se menciona el establecimiento de entrenamiento técnico y vocacional, el mejoramiento en el acceso, el desempeño y la retención en programas de educación formal asegurando la participación de las mujeres en ciencia y tecnología y el mejoramiento de la educación informal.

- 5. Buena gobernanza y Justicia:** En esta estrategia se señalan temas como la participación de hombres y mujeres por igual en los mecanismos de prevención de conflicto, construcción de paz y reconciliación. Adicionalmente, se busca garantizar la participación de las mujeres en espacios políticos de toma de decisiones en al menos un 30% de los cargos y garantizar que haya suficiente consciencia de los derechos de las mujeres y que las leyes sean difundidas y explicadas a las poblaciones.
- 6. Protección del medio ambiente y administración del uso de tierras:** Aquí se formulan sub-programas de accesibilidad a la administración de tierras y se busca incrementar el número de mujeres involucradas en evaluaciones de impacto del medio ambiente.
- 7. Empoderamiento de los más vulnerables:** En esta línea se destaca el acceso de las personas más vulnerables a esquemas de protección social, así como a esquemas de empoderamiento económico.
- 8. Sector privado:** Aquí se señalan intervenciones para incrementar la participación de las mujeres en comercio, banca y seguros, y en la toma de decisiones en el sector privado en general, y sensibilizar a las mujeres para ocupar posiciones claves.
- 9. Agua y sanidad:** En esta línea se mencionan programas para reducir la carga de las mujeres en la obtención de agua para los hogares y para facilitar el acceso a agua segura y limpia.
- 10. Infraestructura:** Contempla intervenciones para sensibilizar a los hombres en la recolección de madera y otras fuentes de energía domésticas, facilitar el acceso a servicios públicos mediante transporte del estado, asegurar la construcción de baños separados para

mujeres y hombres y facilitar el acceso a tecnologías de la comunicación por parte de las mujeres para mitigar las tradicionales responsabilidades reproductivas.

Adicionalmente, el documento señala que, dada la complejidad de la implementación de la política, se requiere involucrar todos los sectores y, por lo tanto, se consignan los roles específicos con respecto a la política de los siguientes entes:

- a) La Oficina del Presidente de la República.
- b) El Ministerio de Género.
- c) La oficina de Monitoreo de Género.
- d) El Concejo Nacional de Mujeres.
- e) El Grupo Nacional de Género (*Cluster*).
- f) El Ministerio de Finanzas y Planeación.
- g) Los Puntos Focales de Género³⁶.
- h) El Foro de Parlamentarias Mujeres de Ruanda.
- i) Los Gobiernos Locales.
- j) Los Ministros de Gobierno.
- k) La Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- l) El Sector Privado.
- m) La Comisión de Unidad y Reconciliación.
- n) La Comisión Nacional de lucha contra el VIH/SIDA.
- o) Las Instituciones de Aprendizaje de alto nivel.
- p) Las Organizaciones de la Sociedad Civil.

³⁶ “*Todos los Departamentos deberán contratar Directores de planeación como nuevos puntos focales de género de acuerdo a las directivas del Primer Ministro*” (Republic of Rwanda, Ministry of Gender and Family Promotion, 2010, pág. 30).

q) Los Socios de Desarrollo.

En lo relacionado con el monitoreo de la implementación de la política pública, se establece una reunión anual con todos los actores para reportar sobre el progreso, convocada por la oficina de Monitoreo de Género en colaboración con el Ministerio de Género y de Promoción de la Familia. También se indica que la Oficina de Monitoreo será responsable de dar las directrices para recolectar la información entre las organizaciones para el proceso de actualización y que esta misma oficina producirá y difundirá reportes periódicos sobre el progreso.

Los hallazgos en escenarios internacionales destacan la importancia de las mujeres en la construcción de paz y el desarrollo económico y social posterior a los conflictos. Remediar las vulneraciones que sufrieron las mujeres durante el conflicto respondiendo a las necesidades básicas de subsistencia, salud y educación, entre otros, es esencial, dado el impacto que esto produce directamente en mejores condiciones de salud, educación y nutrición de sus hijos y, en general, en superar la situación de pobreza de las comunidades. Las intervenciones de política pública de género en Ruanda demuestran las transformaciones en temas sociales que se alcanzan en escenarios de post-conflicto con la garantía de los derechos de las mujeres, incluida su participación en espacios de decisión, dada su incidencia en temas que afectan a las poblaciones más vulnerables como los niños.

Considerando el impacto que tienen las condiciones de vida de las mujeres en situación de desplazamiento, en las condiciones de sus comunidades, en el siguiente apartado se revisa la doctrina de soluciones duraderas al desplazamiento forzado y la situación específica de las mujeres en situación de desplazamiento en Colombia.

5. Mujer y desplazamiento forzado

Parte del análisis de la PPMEGMS está orientado a entender su pertinencia con respecto a las necesidades de las mujeres en situación de desplazamiento y la búsqueda de soluciones sostenibles, específicamente en contextos de integración local posterior al desplazamiento, como es el caso del municipio de Soacha. Por lo anterior, en este apartado se presentan, por un lado, los criterios para alcanzar una solución duradera al desplazamiento según las Naciones Unidas y, por otro, lo relacionado a la situación de las mujeres en situación de desplazamiento en Colombia para posteriormente verificar su articulación en las intervenciones de política pública formuladas en la PPMEGMS.

5.1. La mujer en situación de desplazamiento forzado y la búsqueda de soluciones duraderas

Considerando que la PPMEGMS se desarrolló en un municipio de acogida de población desplazada proveniente de toda Colombia y frente a la necesidad de que en los lugares de acogida de población desplazada se avance a establecer soluciones duraderas al desplazamiento, es pertinente revisar lo que se ha estudiado con respecto a este tema para luego asociarlo con las intervenciones de política pública de género, objeto de la investigación.

Por una parte, en el informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin presenta el Marco de soluciones duraderas para los desplazados Internos (2010). Este documento recoge las principales definiciones en torno al tema de soluciones duraderas y cómo hacerlas efectivas.

Las tres soluciones duraderas al desplazamiento forzado establecidas por las Naciones Unidas (Asamblea General de Naciones Unidas, 2010) son:

- La reintegración sostenible en el lugar de origen.
- La integración local sostenible en las zonas en que se hayan refugiado los desplazados internos.
- La integración sostenible en cualquier otra parte del país o asentamiento en otra parte del país.

En cuanto a los principios orientadores de estas soluciones duraderas, se encuentran, entre otros, (i) la responsabilidad de las autoridades nacionales para asegurar que existan al menos los marcos, políticas, estructuras de coordinación nacional y local, (ii) que se asigne financiación suficiente, y (iii) considerar de manera primordial las necesidades de los desplazados en las políticas, respetando su derecho a decidir sobre la solución duradera más adecuada³⁷ y su derecho a participar en la planificación y gestión de las soluciones y (iv) la no pérdida del derecho a regresar a su lugar de origen, aún si en principio optaron por integrarse localmente en el lugar de acogida. También se deben tener en cuenta las necesidades de la población de acogida, dada la carga en servicios y recursos que impone la llegada de población desplazada, y que los desplazados estén amparados por la legislación internacional incluso después de haber alcanzado una solución duradera (Asamblea General de Naciones Unidas, 2010).

Para determinar la medida en que se ha alcanzado una solución duradera, se pueden aplicar los siguientes ocho criterios: (i) seguridad personal y pública, (ii) nivel de vida adecuado, (iii) acceso a los medios de subsistencia, (iv) restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad, (v) acceso a la documentación, (vi) reunificación familiar, (vii) participación en los asuntos públicos, y (viii) acceso a recursos efectivos y a una justicia eficaz (Asamblea General de Naciones Unidas, 2010).

³⁷“No se debe alentar ni obligar en ningún caso a los desplazados internos a regresar ni a reubicarse en zonas donde corra riesgo su vida, su seguridad, su libertad o su salud” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2010).

A continuación, se describe de manera general lo que significaría alcanzar una solución duradera en cada criterio, según lo establecido por Naciones Unidas (2010):

- i. Seguridad personal y pública a largo plazo:** Los desplazados que han alcanzado una solución duradera gozan de seguridad por parte de las autoridades nacionales y locales, libertad de circulación, acceden a los mecanismos de protección como la policía, la justicia, las instituciones nacionales de derechos humanos y los servicios nacionales de gestión de desastres.
- ii. Nivel de vida adecuado:** Los desplazados tienen acceso sostenible a alimentos esenciales y agua potable, refugio o vivienda básicos, servicios médicos esenciales, que incluyen la atención para el tratamiento de víctimas de agresiones sexuales y la atención de otros aspectos de la salud reproductiva, saneamiento y por lo menos, educación escolar primaria.
- iii. Acceso a los medios de subsistencia:** Los desplazados acceden a empleo y medios de subsistencia que les permiten satisfacer al menos sus necesidades socioeconómicas básicas. En un contexto de integración local, el desplazado no debe encontrar obstáculos en el acceso al empleo y a los medios de subsistencia en igualdad con los residentes. Es posible que sea necesario adoptar medidas especiales de capacitación profesional para ayudar a los desplazados a adaptarse a los nuevos medios de subsistencia, como es el caso de los desplazados de entornos rurales que llegan a áreas urbanas.
- iv. Mecanismos eficaces y asequibles para restituir la vivienda, la tierra y la propiedad:** Sin importar si eligen integrarse localmente en el lugar de acogida o asentarse en otro lugar, los desplazados tienen acceso a los mecanismos de restitución de vivienda, tierra y propiedad, incluidos tanto los propietarios directos como las personas con derecho a heredar los bienes; esto incluye asistencia legal gratuita cuando sea necesario o

indemnización cuando no sea posible la restitución. Se necesita prestar especial atención a las barreras legales y a los problemas que pueden enfrentar las mujeres y los niños para que sus derechos de propiedad o el acceso a la propiedad sean reconocidos.

v. Acceso a la documentación personal y de otra índole sin discriminación:

Considerando que pudieron extraviar sus documentos durante el desplazamiento o incluso no haber contado con ellos antes, los desplazados disponen de los documentos necesarios para acceder a servicios públicos, reclamar su propiedad y sus posesiones, votar, o cualquier otro asunto relacionado con sus derechos y las autoridades deben facilitar este acceso. Las mujeres, niños y niñas separados deberán tener acceso a documentos a su nombre.

vi. Reunificación familiar: Los desplazados han podido reunirse con los familiares con quienes fueron separados durante el desplazamiento, especialmente si se trata de niños o personas de edad avanzada en situación vulnerable, evaluando que dicha reunificación no contribuya a exponer a los niños a la explotación, al maltrato o al abandono.

vii. Participación en los asuntos públicos sin discriminación: Los desplazados pueden asociarse libremente, votar, participar en los asuntos de la comunidad, postularse como candidatos o trabajar en todos los sectores de la administración pública, en igualdad de condiciones con la población residente.

viii. Acceso a recursos efectivos y a la justicia: Los desplazados acceden a los mecanismos existentes de la justicia transicional, a la reparación y a la información sobre la causa de las violaciones.³⁸

³⁸ “La consolidación de recursos efectivos para las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario que ocasionaron el desplazamiento, o que se produjeron durante el desplazamiento, pueden haber repercutido significativamente sobre las perspectivas de soluciones duraderas para los desplazados internos. Si no se garantiza la presencia de recursos efectivos para el caso de tales violaciones, se corre el riesgo de nuevos desplazamientos, de obstaculizar los

Considerando el contexto y las características del desplazamiento forzado en el municipio de Soacha, la presente investigación contempla principalmente la integración local como alternativa de solución duradera para poblaciones desplazadas. Por lo anterior, es importante considerar también el Informe del Segundo Seminario de Expertos sobre Desplazamiento Interno Prolongado, *Los desplazados internos en situación de desplazamiento: Es la integración local una solución?* (Norwegian Refugee Council, Internal Displacement Monitoring Center and Brookings-Bern, 2011)³⁹.

A partir de las experiencias de Burundi, Colombia, Georgia, Serbia, Sudan Meridional y Uganda, en el informe se presentan las iniciativas de integración local llevadas a cabo en algunos de esos países, identificando también los desafíos y algunas recomendaciones generales adaptables a las particularidades de cada país. El informe presenta inicialmente buenas prácticas en temas de protección, asistencia, vivienda, tierra y propiedad para luego proponer recomendaciones generales dirigidas a los distintos actores involucrados en el tema de las soluciones duraderas al desplazamiento. Al respecto, algunos aspectos indispensables en los procesos de integración local de población desplazada son: (i) la coordinación entre actores humanitarios y de desarrollo, desde la etapa de asistencia humanitaria para hacer un diagnóstico inicial que conduzca a una solución de largo plazo al desplazamiento, (ii) la atención a las necesidades de la población desplazada por parte de las autoridades locales mediante su inclusión en los respectivos Planes de Desarrollo y (iii) la consideración de las necesidades de la población receptora en los lugares de acogida de

procesos de reconciliación, de profundizar el sentido de injusticia o perjuicio prolongados entre los desplazados internos y, en última instancia, de minar las soluciones duraderas que se pretende alcanzar. Por ello, la garantía de justicia para los desplazados internos es un componente esencial de la paz y la estabilidad a largo plazo. Así, en algunos casos, para alcanzar una solución duradera se necesita dar un tratamiento formal a las violaciones pasadas, responsabilizando a los culpables, ofreciendo reparación formal a las víctimas —incluida una indemnización— y suministrando información sobre las causas del desplazamiento” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2010, pág. 32).

³⁹ Dicho seminario se llevó a cabo el 19 y 20 de enero de 2011 en Ginebra, Suiza y fue convocado por el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC) del Consejo Noruego para Refugiados (NRC), en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

población desplazada en las intervenciones orientadas a la población desplazada (Asamblea General de Naciones Unidas, 2010).

Con respecto a los impactos de la llegada de población desplazada en términos de desarrollo local, Bohada (2010) determinó el impacto del desplazamiento forzado en las variables de infraestructura social, de educación, salud, gasto en alimentos, seguridad y confianza en las comunidades receptoras de desplazados comparando un grupo de un barrio en el que no se registraba población desplazada en la ciudad de Pasto, Departamento de Nariño, con otro en el que sí hubiese registro de la llegada de población desplazada. Los grupos poblacionales seleccionados fueron revisados por la Organización Internacional de Migraciones (OIM) para certificar su idoneidad con respecto a los fines de la investigación (Bohada R., 2010).

Según Bohada (2010), a pesar de que la llegada de refugiados represente en principio tensiones en materia de educación y salud, las comunidades receptoras resultan beneficiadas de las intervenciones en materia de servicios sociales dirigidas a los refugiados. Por otra parte, Bohada (2010) presenta estudios que muestran que a pesar de que los salarios bajen en algunos casos con la llegada de refugiados, las economías pueden reactivarse por un mayor consumo y las comunidades receptoras se benefician por la capacitación de tipo productivo ofrecida a los refugiados, mejorando sus posibilidades de inserción laboral; lo anterior, siempre que se fortalezca la capacidad productiva, creativa y de generación de ingresos de los refugiados.

Según Bohada (2010), los resultados para la ciudad de Pasto muestran efectos mixtos para las poblaciones de acogida de población desplazada. Por una parte, se logran mejoras en infraestructura en salud y educación, dada una mayor atención por parte del Estado y la Comunidad Internacional, al considerarse la población desplazada como un grupo en necesidad de protección especial. Sin embargo, Bohada (2010) muestra también efectos negativos en términos de la

percepción de seguridad de la población de acogida y pareciera también haber efectos negativos con respecto al gasto en alimentos⁴⁰. A pesar de que en términos generales los impactos de la llegada de población desplazada sean percibidos como negativos, parece haber también impactos positivos en términos de desarrollo para la población de acogida.

Incluir las necesidades de la población de acogida en las iniciativas locales de desarrollo dirigidas a soluciones de largo plazo para la población desplazada mediante mejoramiento de la oferta de servicios sociales para toda la población, así como potenciar las capacidades productivas y de generación de ingresos de las personas en situación de desplazamiento, son entonces consideraciones importantes para la integración local como solución al desplazamiento, en entornos urbanos como el del municipio de Soacha.

5.2. La mujer y el desplazamiento forzado en Colombia

Antes de analizar las intervenciones de política pública de mujeres y género en Soacha, es necesario abordar la situación de las mujeres en Colombia con respecto al desplazamiento forzado. Es pertinente entonces presentar algunos de los principales instrumentos legales desarrollados en Colombia para responder de manera diferencial a este fenómeno.

Según el ordenamiento jurídico Nacional, la mujer se define como objeto especial de protección por parte del Estado Colombiano; ordenamiento que se debe asociar con las particularidades de la protección especial de las mujeres en situación de desplazamiento. En este sentido, el artículo 43 de la constitución Política de Colombia establece lo siguiente:

“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia (Colombia, 1997).

⁴⁰ Se menciona que el análisis de impacto no arroja mayor significancia estadística para esta variable.

Lo anterior es fundamento del reconocimiento de las responsabilidades asumidas por el Estado Colombiano frente a las mujeres en general; sobre todo, es fundamental con respecto a los demás instrumentos de protección diferenciada de las mujeres, cuya protección, en el caso de las mujeres en situación de desplazamiento, requiere simultáneamente reconocer riesgos particulares que enfrentan las mujeres como resultado del conflicto armado en Colombia.

Con respecto al tema específico de desplazamiento forzado, en el Principio 4 del Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng (1998) se establece:

Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales (Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 1998).

En consideración a lo mencionado, con base en los instrumentos internacionales⁴¹, en seguimiento a la sentencia No. T-025⁴² (Colombia, Corte Constitucional, 2004) y en reconocimiento al impacto desproporcionado que ha tenido el desplazamiento forzado en algunas mujeres en Colombia, el Estado ha identificado distintos vacíos de género en la actual política integral de atención al desplazamiento. Así, mediante el Auto de seguimiento 092 (Colombia,

⁴¹ Dos de los más destacados instrumentos en este tema son la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o *Convención de Belém do Pará* ratificada por Colombia el 10 de marzo de 1996 e introducida al ordenamiento jurídico Colombiano a través de la ley 248 de 1995 y la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), cuya ratificación se llevó a cabo en Colombia en enero de 1982 y se firmó el 6 de diciembre de 1999 su protocolo facultativo (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011).

⁴² “El 22 de enero de 2004, la Corte Constitucional profirió la sentencia de tutela T-025, a través de la cual declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) ante la grave vulneración de derechos de millones de colombianos y colombianas víctimas del desplazamiento forzado y la profunda distancia entre los derechos consignados en la Ley 387 de 1997 y los recursos financieros e institucionales de la política pública destinada a atender esta crisis humanitaria. Esta decisión se produjo como respuesta a la creciente capacidad organizativa de la población desplazada y luego de que miles de personas desplazadas interpusieran recursos de tutela ante la justicia colombiana, para reclamar el acceso efectivo a sus derechos. La sentencia ordena la atención de los derechos básicos de todas las personas desplazadas y establece un proceso de seguimiento en el que participan tanto el gobierno nacional, los organismos de control, las agencias humanitarias de la comunidad internacional, las organizaciones de población desplazada y las organizaciones de derechos humanos” (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, s.f.).

Corte Constitucional, 2008), se ordena al Gobierno de Colombia adoptar medidas dirigidas a proteger los derechos de las mujeres desplazadas y a prevenir el impacto desproporcionado de género en el marco del conflicto armado.

En materia de prevención, el Auto 092 de 2008 ordena implementar un programa para prevenir los riesgos de género que generan el impacto desproporcionado del desplazamiento en las mujeres. El Auto identifica 10 riesgos a los que están expuestas las mujeres frente al conflicto armado y que usualmente no son compartidos ni enfrentados por los hombres:

- (i) El riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado.
- (ii) El riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales.
- (iii) El riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia.
- (iv) Los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados *a posteriori* por los bandos ilegales enemigos.
- (v) Los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado.
- (vi) El riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional.
- (vii) El riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social.
- (viii) El riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales.
- (ix) Los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afro descendientes.
- (x) El riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento. (Colombia, Corte Constitucional, 2008)

En lo concerniente a atención, el Auto identifica 18 aspectos, agrupados en dos categorías, que impactan de manera agudizada y diferencial a las mujeres:

- (1) Patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al desplazamiento pero que se ven potenciados y degenerados por el mismo, impactando en forma más aguda a las mujeres desplazadas. En esta categoría se cuentan los riesgos acentuados de las mujeres desplazadas de ser víctimas de patrones estructurales de violencia y discriminación de género tales como (i) la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; (ii) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; (iii)

el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; (iv) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; (v) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (vi) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (vii) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; (viii) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; (ix) los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas; (x) la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; (xi) la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y (xii) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición.

(2) Problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan, y que no afectan a las mujeres no desplazadas, ni a los hombres desplazados. Esta categoría incluye (xiii) los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos; (xiv) problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización; (xv) problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; (xvi) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; (xvii) el enfoque a menudo "familista" del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y (xviii) la reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla (Colombia, Corte Constitucional, 2008).

Frente a los 18 aspectos, el Auto 092 ordena también diseñar e implementar 13 programas dirigidos a contrarrestar el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento en las mujeres:

- (i) El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.
- (ii) El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- (iii) El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- (iv) El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.
- (v) El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.
- (vi) El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.
- (vii) El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.
- (viii) El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas.
- (ix) El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.

- (x) El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.
- (xi) El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.
- (xii) El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.
- (xiii) El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas (Colombia, Corte Constitucional, 2008).

El Auto 092 señala que la Corte ha sido informada principalmente mediante derechos de petición, tutelas e informes de distintas entidades, acerca de la vulneración de derechos de 600 mujeres desplazadas en todo el país, situación que evidenció la necesidad de que el Estado actuara frente a la protección de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento.

El Auto 092 de 2008 es, por lo tanto, un desarrollo importante en cuanto al reconocimiento del impacto diferenciado del desplazamiento en la mujer en Colombia por parte del Estado, avanzando hacia el ordenamiento de programas de acción específicos para contrarrestar este impacto. Sin embargo, es bien sabido que la implementación de la jurisprudencia implica desafíos en cuanto a la coordinación de las capacidades institucionales, especialmente en el nivel local. El Auto establece un punto de partida del *deber ser* ordenado por el Estado en términos de la garantía de derechos con respecto al impacto del desplazamiento forzado en las mujeres, el cual es relevante para analizar posteriormente en qué medida sus provisiones fueron incorporadas en la política pública de género formulada para el municipio de Soacha.

En cuanto al seguimiento del efectivo cumplimiento de las disposiciones de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento, posterior a la declaración del Estado de cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 (Colombia, Corte Constitucional, 2004), en agosto de 2005 se creó la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento

Forzado⁴³, como iniciativa de la sociedad civil para verificar la implementación de lo dispuesto por la Corte Constitucional, y como garantía del goce efectivo de los derechos por parte de la población en situación de desplazamiento. Esta Comisión evaluó la política pública de desplazamiento, y contó con la participación de expertos en los temas asociados al desplazamiento forzado, y organizaciones de población desplazada y de la sociedad civil, manteniendo un continuo diálogo con las entidades del gobierno y las Agencias de Naciones Unidas.

Con respecto a las medidas orientadas a cubrir los vacíos de género de la política pública de desplazamiento, al tema de los enfoques diferenciales y el cumplimiento de los respectivos Autos Constitucionales, en octubre de 2011 la Comisión presentó un informe⁴⁴ para caracterizar la situación de la mujer desplazada, a partir de datos de la III Encuesta Nacional de Verificación (ENV-2010)⁴⁵, la Encuesta de Calidad de Vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, para el periodo diciembre 2010 y febrero de 2011 (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011)

⁴³ “En esta Comisión participan el Ex Defensor del Pueblo y ex Presidente de la Corte Constitucional, Eduardo Cifuentes, la periodista Patricia Lara, el Director Nacional de Pastoral Social de la Iglesia Católica colombiana Monseñor Héctor Fabio Henao, el economista Luis Jorge Garay, el Rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano Dr. José Fernando Isaza, el Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - DEJUSTICIA Rodrigo Uprimny Yepes, el Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia Luis Evelis Andrade, la dirigente Rosalba Castillo de la organización AfroAmérica XXI, el Profesor de la Universidad Nacional de Colombia Orlando Fals Borda (qepd), el Presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía Pedro Santana, y el profesor de la Universidad Nacional y Presidente de Codhes, Marco Romero. La Comisión cuenta con el acompañamiento internacional de la premio Nóbel de paz Rigoberta Menchu, la Organización Plan Internacional y el ex representante de ACNUR en Colombia Roberto Meier” (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, s.f.).

⁴⁴ El análisis contenido en el informe que se llevó a cabo durante el primer semestre de 2011, contó con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones OIM y se desarrolló mediante la metodología de mesas de expertos en las que se valoraron las políticas públicas diferenciales con base en lo establecido en la Sentencia T-025 de 2004.

⁴⁵ “La III Encuesta Nacional de Verificación (ENV-2010) se realizó entre julio y agosto de 2010, en 68 municipios del país, con una muestra efectiva de 10.433 encuestas. De estas, el 79.6% (8.304 encuestas) fueron realizadas a la población desplazada cuyo desplazamiento ocurrió después de 1980 y su inclusión en el Registro Único para la Población Desplazada (RUPD) se dio a partir de 1999; el restante, 20.4% (2.129 encuestas) se realizó a hogares desplazados cuyo desplazamiento se presentó después de 1980 y donde ninguno de sus miembros se encuentra inscrito en el RUPD. Ver: Luis Jorge Garay Salamanca (Director), Tercer informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Bogotá D.C., diciembre de 2010. Pág. 33.” (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011).

En su cuarto apartado, el informe reconoce la situación precaria que continúan experimentando las mujeres desplazadas en Colombia:

Las mujeres desplazadas están en la base de la pirámide de la población desprotegida proveniente del sector rural: su situación es peor que la de los hombres y mujeres urbanos; y es más precaria que la de las mujeres rurales, lo cual ya es suficientemente grave. Además, sus posibilidades de inserción productiva son ínfimas: el 63.7% son inactivas, mientras llevan una sobrecarga en economía del cuidado. (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011, pág. 98)

Se plantea, entonces que, si se logra la adecuada inserción productiva de la mujer, se logrará empoderarla y se facilitará el goce efectivo de sus derechos. Se destaca también que, según las estadísticas, las mujeres tienen mayor grado de responsabilidad en sus hogares⁴⁶ y dado que la población desplazada es más femenina y más joven que el promedio nacional⁴⁷, es indispensable formular una política diferenciada.⁴⁸

En cuanto a las condiciones desiguales de las mujeres en materia de empleo urbano, se encuentra que *“la tasa de participación y ocupación para los hombres es mayor que para las mujeres: la participación masculina es del 73.9% frente a la femenina del 55.7% y la ocupación masculina es del 66% frente al 46.4% para las mujeres. Y, además, el desempleo urbano es mayor para las mujeres con un 16.8% frente al de los hombres con un 10.7%”* (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011, pág. 108).

⁴⁶ *“Esta situación es particularmente preocupante, ya que al observar la tasa de dependencia económica (relación entre la población total y la población de 12 años y más que se declara ocupada) de la población desplazada, con base en la encuesta, cada persona desplazada y ocupada debe responder por 3,5 personas. Pero para las mujeres esta tasa es mayor, ya que ellas, como jefes de hogar, deben responder por 4,6 personas, mientras que para los hombres esta tasa es de 2,9 personas.”* (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011).

⁴⁷ *“La III ENV-2010133, muestra que el 52.4% de la población desplazada son mujeres frente a un 50.7% a nivel nacional. Adicionalmente, el 64.2% de las personas desplazadas son menores de 25 años, mientras que a nivel nacional este porcentaje es del 47.8% y a nivel rural es del 53.5%, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Otra característica que vale la pena resaltar es que a nivel nacional la población menor de 4 años representa el 9.1% del total, mientras que para la población desplazada este porcentaje es del 13.8%.”* (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011).

⁴⁸ Al respecto, la Comisión precisa: *“Para las mujeres desplazadas, la inactividad es mayor que para los hombres, 63.7% y 52.1% respectivamente, lo que se refleja además en la tasa ocupación que alcanza el 32.7% para las mujeres mientras que para los hombres es de 57.4%...”* destacando también la incidencia de las condiciones socioeconómicas de las mujeres en las condiciones de vida de las personas a su cargo (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011).

Para las mujeres desplazadas radicadas por largos periodos en los lugares de acogida luego del desplazamiento y, para quienes el retorno a sus lugares de origen no es posible, dadas las condiciones de seguridad y las difíciles condiciones socioeconómicas de sus respectivos lugares de origen, la inserción productiva en contextos urbanos es una de las principales dificultades que enfrentan y uno de los principales factores que, en últimas, dificulta el establecimiento de soluciones de largo plazo a su situación.

Luego de revisar la situación de las mujeres desplazadas en Colombia con base en lo establecido en el Auto 092, la Comisión de seguimiento a la política Pública de Desplazamiento Forzado (2011) procede a evaluar la inclusión del tema de la mujer desplazada en el Plan de desarrollo de los periodos 2002-2006, 2006-2010 y 2010-2014, criticando a la inclusión del desplazamiento forzado como parte de la política de Seguridad Democrática del gobierno del presidente Álvaro Uribe en el periodo 2002-2010⁴⁹ y no como parte de la política social y reconoce que en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos el tema del desplazamiento se ubica en la agenda de la política social, materializado esto, en parte, mediante la ley de víctimas. Sin embargo, a pesar de que la Comisión (2011) reconoce el esfuerzo del Estado por considerar el enfoque de derechos como la base de la política social, es explícita en señalar que la situación de las mujeres desplazadas no se aborda de manera directa en el Plan Nacional de Desarrollo, evidenciado esto en el bajo porcentaje asignado en el Plan de inversiones (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011).⁵⁰

⁴⁹ El informe destaca que además de que el tema se encontraba incluido mediante asociación con la Política de Seguridad Democrática, durante este periodo no se reconoció la existencia de conflicto armado, lo que en últimas, daba lugar al desplazamiento forzado.

⁵⁰ Al respecto, la Comisión de Seguimiento (2011) señala: “Se criticó la falta de transversalidad de género en el Plan lo que se refleja en una porción muy pequeña en el Plan de Inversiones, 0.008% para cuatro años. Dentro del proceso de discusión en el Congreso se logró incluir en el articulado un párrafo que plantea la construcción de una política pública para la equidad de la mujer y el desarrollo de planes específicos para las mujeres en situación de desplazamiento. Sin embargo, esta adición no se refleja en el Plan de inversiones en el cual el monto asignado permanece constante”.

Luego de evidenciar estas fallas en lo que se refiere a la asignación efectiva de recursos, la Comisión de Seguimiento (2011) plantea la necesidad de incluir el enfoque de derechos como fundamento del diseño de políticas públicas. Adicionalmente, la Comisión de Seguimiento (2011) analiza los programas actuales de generación de ingresos y su efectividad con respecto a la situación de las mujeres relacionándolos con lo ordenado en el Auto 092 de 2008 en cuanto a la creación de un programa de apoyo a las mujeres desplazadas jefes de hogar y a la facilitación de acceso a oportunidades laborales.

Se concluye que la mayoría de intervenciones por parte del gobierno en materia de generación de ingresos para las mujeres en situación de desplazamiento están orientadas al emprendimiento y no a generar mejores oportunidades laborales y formalización del trabajo, dejando a las mujeres como principales responsables de su autosostenimiento. Además, la Comisión asegura que no se atienden los riesgos de explotación de niñas y adolescentes, en un escenario en el que no existe una coordinación efectiva entre los entes territoriales y nacionales en el tema de generación de ingresos (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011).

Siendo el tema de generación de oportunidades laborales fundamental para formular intervenciones de política pública orientadas a soluciones sostenibles para las mujeres en situación de desplazamiento, especialmente las mujeres cabeza de familia, las recomendaciones de la Comisión son: (i) establecer empresas socialmente responsables mediante alianzas entre el sector público y privado, (ii) diseñar e implementar programas de empleo de última instancia o transición centrados en la distribución de las labores de cuidado entre el Estado, el mercado y otros sectores de la sociedad y (iii) crear pensiones solidarias para las personas mayores, independientemente de

su capacidad o deseo de generar ingresos (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011).

La incorporación de programas efectivos y sostenibles de generación ingresos en las políticas públicas, la asignación de recursos, la incorporación del enfoque de derechos como base fundamental en procesos de desarrollo y la articulación de soluciones en las áreas urbanas donde se encuentran las mujeres desplazadas, se consideran intervenciones fundamentales en el diseño de políticas para mujeres desplazadas (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011). Estas recomendaciones contribuirán al análisis que se efectuará sobre la pertinencia de las intervenciones de política pública orientadas a mujeres a en el nivel municipal.

Continuando con el argumento de que el desplazamiento ha tenido un impacto agudizado en las mujeres, cabe aquí exponer el estudio efectuado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (Calderón V., 2011)⁵¹ en el que se establece la relación existente entre la mayor participación de la mujer en los mercados laborales luego del desplazamiento y su poder de negociación en el hogar. El informe presenta un análisis de relación entre variables que agudizan patrones de género que a su vez incrementan los riesgos a los que están expuestas las mujeres y sus hijos luego del desplazamiento.

A partir de la hipótesis de que *“el desplazamiento forzoso produce una caída drástica en el ingreso laboral y grandes pérdidas de activos. Con el fin de compensar las pérdidas de ingreso, la participación de las mujeres en los mercados laborales aumenta significativamente”* (Calderón

⁵¹ La investigación señala como fuentes, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del 2000, 2005 y 2010 en lo que concierne a información sobre fertilidad, condiciones de población infantil, toma de decisiones en el hogar y violencia doméstica y la Encuesta Continua de Hogares entre 2001 y 2005 realizada por el DANE recogiendo aspectos como migración a causa de la violencia y el conflicto, año de migración, municipio de origen, características del hogar, educación y fuerza de trabajo. Se concentra en población entre los 12 y los 50 años de edad en Colombia.

V., 2011), el análisis se desarrolla mediante herramientas econométricas para establecer la causalidad entre el desplazamiento forzado, la mayor participación de la mujer en el ingreso laboral y su poder de negociación dentro del hogar con respecto a la violencia doméstica.⁵²

A pesar de que posterior al desplazamiento las mujeres participan más en el mercado laboral y están a cargo en muchos casos del sustento económico de sus hogares, esto no necesariamente significa que tengan un mayor poder de negociación dentro de sus hogares. Incluso, en algunos casos este nuevo rol familiar las expone a violencia doméstica, dada la frustración de los hombres por el deterioro en sus condiciones económicas y como resultado de la violencia que enfrentaron antes del desplazamiento forzado (Calderón V., 2011).

Adicionalmente, Calderón (2011) señala que los niveles de violencia infantil pueden incrementarse como resultado de agresiones por parte de las mujeres maltratadas, lo que conduciría a la transmisión intergeneracional de la violencia, generándose así un círculo vicioso porque los comportamientos de violencia intrafamiliar podrían tener antecedentes en situaciones de violencia doméstica vividas en la infancia.⁵³

Se concluye que hay un cambio en los roles de género tradicionales después del desplazamiento y que la mujer tiene un rol fundamental como principal generadora de los medios de subsistencia de su grupo familiar. Sin embargo, esto no necesariamente resulta en un mayor

⁵² Adicionalmente, Calderón (2011) considera en su hipótesis que *“la migración forzada ocurre frecuentemente desde las áreas rurales hacia las urbanas, la experiencia laboral de las mujeres es más relevante para las ocupaciones urbanas, mientras que la experiencia de los hombres es sobre todo en actividades agrícolas poco valoradas en los mercados laborales urbanos. Como consecuencia, la contribución de las mujeres a los ingresos del hogar aumenta, lo que potencialmente puede aumentar su poder de negociación en el hogar. Por lo tanto, aumentar la participación laboral de la mujer puede generar un beneficio no esperado como consecuencia del conflicto armado; un mayor poder de negociación y un incremento en la inversión en la población infantil, particularmente en las niñas”*.

⁵³ *“Entender las consecuencias del conflicto para las mujeres e identificar los canales que los transmiten son elementos cruciales para diseñar políticas intencionales cuyo objetivo sea mitigar los costos y promover los beneficios no esperados. Es más, en la medida en que el impacto del conflicto sobre las mujeres se transmite fácilmente a los niños, reducir estos costos contribuye a eliminar los efectos de largo plazo de la guerra, tales como la desnutrición, una inversión más baja en capital humano y la transmisión intergeneracional de la violencia”* (Calderón V., 2011).

empoderamiento de las mujeres dentro de sus hogares e incluso puede convertirse en un factor de riesgo por el incremento en la violencia doméstica, asociada a la necesidad de control y sometimiento por parte de sus parejas, ante la frustración con respecto al cambio en su rol como proveedores de medios de subsistencia (Calderón V., 2011).

Partiendo de la importancia del empoderamiento de las mujeres dentro de sus núcleos familiares, específicamente en los niños, UNICEF (2007) señala que la influencia de las mujeres en las decisiones del hogar impacta de manera positiva la nutrición, el cuidado de la salud y la educación de los niños. La equidad de género no es solamente fundamental para el desarrollo sostenible y el progreso humano, y no sólo ayuda a las mujeres a salir de la pobreza sino también a sus hijos, familias, comunidades y países. Mujeres saludables, educadas y empoderadas tienen hijos e hijas saludables, educados y seguros (UNICEF, 2007).

Para empoderar a la mujer y eliminar la discriminación de género es necesario fortalecer su influencia en tres áreas: el hogar, el lugar de trabajo y la esfera política. En cuanto a la primera, cuando las mujeres están marginadas de las decisiones con respecto al ingreso de sus hogares, sus hijos recibirán probablemente menos comida y acceso a servicios de salud y educación. En lo que respecta a la igualdad en el lugar de trabajo, en la medida en que las brechas de salarios entre géneros desaparezcan y se dé espacio a la mujer en campos de trabajo bien pagados, y a medida que ellas tengan una mayor esfera de influencia en las decisiones, sus hijos y familias tenderán a salir de la pobreza: *“Históricamente, cuando las mujeres tienen el poder de decisión, ellas cuidan que sus hijos coman bien, finalicen sus estudios y tengan tiempo para actividades recreativas. Es más probable que las mujeres que tienen acceso a trabajo que produce ingreso significativo incrementen los estándares de vida de sus familias, conduciendo a sus hijos fuera de la pobreza.”* (UNICEF, 2007, pág. 13)

En lo relacionado con la igualdad en la esfera política, la representación femenina es esencial durante los procesos de paz y en la reconstrucción en la fase de post-conflicto, garantizando la seguridad y protección de los niños y las poblaciones vulnerables (UNICEF, 2007). Esto podría considerarse en el caso de mujeres en situación de desplazamiento, principalmente valoradas como receptoras de asistencia, pero que podrían contribuir significativamente en la búsqueda de soluciones de comunidades en estado de vulnerabilidad.

En contextos de integración local de población desplazada es fundamental que se articulen los actores de asistencia humanitaria y los de desarrollo, que las iniciativas orientadas a soluciones duraderas de la población desplazadas estén incluidas en los respectivos planes de desarrollo de los lugares de acogida de población desplazada y que la oferta de servicios sociales orientada a la población desplazada sea extendida también a la población residente en los lugares de acogida. El goce efectivo de derechos como la seguridad, la garantía de los medios de subsistencia, la restitución de vivienda, tierra y propiedades, la reparación y el acceso a la justicia, la provisión de documentos para acceder a los servicios del estado, la reunificación familiar y la participación en asuntos públicos, son los criterios que, según lo establece Naciones Unidas, garantizarán que se alcancen soluciones sostenibles al desplazamiento forzado.

En cuanto al reconocimiento de los impactos y vulnerabilidades del conflicto en las mujeres, han sido reconocidos por los entes nacionales mediante instrumentos como la Sentencia T-025 (Colombia, Corte Constitucional, 2004) y el Auto 092 (Colombia, Corte Constitucional, 2008) y se han ordenado programas que incluyen la mayoría de criterios consignados en la doctrina internacional de soluciones duraderas al desplazamiento forzado. Sin embargo, informes como el de Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011) reiteran las dificultades que las mujeres en situación de desplazamiento aún enfrentan en términos de

inserción productiva y mejores oportunidades laborales de empleo urbano, así como la urgencia de incluir estos temas en el Plan Nacional de Desarrollo y la importancia del enfoque de derechos en las políticas públicas orientadas a las mujeres, dado su rol como principales generadoras de medios de vida para sus familias y comunidades, para garantizar el alcance de soluciones sostenibles al desplazamiento forzado.

Luego de presentar los criterios para alcanzar soluciones duraderas al desplazamiento y revisar la situación de los riesgos y dificultades de las mujeres en situación de desplazamiento en Colombia, en la siguiente sección se presenta la información de la política pública de género a nivel nacional y la PPMEGMS para analizar su pertinencia con respecto a lo presentado en las secciones anteriores.

6. Intervenciones de Equidad de Género en Colombia y la PPMEGMS

En el presente capítulo se exponen los hallazgos del proceso de formulación de la PPMEGMS que permitirán identificar y discutir los principales obstáculos que se presentaron para su aprobación. El capítulo se divide en dos secciones. En la primera, se revisan inicialmente las intervenciones que tiene a disposición el Estado Colombiano en términos de intervenciones de equidad de género. En la segunda sección se analiza la información primaria y secundaria sobre el proceso de formulación de la PPMEGMS en 2011 y 2015 para finalmente contrastar esta información con lo expuesto en los capítulos anteriores sobre la teoría de formulación de una política pública, los hallazgos empíricos internacionales sobre intervenciones de política pública de género, las intervenciones consignadas en la política pública Nacional y los criterios de soluciones duraderas al desplazamiento forzado, establecidos por Naciones Unidas.

6.1. Intervenciones de Equidad de Género a Nivel Nacional

Para posteriormente evaluar las intervenciones de la PPMEGMS y su articulación dentro del marco Nacional de política pública de género, en esta sección se revisan los principales instrumentos de política pública que el Estado tiene a disposición en temas de equidad de género e igualdad de oportunidades.

Antes de revisar el tema de las políticas públicas con equidad de género en Colombia, es pertinente mencionar que de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁵⁴ pactados por los Estados con miras a eliminar la pobreza, dos objetivos abordan directamente asuntos de género, siendo el objetivo 3 promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer y el objetivo 5 mejorar la salud materna.

Otros ODM están también indirectamente asociados a las mujeres en lo relacionado a su incidencia en las condiciones de vida de sus familias y sus comunidades; por ejemplo, el objetivo 4 contempla reducir la mortalidad infantil y el objetivo 6 contempla combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades (Naciones Unidas, 2016). En este sentido, se reitera la necesidad de políticas diferenciadas con enfoque de género para erradicar la pobreza global.

En cuanto a provisiones de equidad de género en Colombia, el artículo 3 de la ley 823 de 2003 (Colombia, Congreso Nacional de la República) establece que las acciones del gobierno con respecto a la igualdad de oportunidades deberán estar orientadas a:

- a) Promover y garantizar a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y el desarrollo de su personalidad, aptitudes y capacidades, que les permitan participar activamente en todos los campos de la vida nacional y el progreso de la Nación;
- b) Eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y el acceso a los bienes que sustentan el desarrollo democrático y pluricultural de la Nación;
- c) Incorporar las políticas y acciones de equidad de género e igualdad de oportunidades de las mujeres en todas las instancias y acciones del Estado, a nivel nacional y territorial (Colombia, Congreso Nacional de la República, 2003).

Esta ley ordena adoptar los criterios de género en todos los ámbitos públicos, promover indicadores de género en las estadísticas, fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo y generar ingresos en igualdad de condiciones, incrementar el acceso de las mujeres al sistema de salud,

⁵⁴ “En septiembre de 2000, basada en un decenio de grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, los dirigentes del mundo se reunieron en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, para aprobar la Declaración del Milenio, comprometiéndose a sus países con una nueva alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza y estableciendo una serie de objetivos sujetos a plazo, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y cuyo vencimiento del plazo está fijado para el año 2015” (Naciones Unidas, 2016).

asistencia y protección especial a la mujer durante el embarazo y posterior al parto, aumentar el acceso a programas académicos y profesionales en igualdad de condiciones que los hombres y garantizar el acceso a programas adecuados de crédito y subsidios de vivienda especialmente para mujeres cabeza de familia, entre otros.

Por otra parte, con respecto a la financiación de las intervenciones de equidad de equidad de género y la incorporación de las políticas públicas de mujeres en los planes de desarrollo, el artículo 11 de la ley 823 (Colombia, Congreso Nacional de la República, 2003) establece que el Gobierno promoverá y garantizará la inclusión de proyectos, programas y acciones en el Plan Nacional de Desarrollo para que se logre la igualdad de oportunidades para las mujeres en los niveles municipales, distritales y departamentales.

En lo relacionado con la inclusión de la igualdad de oportunidades en el Plan Nacional de Desarrollo y en seguimiento a lo establecido en el tema de género en los lineamientos estratégicos para generar un entorno de igualdad de oportunidades, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”⁵⁵, La Alta Consejería para la Equidad de la Mujer en Colombia emitió en 2012 los Lineamientos de la política pública Nacional de equidad de género para las mujeres. La política contempla un plazo de implementación de 10 años y se construyó en diálogo continuo con organizaciones de mujeres de distintas regiones, grupos poblacionales y étnicos, así como con el acompañamiento de organizaciones internacionales⁵⁶. De esta manera, se conformó un Grupo de Apoyo en marzo de 2011 que sostuvo reuniones hasta agosto de 2012, periodo en el que se realizaron eventos regionales y encuentros sectoriales para recopilar información sobre los

⁵⁵ “Desarrollar una Política Nacional Integral de Género que atienda el carácter transversal de dicha temática en la política pública y adopte las acciones afirmativas que resulten necesarias” (Colombia, Departamento Nacional de Planeación (s.f.)).

⁵⁶ Se señala la asistencia técnica y financiera de ONUMUJERES, La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y el Proyecto Prodemujer de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ). Adicionalmente, el informe menciona el apoyo de otras agencias como PNUD, ACNUR, Agencia del Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), así como las Embajadas de los Países Bajos, Noruega y Canadá y los programas Ventana de Paz y Programa Integral de Violencias de género, en los encuentros participativos regionales y sectoriales de mujeres.

problemas de las mujeres (Presidencia de la República de Colombia, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

El documento parte de un diagnóstico de la situación actual de las mujeres, en el que se menciona que, como está señalado en el Plan de Desarrollo 2010-2014, aún hay discriminaciones que impiden el desarrollo pleno de las mujeres. En este sentido, se mencionan problemas como la feminización de la pobreza, la falta de autonomía económica en la esfera laboral y de cuidado, el impacto diferencial del conflicto armado sobre las mujeres, la escasa participación en las esferas de poder, las dificultades de acceso a la salud y al goce de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, los problemas de cobertura de educación de calidad, las dificultades de acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías y las dificultades en acceso a tierras y lugares donde habitar, entre otros.

Posteriormente, se reitera que la igualdad de género es un elemento fundamental en la reducción de la pobreza, el desarrollo, la democracia y la garantía de los derechos humanos y que las políticas públicas que refuerzan la autonomía, las capacidades, el empoderamiento y la inserción de la mujer en los espacios públicos, benefician a su vez el desarrollo económico y el bienestar de toda la sociedad (Presidencia de la República de Colombia, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

Considerando que las políticas públicas orientadas a las mujeres tienen un impacto directo en la sociedad y partiendo de la obligación del Estado en la prevención, protección, investigación y reparación de actos de discriminación y violencia contra las mujeres, se formularon quince estrategias para responder a las necesidades identificadas en el diagnóstico y se establecieron lineamientos específicos en cada estrategia, así como unas entidades responsables de garantizar el goce de los derechos de las mujeres (Presidencia de la República de Colombia, Alta Consejería

Presidencial para la Equidad de la Mujer, Septiembre 2012). Las quince estrategias establecidas fueron:

1. Fortalecimiento de las capacidades de las mujeres y la eliminación de barreras para posibilitar la plena participación de las mujeres en el mercado laboral tomando en cuenta diversidad urbano/rural y étnica.
2. Conciliación de responsabilidades laborales con obligaciones familiares al interior de la familia.
3. Prevención, protección, atención y reparación de los impactos diferenciados del conflicto armado y el desplazamiento forzado en la vida de las mujeres.
4. Fortalecimiento a las iniciativas de construcción de paz y convivencia ciudadana.
5. Generación de capacidades en las mujeres para participar en política, en espacios sociales con liderazgo y en espacios de toma de decisión.
6. Respuesta integral y oportuna a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS, para la realización de acciones de promoción y prevención, atención primaria en salud, y en salud sexual y reproductiva para las mujeres.
7. Reducción de barreras para el acceso y la permanencia de las mujeres en los sistemas educativos tomando en cuenta el enfoque diferencial y territorial.
8. Fortalecimiento de la incorporación del enfoque diferencial de género en los lineamientos curriculares para una mayor pertinencia de la oferta educativa para las mujeres desde su diversidad.
9. Educación flexible, pertinente y de calidad para jóvenes y adultas con pertinencia cultural que contribuya a la construcción y desarrollo de sus proyectos de vida
10. Fomento del deporte y recreación con enfoque diferencial, y del uso creativo del tiempo libre y los estilos de vida saludables.
11. Fomento del acceso y uso a la propiedad y recursos productivos para las mujeres desde su diversidad.
12. Atención y protección de las mujeres desde su diversidad frente a factores de riesgo y/o vulnerabilidad ocasionados en su entorno (Hábitat y ambiente).
13. Fortalecimiento de procesos que contribuyan a la transformación cultural a favor de la no discriminación.
14. Fortalecimiento a la gestión del conocimiento.
15. Fortalecimiento de la institucionalidad (Presidencia de la República de Colombia, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

Dado el periodo de 10 años establecido para implementar la política, las acciones de corto plazo se contemplaron para fortalecer la estructura institucional, diseñar planes operativos, así como elaborar protocolos y guías, delimitar la población objetivo y sus características diferenciales para los distintos planes y programas, y sensibilizar y capacitar a los funcionarios públicos. En el mediano plazo, se espera que la implementación de la política permita superar las dificultades en el goce efectivo de los derechos por parte de las mujeres, con igualdad de oportunidades. En el largo plazo se espera transformar patrones y estereotipos culturales para eliminar las diferentes

formas de discriminación contra la mujer, reconociendo los aportes de las mujeres a la sociedad (Presidencia de la República de Colombia, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

Los lineamientos de la política pública Nacional de equidad de género para las mujeres presentan una propuesta orientada a generar cambios culturales que pueden no sólo repercutir en el bienestar de las mujeres sino en el de la sociedad. Las estrategias presentadas se orientan a responder a las necesidades reales de las mujeres, las cuales, según el documento, fueron identificadas a través de un diagnóstico amplio con la participación de mujeres de distintas regiones del país⁵⁷. Lo anterior, basado en un proceso participativo de formulación de política pública que también conduce al planteamiento de unas estrategias fundamentadas en lo que las mujeres identificaron como principales problemas. Sin embargo, dado el alcance de los lineamientos establecidos y a pesar de mencionar en cada estrategia a los organismos responsables, es emblemático el nivel de coordinación requerido para implementar la política, dado la elevada cantidad de actores involucrados como responsables y, dado que se requerirá una responsabilidad compartida en muchas de las estrategias. Adicionalmente, siendo la asignación de presupuestos uno de los principales desafíos en temas de género, el andamiaje institucional propuesto requerirá de importantes asignaciones presupuestales en varios organismos y en varios sectores.

Los lineamientos de la política Nacional apuntan a metas de alto impacto en materia de género, las cuales necesitan ser materializadas adecuadamente para generar el resultado al que están orientadas. Para tales efectos, posterior a la emisión de los lineamientos de la política Pública

⁵⁷“(…)se realizaron 13 eventos regionales en las ciudades de Pasto, Neiva, Quibdó, Cartagena, Villavicencio, Bucaramanga, Medellín, San Andrés, Bogotá, Leticia, Puerto Inírida, Puerto Carreño y Mitú, en los cuales participaron 1.042 mujeres de 32 departamentos y del Distrito Capital. Adicional a esto, se realizaron 11 encuentros sectoriales⁵ en los que participaron 836 mujeres de 25 departamentos. Para fortalecer el enfoque étnico, entre abril y julio de 2012 se realizaron dos talleres con mujeres indígenas en la ciudad de Bogotá y tres encuentros con mujeres afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras en las ciudades de Cali, Bogotá y Cartagena” (Presidencia de la República de Colombia, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

Nacional, se emitió el CONPES 161, Equidad de género para las mujeres (Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013), en el que se presenta el plan de acción para el periodo 2013-2016.

De esta manera, el CONPES 161 de 2013 presenta la situación actual con respecto a seis ejes temáticos priorizados, mencionados a continuación, con base en lo establecido en los lineamientos de la política pública Nacional de equidad de género para las mujeres, para luego señalar las acciones específicas que se adelantarán en cada eje temático:

1. Construcción de paz y transformación cultural.
2. Autonomía económica y acceso a activos.
3. Participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones.
4. Salud y derechos sexuales y reproductivos.
5. Enfoque de género en la educación.
6. Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.

Con respecto a las instituciones involucradas en la implementación de los lineamientos de política pública, se reconoce la falta de desarrollo institucional a nivel departamental en el tema de equidad de género pues *“de los 32 departamentos del país, actualmente 5 cuentan con un mecanismo del primer nivel de decisión, es decir, una Secretaría de las Mujeres y/o Equidad de Género; 4 departamentos cuentan con un mecanismo del segundo nivel de decisión, equivalentes a consejerías, unidades o gerencias específicamente para los asuntos de género y dependen de una secretaria de despacho o directamente del gobernador, en 7 departamentos existe un Programa, Grupo o Equipo de profesionales que manejan la temática de mujer y género, y en los demás departamentos existe¹³ solo una persona a cargo de estos asuntos.”* (Colombia,

Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, pág. 12).

Adicionalmente, el CONPES 161 señala que en Colombia aún no se cuenta con mecanismos o instrumentos que permitan incluir el enfoque de género en los planes sectoriales e intersectoriales. Así, el CONPES establece acciones detalladas por cada eje priorizado, una entidad responsable, una dependencia ejecutora y los recursos asignados por año para cada acción; además, se propone crear una Comisión Intersectorial para coordinar y orientar las funciones y los servicios de las distintas entidades y dependencias involucradas. Sin embargo, también parte del reconocimiento de la debilidad institucional, por lo que la coordinación e implementación en el nivel local representan uno de los mayores desafíos en la implementación de los Lineamientos de la política pública Nacional de equidad de género.

6.2. La Política Pública de Mujer y Equidad de Género en el municipio de Soacha (PPMEGMS)

En este apartado se revisa inicialmente la formulación de la PPMEGMS en 2011 y en 2015 para identificar cambios en lo consignado en los documentos de política pública en los dos periodos, que puedan explicar las dificultades de aprobación que se presentaron en 2011. Por otra parte, en esta sección también se consolida la información primaria recolectada mediante 8 entrevistas semiestructuradas a los actores identificados como principales en el proceso de formulación. La información primaria y secundaria recolectada, acerca de la PPMEGMS, se contrasta con: (i) la teoría de política pública, (ii) las experiencias internacionales de intervenciones de política pública de equidad de género revisadas en los apartados anteriores, (iii) la política Nacional de equidad de género en Colombia y (iv) la doctrina de soluciones duraderas al desplazamiento forzado.

6.2.1. La PPMEGMS en 2011.

Para analizar la formulación de la PPMEGMS, el documento de Política pública con equidad de géneros del municipio de Soacha, “*Con las mujeres de Soacha la política pública ¡Si Va!*” (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011)⁵⁸, presenta las siguientes definiciones de política pública:

- i. “El conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas (Salazar, 1999:50)
- ii. “El conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas Velázquez, 1999:57)
- iii. “Hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso” (Roth.2002:26). (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011, pág. 6).

Se describe entonces, en términos generales, el proceso de construcción de la política, indicando que se efectuó un diagnóstico participativo mediante 8 encuentros de mujeres entre febrero y marzo de 2010, en el que participaron 669 mujeres de diferentes sectores poblacionales en las seis comunas y los dos corregimientos del municipio de Soacha. Se menciona también la realización de 6 reuniones temáticas con grupos focales, entre ellos, las mujeres afrocolombianas, líderes de Familias en Acción y Red Juntos, mujeres en situación de desplazamiento, productoras, niñas y jóvenes y madres comunitarias. Adicionalmente, se menciona que se efectuó una reunión con algunas ONG y agencias de cooperación para identificar las necesidades de las mujeres y sus respectivas propuestas, y que se realizaron 669 encuestas para evaluar los conocimientos de las mujeres en el tema de políticas públicas orientadas a las mujeres.

⁵⁸ La política pública fue diseñada por CENTRAP, financiada por el Fondo de Naciones Unidas para la Seguridad Humana, con la asistencia técnica de ONUMUJERES y apoyada por la Secretaría para el desarrollo social y la participación comunitaria de la alcaldía municipal de Soacha.

Los encuentros concluían con una plenaria, en la que se aprobaba lo expuesto sobre las 6 comunas y los dos corregimientos y se nombraron las mujeres representantes para recibir capacitación, y desarrollar actividades de lobby e interlocución con los tomadores de decisiones. Adicionalmente, sesenta y cinco mujeres representantes fueron capacitadas sobre políticas públicas de mujer y género y fueron quienes formularon posteriormente los objetivos y ejes programáticos de la política pública (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011).

El documento menciona que el enfoque de género y de derechos orientó el proceso de formulación, mediante el desarrollo de una metodología participativa y de identificación de problemas, teniendo en cuenta lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal y los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Las mujeres recibieron capacitación sobre las políticas públicas de mujer y género y el enfoque de derechos, a partir de las cuales se establecieron las siguientes mesas de trabajo en cada encuentro:

- Educación, salud y cultura.
- Generación de ingresos, productividad y empleo.
- Espacio público y mejoramiento barrial, vivienda y zonas de riesgo y medio ambiente.
- Niñas, jóvenes, adultas, adultas mayores. Organización social y participación ciudadana.
- Seguridad y violencia contra las mujeres.
- Servicios públicos e institucionales, movilidad y transporte.

En cuanto a las estrategias y acciones en los ejes programáticos, estos resultaron de un ejercicio de priorización de las necesidades y propuestas de las mujeres en los encuentros que se

organizaron. Simultáneamente, se capacitó a los funcionarios de la Administración Municipal en temas de género y políticas públicas y se hicieron ejercicios de armonización con respecto al Plan de Desarrollo Municipal. También se efectuaron reuniones con las secretarías municipales y se construyeron acuerdos sobre los ejes programáticos (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011).

Adicionalmente, se condujo un diagnóstico para evaluar el conocimiento de las mujeres del municipio en el tema de políticas públicas de mujeres, se efectuaron 494 encuestas de 10 preguntas y, para la sistematización, se crearon 8 categorías de análisis con base en derechos y la respectiva oferta municipal del municipio con respecto a dichos derechos, agrupando estas categorías en una matriz con indicadores de cobertura, acceso y calidad (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011). Las 8 categorías de derechos construidas fueron: (i) educación, (ii) salud, (iii) trabajo, (iv) seguridad y violencia contra las mujeres, (v) hábitat, (vi) cultura, (vii) participación ciudadana y organización social, y (viii) servicios públicos y movilidad.

El documento de CENTRAP (2011) proporciona algunas definiciones generales en el tema de las políticas públicas de mujer y géneros y su relevancia en términos de reconocer las necesidades de las mujeres del municipio; además, presenta un diagnóstico de la situación de las mujeres en el municipio de Soacha, exponiendo cifras de población vulnerable, población desplazada, niños y niñas, jóvenes, hogares con jefatura femenina, población adulta mayor, población con alguna discapacidad, minorías étnicas y migrantes.

En términos del contexto del municipio, el documento señala que Soacha tiene una población de 396.059 habitantes y en 2004 el 47.5 % de la población eran personas en condiciones de vulnerabilidad y pobreza ubicadas en el nivel 1 del SISBEN, o en situación de desplazamiento

Con respecto al tema específico del desplazamiento forzado, se reconoce que *“Soacha es el primer municipio de Cundinamarca receptor de población en situación de desplazamiento, de la cual las mujeres representan el 51.5% y los hombres el 48,5%, según estadísticas de Acción Social. 30.000 personas desplazadas registra Acción Social en el municipio, otras cifras amplían este dato partiendo de que no todas están en el registro oficial”*. (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011, pág. 14). Adicionalmente, llama la atención que en 56% de los casos, la jefatura del hogar estaba a cargo de mujeres, lo que *“ha generado cambio de roles en la dinámica familiar, social y productiva del entorno social y económico del municipio, haciéndolas únicas responsables de la carga de sus hijos y de su familia en general”* (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011, pág. 14).

Se señala también que la jefatura femenina de hogar es muy representativa en Soacha. Según las cifras del DANE de 2005, hay un incremento del 6.49% en jefatura femenina⁵⁹, de 89.333 hogares, el mismo censo encontró 16.674 hogares cuyo jefe es una mujer sola con hijas, es decir, el 18,9, % que representa cinco veces más que los de hogares con jefatura masculina (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011).

⁵⁹De acuerdo a cifras de DANE del 2005, con respecto al estado civil de las mujeres jefas de hogar, 34% corresponden a mujeres separadas o divorciadas, 22.5% a solteras y 16.7% a mujeres viudas, 9.7% a mujeres casadas y 15.8% a mujeres que viven en unión libre (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011).

Posteriormente, el documento define el ámbito de aplicación⁶⁰, el enfoque y los principios de la política pública⁶¹, los objetivos⁶², las estrategias⁶³ y las acciones⁶⁴. Finalmente, presenta los ejes programáticos, señalando estrategias en cada uno, y proponiendo en cada estrategia una matriz de acciones, indicadores, resultados esperados, metas y retos por acción. Con base en las estrategias mencionadas en cada eje programático y con el ánimo de visualizar la estructura general de la política, se presentan a continuación los ejes programáticos y las respectivas estrategias asociadas a cada eje:

Tabla 1.

Ejes programáticos y estrategias de la PPMEGMS en 2011

Eje Programático	Estrategia
Paz y Convivencia con Equidad en Soacha.	Participación en procesos de construcción de paz
	Atención especializada y diferenciada a las mujeres víctimas del conflicto armado.

⁶⁰ “La política pública de Mujeres con Equidad de géneros se aplica en el territorio urbano y rural del municipio de Soacha y son responsables de su implementación las entidades que hacen parte de la administración municipal” (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011).

⁶¹ El documento menciona que la política parte del enfoque de derechos con perspectiva de género y señala como principios la Dignidad Humana, la Justicia Social y de género, la Diversidad, la Igualdad, el Enfoque de género, la Participación y Autonomía y la Construcción de Paz (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011).

⁶² El objetivo General se formula como el restablecimiento de los derechos de las mujeres del municipio de Soacha incidiendo en los procesos de planeación para modificar de manera progresiva y sostenible las condiciones de desigualdad, exclusión y subordinación que enfrentan las mujeres. En los objetivos específicos se formulan consolidar instrumentos para la incorporación de presupuestos sensibles al género en las entidades, contribuir a la disminución de todos los tipos de violencia contra la mujer. Propiciar espacios de participación de las mujeres en instancias de decisión, orientar al gobierno municipal para planear e implementar proyectos y programas para las mujeres e incorporar los ejes programáticos de la política con otras políticas sectoriales y con el Plan Integral Único para población en situación de desplazamiento PIU, entre otros (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011).

⁶³ Las estrategias incluyen incorporación del enfoque de derechos y de género en las políticas públicas, planes, proyectos y programas del municipio, la descentralización de la oferta institucional para garantizar la implementación de la política en territorios urbanos y rurales, la corresponsabilidad entre instituciones del nivel central, el sector solidario, el sector privado, la cooperación nacional e internacional y la sociedad civil, la información sobre los avances en el desarrollo de la política y la coordinación con organismos distritales, regionales, nacionales e internacionales para fortalecer programas municipales en pro de la política (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011).

⁶⁴ Las acciones incluyen la adecuación de normas y procedimientos institucionales, la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito institucional, la creación de nodos con funcionarios responsables en las Secretarías, la definición y adopción de indicadores de género, la formulación y asignación de presupuestos sensibles al género, la creación de un mecanismo de seguimiento a la implementación de la política, la creación de un comité intersectorial de monitoreo y la creación de un consejo consultivo para seguimiento e interlocución asociada a la política (Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al., 2011).

	Divulgación a la ciudadanía de la normatividad existente para la protección de los derechos de la mujer y la familia y los mecanismos de protección y defensa para fortalecer su exigibilidad y acceso a la justicia de las mujeres.
Soacha justa y libre de violencia contra las mujeres.	Sensibilización y formación permanente en prevención, atención y sanción de violencias contra las mujeres.
	Fortalecimiento de las organizaciones de mujeres en prevención de violencias.
	Sensibilización y formación permanente en prevención, atención y sanción de violencias contra las mujeres.
	Protección y atención de las mujeres víctimas de violencias.
	Posicionar la seguridad de las mujeres en la agenda pública del municipio.
Soacha vida sana para todas.	Mejorar la calidad de servicios de salud para las mujeres.
	Garantizar acceso a la salud para las mujeres.
	Atención especializada en salud.
En Soacha se educa para no discriminar.	Gestión y realización de convenios con instituciones públicas o privadas para garantizar el acceso de las mujeres a la educación.
	Transformar pautas educativas y culturales que generan discriminación hacia las mujeres.
	Capacitación técnica, tecnológica y profesional para aumentar la cualificación de las mujeres, articulada a la demanda laboral del municipio (industrial, de servicios, y turística).
Soacha garantiza los derechos económicos de las mujeres.	Promoción y fortalecimiento de actividades económicas rentables y sostenibles para la diversidad de las mujeres.
	Formación para el emprendimiento y el trabajo con perspectiva de género y de acuerdo a la democracia.
	Fortalecimiento de la soberanía alimentaria.
Soacha, un ambiente digno para las mujeres.	Mecanismos para que las mujeres tengan tanto acceso a viviendas en condiciones dignas y seguras como a su mejoramiento.
	Participación e incidencia de las mujeres en las decisiones y acciones relacionadas con su entorno.
	Implementación de un sistema de movilidad que reconozca y tenga en cuenta las necesidades de las mujeres usuarias.
En Soacha la participación y decisión de las mujeres es efectiva.	Participación política de las mujeres en los espacios de toma de decisiones.
	Creación de mecanismos institucionales para la implementación de la política pública.
En Soacha la cultura, la recreación y el tiempo libre son derechos de las mujeres.	Programas de recreación, cultura y uso del tiempo libre para las mujeres.
	Adecuación de infraestructura y programas de cultura y recreación.
	Reconocimiento del aporte de las mujeres a la cultura soachuna y fomento de las capacidades artísticas y deportivas de las mujeres.

En cada eje programático se establece la situación actual de las mujeres, el objetivo programático, las entidades responsables y los espacios de participación ciudadana asociados. Además, para cada estrategia se definen acciones y para cada acción se definen indicadores, resultados esperados, metas y retos.

A pesar de que la Administración Municipal apoyó el desarrollo de la política pública, esta no fue aprobada en 2011 por el Concejo Municipal de Soacha y, por lo tanto, fue inicialmente aprobada únicamente mediante decreto ejecutivo.

6.2.2. La PPMEGMS en 2015.

Luego de cuatro años de emitido el documento de Política pública descrito en la anterior sección, en junio de 2015 se publicó y divulgó una nueva versión de la política pública, con la presencia del alcalde municipal, la Gestora Social del municipio, la Contralora, concejales, integrantes de las juntas de acción comunal y representantes de instituciones educativas y del PNUD (Periodismo Público.com, 20 de junio de 2015).

La nueva versión de la política pública se aprobó finalmente mediante el Acuerdo No. 25 del Concejo Municipal el 19 de agosto de 2015. En el nuevo documento se presentó una nueva definición de política pública:

Las Políticas Públicas se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizador. El objeto mayor es el beneficio de las comunidades o de sectores poblacionales que participan en la construcción de las mismas; las políticas públicas construidas con una perspectiva realmente participativa influyen de manera determinada sobre la vida de los ciudadanos. Se puede decir que las políticas públicas son un conjunto de decisiones concertadas que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo y que tiene un impacto directo en el bienestar de la población, en el proceso de construcción muchos pueden estar a favor o no de las propuestas, pero lo importante es llegar a acuerdos que generen beneficios compartidos. (Concejo Municipal de Soacha, 2015, pág. 1)

El documento destaca la concertación con las mujeres, reconociéndolas como actor principal, y la interlocución con la institucionalidad municipal. También señala que el Programa “Mujer y Género”, de la Secretaría para el Desarrollo y la Participación Comunitaria, convocó a mesas de trabajo en las comunas y corregimientos del municipio para divulgar lo adelantado en la primera fase, la cual fue apoyada por ONUMUJERES y CENTRAP. Adicionalmente, se reconoce que parte de las motivaciones que sustentan la política en su versión de 2015, fueron extraídas del documento de política pública emitido en 2011, expuesto en el apartado anterior.

Un aspecto relevante con respecto a las motivaciones de la política, y que no fue específicamente señalado en el documento de la PPMEGMS de 2011, es la feminización de la pobreza, y su amento en el municipio. Así, se señala que dicha feminización de la pobreza se refleja en que las mujeres son las más empobrecidas, por las dificultades para acceder a bienes y recursos, el aumento en la carga de trabajo y la manutención de ellas y de sus familias ampliadas, compuestas por niñas, niños, jóvenes y personas adultas o enfermas.

Con respecto a las necesidades de las mujeres en Soacha, se destaca que *“las mayores problemáticas que afectan a las mujeres son la incidencia de casos de violencia intrafamiliar y sexual, la necesidad de capacitación en salud sexual y reproductiva, el bajo nivel de formación y capacitación, el bajo nivel de ingresos económicos, el desempleo y la gran dependencia económica respecto de los hombres y la reducida participación en espacios de toma de decisión”* (Concejo Municipal de Soacha, 2015, pág. 6).

La PPMEGS tiene una vigencia de 12 años, y luego de ese periodo se prevé que sea nuevamente reglamentada. Las principales modificaciones en términos de los principios, objetivos y estrategias de la política, con respecto al documento de política pública emitido en 2011, fueron:

➤ Principios: A los principios de dignidad humana, justicia social y género, diversidad, igualdad, enfoque de género, equidad de género y participación y autonomía, incluidos inicialmente en el documento de la PPMEGMS en 2011, se agregaron los principios de seguridad, mujer como sujeto de derechos y desarrollo integral. En este último, se destaca la importancia de que las mujeres tengan una vida libre de violencias.

➤ Objetivos: En el objetivo general se mantiene el enfoque de restablecimiento y garantía de derechos y se incluye el concepto de desarrollo integral de la mujer. En los objetivos específicos se elimina la mención relacionada con la implementación de presupuestos sensibles al género y se incluye específicamente, superar y transformar los efectos violentos del desplazamiento y las secuelas en las mujeres, venciendo el estado de cosas inconstitucionales para la construcción de paz.

➤ Estrategias: Se incluyeron la priorización de las necesidades de las mujeres que necesitan respuesta y la rendición de cuentas con respecto al seguimiento a la política.

En lo que se refiere a los ejes programáticos, el documento de 2015 presenta el nombre del eje, el objetivo programático y las acciones asociadas a cada uno. A continuación, se resumen los principales cambios con respecto a la política en 2011, tanto en los nombres de los ejes programáticos como en las acciones formuladas:

Tabla 2.

Cambios en la PPMEGMS entre 2011 y 2015

Documento PPMEGMS 2011		Cambios en documento PPMEGMS 2015	
Eje Programático	Estrategia	Eje Programático	Principales cambios en acciones formuladas
Paz y Convivencia con Equidad en Soacha.	Participación en procesos de construcción de paz.	Construimos paz y convivencia en Soacha para la mujer víctima del conflicto armado.	<p>En cuanto a las acciones formuladas con respecto a la participación de las mujeres en procesos de construcción de paz, la difusión de las leyes que reconocen el derecho a la participación y formación de las organizaciones de mujeres en aplicación de la ley de verdad, justicia y reparación, el documento no presenta ninguna modificación.</p> <p>En la atención diferenciada a mujeres víctimas del conflicto, las acciones relacionadas con la implementación de los 13 programas del Auto 092 se mantienen igual que en el documento de 2011, el principal cambio se presenta en que ya no se menciona el diseño de una ruta de atención efectiva para las víctimas del conflicto y en cuanto a los albergues y casas de refugio para atender a las víctimas que llegan al municipio, la acción se formula más a difundir la existencia del programa “casa de refugio” para atender de manera inmediata a las mujeres y sus familias y no a crearlo, como se establecía en el documento de 2011.</p> <p>En lo que respecta a información, asistencia y orientación jurídica a mujeres víctimas de la violencia para la denuncia y el restablecimiento de derechos, las acciones se formulan de la misma manera que en el documento de 2011.</p>
	Atención especializada y diferenciada a las mujeres víctimas del conflicto armado.		
	Divulgación a la ciudadanía de la normatividad existente para la protección de los derechos de la mujer y la familia y los mecanismos de protección y defensa con el fin de fortalecer su exigibilidad y acceso a la justicia de las mujeres.		
Soacha justa y libre de violencia contra las mujeres.	Sensibilización y formación permanente en prevención, atención y sanción de violencias contra las mujeres.	Soacha justa y libre de violencia contra las mujeres.	<p>En términos de las acciones dirigidas a la capacitación de funcionarios de las entidades públicas que atienden a las mujeres víctimas, campañas de prevención de violencias hacia las mujeres y sensibilización de la ciudadanía para promover las denuncias de cualquier tipo de violencias, así como campañas para promover la ley 1257 sobre los derechos a una vida libre violencia, el documento no presenta modificación con respecto a 2011.</p> <p>En lo relacionado con el fortalecimiento de la Red Municipal por la no Violencia contra la mujer y la capacitación de las organizaciones de mujeres en normas, leyes, rutas de atención y control ciudadano para seguimiento a la ley 1257, el documento tampoco modifica las acciones formuladas en 2011.</p> <p>En lo que se refiere al seguimiento a casos especiales de violencia y protocolos de atención interinstitucional como respuesta a casos de violencia contra las mujeres, el documento formula acciones similares a las del 2011. Los únicos cambios en este sentido son, que no se menciona</p>
	Fortalecimiento de las organizaciones de mujeres en prevención de violencias.		
	Sensibilización y formación permanente en prevención, atención y sanción de violencias		

	<p>contra las mujeres.</p> <p>Protección y atención de las mujeres víctimas de violencias.</p> <p>Instalar en la agenda pública, la seguridad de las mujeres del municipio.</p>		<p>la creación de una nueva comisaría de familia y tampoco la creación de la Casa Refugio para mujeres víctimas de violencia si no su mantenimiento.</p> <p>En lo respectivo a la sensibilización de las autoridades en temas de seguridad con enfoque de género, la implementación de un sistema de información sobre casos de violencia contra las mujeres, y la realización de los Concejos de Seguridad de las mujeres, el documento formula acciones similares. El único cambio en este tema es que se introduce el apoyo a la conformación de zonas seguras para las mujeres.</p>
Soacha vida sana para todas.	<p>Mejoramiento de la calidad de servicios de salud para las mujeres.</p> <p>Salud a la mano para las mujeres.</p> <p>Atención especializada en salud.</p>	Soacha vida sana para todas.	<p>En cuanto al mejoramiento de la calidad de los servicios de salud mediante la promoción de tratamientos oportunos de acuerdo a las especificidades de las mujeres, la capacitación a profesionales de la salud en atención diferencial, la difusión de la sentencia C-355 de 2006 sobre despenalización del aborto y la creación de un comité mixto de salud sexual y reproductiva, las acciones se incluyeron de la misma manera que en el 2011. Sin embargo, la dotación de infraestructura y personal en los centros de salud para atender las necesidades de las mujeres, así como la creación de un día compensatorio para las mujeres que cuidan personas enfermas, acciones que habían quedado consignadas en 2011, fueron excluidas del documento de 2015.</p> <p>En lo relativo a las campañas de atención y prevención en salud sexual y reproductiva y el mejoramiento en la información en el sistema de salud, las acciones se mantuvieron iguales, con excepción de la adquisición de una unidad médica móvil para zonas rurales, que se excluyó del documento de 2015.</p> <p>En lo que respecta a la atención especializada, las acciones de atención psicosocial, atención domiciliaria a mujeres con discapacidades, entrega de anticonceptivos de emergencia y de barrera no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud y la capacitación de madres y adolescentes en construcción de sus proyectos de vida, esto se incluyó de la misma manera que en 2011. Sin embargo, la creación de casas geriátricas para mujeres y las campañas de prevención de osteoporosis fueron excluidas del documento en 2015.</p>

En Soacha se educa para no discriminar.	Gestión y realización de convenios con instituciones públicas o privadas para el acceso de las mujeres a la educación.	Soacha educada respeta los derechos y los espacios de la mujer.	<p>En términos del acceso a la educación, en las acciones se cambia el término "brindar" por "impulsar" educación gratuita en todos los niveles para mujeres líderes y de escasos recursos. La garantía de acceso a tecnologías de telecomunicación de las mujeres y la difusión de programas de educación superior, técnica y tecnológica e intercambio de jóvenes, permanece formulada de la misma manera que en 2011. Sin embargo, el tema del transporte a niñas, jóvenes y adultas rurales para tener acceso a establecimientos educativos, planteado en 2011, fue excluido para 2015.</p> <p>En cuanto al desarrollo de modelos pedagógicos de no discriminación hacia las mujeres, la creación de un sistema para monitorear la permanencia de mujeres y niñas en el sistema educativo y la formación de la comunidad educativa en derechos humanos y salud sexual y reproductiva, estos temas se formulan de manera idéntica al 2011.</p> <p>Con respecto a la creación de programas técnicos, tecnológicos y profesionales para vincular a las mujeres laboralmente, la formación de mujeres en emprendimiento y la formación en técnicas agropecuarias a las mujeres rurales, las intervenciones se formulan de la misma manera que en el documento de 2011.</p>
	Transformación de pautas educativas y culturales que generan discriminación hacia las mujeres.		
	Capacitación técnica, tecnológica y profesional para la cualificación de las mujeres articulada a la demanda laboral del municipio (industrial, de servicios, y turística).		
Soacha garantiza los derechos económicos de las mujeres.	Promoción y fortalecimiento de actividades económicas rentables y sostenibles para la diversidad de las mujeres.	Soacha emprendedora garantiza los derechos económicos de las mujeres.	<p>Con respecto a la promoción de emprendimiento mediante recursos y capacitación técnica, actividades de comercialización para las mujeres (aunque aquí se reemplazó el término "realizar" por "impulsar") y medidas para garantizar equidad de género en la Administración pública, las acciones se formularon de manera idéntica al 2011.</p> <p>En lo relacionado con formación, se cambió la palabra "hacer" por "gestionar" convenios con el SENA y entidades privadas y públicas para capacitación de mujeres. Los temas de fomentar el acceso al crédito de las mujeres y la formación de mujeres en técnicas agropecuarias se formularon exactamente de la misma forma que en 2011. En el tema de soberanía alimentaria las acciones de fomento de la producción campesina de las mujeres, vinculación de alimentos a mercados, identificación y protección de semillas y acceso de las mujeres cabeza de familia sin empleo a alimentos con los contenidos nutricionales necesarios se mantienen señalados de la misma forma en el documento de 2015.</p>
	Formación para el emprendimiento y el trabajo con perspectiva de género y de acuerdo a la democracia.		
	Fortalecimiento de la soberanía alimentaria.		

Soacha, un ambiente digno para las mujeres.	Mecanismos para que las mujeres accedan a la adquisición y mejoramiento de las viviendas en condiciones dignas y seguras.	Soacha, una ciudad digna para la mujer.	<p>En el tema de Vivienda, se cambia el término "garantizar" por "gestionar" la asignación de cupos de subsidios de vivienda para mujeres cabeza de familia, desplazadas, mujeres rurales y líderes. Se mantiene sin embargo idéntica la acción de facilitar y orientar a las mujeres sobre trámites para acceso a los subsidios.</p> <p>En lo relacionado con la participación de las mujeres en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y del Plan de Desarrollo, la investigación de los efectos de daño ambiental en la calidad de vida de las mujeres y en sus actividades productivas y la gestión de formas de compensación de la labor de las mujeres en favor del medio ambiente; estas acciones se formularon exactamente igual que en 2011.</p> <p>También se formuló de manera idéntica lo relacionado con la incorporación del enfoque de género al sistema de transporte.</p>
	Participación e incidencia de las mujeres en las decisiones y acciones relacionadas con su entorno.		
	Implementación de un sistema de movilidad que reconozca y tenga en cuenta las necesidades de las mujeres usuarias.		
En Soacha la participación y decisión de las mujeres es efectiva.	Participación política de las mujeres en los espacios de toma de decisiones.	En Soacha la participación y decisión de las mujeres es efectiva.	<p>En lo relacionado con la puesta en marcha del Concejo Consultivo de mujeres (CCM) como instancia que representa a las mujeres, el fortaleciendo de las organizaciones de mujeres y monitoreo a la ley de cuotas (30 % de mujeres en cargos de toma de decisiones), las acciones son exactamente las mismas.</p> <p>Sin embargo, lo consignado en el documento de 2011 con respecto a la creación de una instancia oficial de mujer y géneros con capacidad de decisión y presupuesto, así como la creación de la Casa de la Mujer con programas de atención integral diferencial fueron dos de las iniciativas excluidas en el 2015.</p> <p>Adicionalmente, la política en el 2015 incluyó acciones de formación de las mujeres en planeación participativa con enfoque de género, así como la promoción de una línea de investigación para evaluar los alcances e impactos de la política en el municipio.</p>
	Creación de mecanismos institucionales para la implementación de la política pública.		
En Soacha la cultura, la recreación y el tiempo libre son derechos de las mujeres.	Programas de recreación, cultura y uso del tiempo libre para las mujeres.	En Soacha la cultura, la recreación y el tiempo libre son derechos de las mujeres.	<p>Las acciones formuladas en los dos documentos con respecto a la inclusión del enfoque de género en los programas de cultura, recreación y deporte, La construcción de espacios adecuados y seguros para las mujeres, La reivindicación del derecho a la memoria histórica de las mujeres víctimas del conflicto armado, la realización de ferias artesanales, encuentros de intercambio de saberes en las comunas, el desarrollo de programas artísticos con enfoque ancestral y el reconocimiento de aportes de las mujeres a la historia del</p>
	Adecuación de infraestructura y programas de cultura y recreación.		

	Reconocimiento del aporte de las mujeres a la cultura soachuna y fomento de las capacidades artísticas y deportivas de las mujeres.		municipio, se plasmaron de manera idéntica en el documento de 2015.
--	---	--	---

El documento en 2015 señala que cada entidad y secretaría del Municipio deberá adoptar, en el periodo de un año a partir de la entrada en vigencia del acuerdo, un Plan Sectorial de Transversalidad de Género (PSTG) con el acompañamiento de la Secretaría para el Desarrollo Social y la Participación Comunitaria.

También se prevé la creación del Consejo Consultivo de Mujeres en el Municipio de Soacha, organismo de carácter técnico y político que representa las necesidades de las mujeres de Soacha y coordina el proceso entre las organizaciones de mujeres y la Administración Municipal, y se indican los principios, conformación y funciones que lo regirán.

Con respecto al documento de la PPMEGMS de 2011, adicional a ligeros cambios de nombre en los ejes programáticos, el documento de la PPMEGMS de 2015 excluye la creación de algunas instancias que se consideraban como necesarias en la formulación inicial de la política. Se excluyen, por ejemplo, la ruta de atención efectiva para las víctimas del conflicto, la creación de otra comisaria de familia y la creación de una instancia oficial de mujer y género con presupuesto autónomo. También se excluyen iniciativas como crear la Casa de La Mujer, casas geriátricas para mujeres, una unidad móvil de salud para zonas rurales, la posibilidad de un día compensatorio para mujeres que cuidan enfermos, el mejoramiento de la infraestructura y el personal en los centros de salud y la provisión de transporte a niñas y jóvenes para acceder a educación.

En temas como educación y oportunidades laborales, en algunas acciones la formulación cambia a la promoción de ciertas intervenciones más que a su ejecución, como en el caso de la

educación gratuita, cuyo término se cambió de “brindar” a “impulsar”, el caso de las actividades de comercialización para las mujeres, cuya formulación se cambió de “realizar” a “impulsar” y el caso de los convenios de formación para mujeres con el SENA, cuya acción se cambió de “hacer” a “gestionar”.

Por otra parte, en 2015 se adicionaron temas como la creación de zonas seguras para las mujeres y acciones de formación de las mujeres en planeación participativa con enfoque de género, así como la promoción de una línea de investigación para evaluar los alcances e impactos de la política en el municipio.

En general, el documento de política pública en 2015 pareciera dar mayor importancia al rol de las instituciones municipales, partiendo incluso desde un concepto de política pública orientado hacia una concertación entre el Estado y la sociedad en beneficio de la población más que, como se señala en el primer documento de la PPMEGMS en 2011, a una mera respuesta por parte del Estado frente a un problema público. También se incluye en 2015 el concepto de “feminización de la pobreza”, los principios de seguridad y desarrollo integral para las mujeres y se incluye como objetivo, superar el estado de cosas inconstitucionales para la construcción de paz.

Por otra parte, se identifican cambios en el lenguaje utilizado para formular algunas acciones, así como la exclusión de varias iniciativas que en su mayoría implicaban una asignación de recursos importante por parte del Municipio para ejecutarlas. Esto puede deberse a una priorización de actividades a implementar por cuenta de los recursos disponibles del Municipio, y a que estas acciones hayan sido ya fortalecidas mediante otras políticas, como es el caso de la ruta de atención a población desplazada, que ha sido objeto de la legislación específica de desplazamiento forzado.

Los cambios mencionados podrían reducir el impacto de la política en temas como educación gratuita, salud de las mujeres rurales y acceso a educación para las mujeres viviendo en lugares remotos y con dificultades de transporte. Sin embargo, en general, no se observan cambios importantes de fondo en las líneas estratégicas ni en el espíritu de la PPMEGMS entre 2011 y 2015. Los cambios parecieran más asociados a una delimitación del alcance en algunas intervenciones y, por ende, en la posterior asignación de recursos.

6.2.3 Formulación de la PPMEGMS según los principales actores.

Luego de revisar la información secundaria presentada en las secciones anteriores y para ampliar la información sobre la formulación de la PPMEGMS, no necesariamente consignada en los documentos oficiales de política pública, se recogió información primaria con los actores identificados en el documento de Política pública de 2011. Para el efecto, se desarrollaron 8 entrevistas semiestructuradas⁶⁵ (ver Anexo) para capturar información cualitativa detallada acerca del proceso.

Se presentan a continuación los principales hallazgos agrupados por ejes temáticos, de las entrevistas hechas a un representante de cada grupo de actor relevante⁶⁶:

1. Problema a resolver por parte de la PPMEGMS

Los actores entrevistados identificaron la necesidad de garantizar los derechos de las mujeres como el principal problema que se quería atender. Por lo tanto, identificaron la

⁶⁵ A excepción de las mujeres, quienes por ser uno de los actores con mayor protagonismo en el proceso, se consideró necesario entrevistar al menos a dos de las líderes. Una de ellas, siendo una mujer víctima de varios desplazamientos forzados y líder principal de la Mesa de Organizaciones de mujeres de Soacha.

PPMEGMS como mecanismo para atender vulneraciones en salud, educación, violencias contra las mujeres, oportunidades económicas y participación política.

Mencionaron también la difícil situación humanitaria del municipio de Soacha, que desde 2006 era uno de los principales municipios receptores de población desplazada, la situación socioeconómica precaria tanto de la población desplazada como de la población receptora, los escasos niveles organizativos y de redes comunitarias y la presencia de movimientos sociales que en su mayoría eran liderados por mujeres desplazadas. Frente a esto, era necesario diagnosticar su situación, pues ellas serían uno de los actores fundamentales en la PPMEGMS.

2. Motivación para participar en la formulación de la PPMEGMS

Dado el rol específico que cada actor asumió durante la formulación de la PPMEGMS, se presenta a continuación el resumen de los intereses y motivaciones para participar en el proceso:

- Representantes de las Mujeres de Soacha: Exponer la problemática que enfrentaban las mujeres en el municipio de Soacha.
- CENTRAP: Se venían atendiendo problemáticas mediante proyectos específicos en los temas de desplazamiento y violencia contra las mujeres, y la política se consideró como una oportunidad para continuar haciéndolo.
- Funcionaria ONUMUJERES: Responder a necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres afectadas por el conflicto y de las mujeres receptoras de población desplazada.

- Funcionaria del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR: Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las mujeres en situación de desplazamiento en el municipio.
- Representante del Concejo Municipal de Soacha: Dar mayor protagonismo a las mujeres, exaltar su labor e importancia en el municipio.
- Representante de Secretaría de Desarrollo Social/Programa Mujer y Género: El entusiasmo y empoderamiento de las mujeres y el respaldo que se tenía en 2015 por parte de la Administración Municipal.
- Representante de Periodismo Público: Narrar cómo la iniciativa de la política nació del movimiento de mujeres.

3. Rol y responsabilidades

A continuación, se presentan los roles que cada actor identificó como propios:

- Representantes de las Mujeres de Soacha:
 - Representante 1 - Representante Legal de la Mesa de Organizaciones de mujeres de Soacha: fue el punto de contacto de CENTRAP para convocar las mujeres del municipio para la formulación de la PPMEGMS, es víctima de desplazamiento forzado y después de múltiples desplazamientos, habita en Soacha. Convocaba a las mujeres a los talleres, e incidía con las instituciones del Municipio para exponer los problemas y las necesidades de las mujeres.

- Representante 2 - Artesana del municipio: Ejerció como delegada representante de mujeres en la comisión de la PPMEGMS ante el Concejo.
- CENTRAP: Lideró y orientó la formulación de la PPMEGMS, incluido el diagnóstico inicial con respecto a los derechos de las mujeres.
- ONUMUJERES: Apoyó el diagnóstico de la situación de las mujeres, con énfasis en las mujeres en situación de desplazamiento, contrató a CENTRAP para formular la PPMEGMS con las mujeres, fortaleció el movimiento de mujeres y facilitó la interlocución con las instituciones públicas.
- ACNUR: Brindó asistencia técnica en legislación, gestionó recursos para talleres y cooperativas de mujeres organizadas, como resultado de los talleres alrededor de la PPMEGMS. También acompañó a ONUMUJERES para crear la Mesa de Mujeres de Soacha, como espacio participativo y acompañó proyectos de generación de ingresos hasta 2010.
- Concejo Municipal de Soacha: El Concejal entrevistado fue el ponente del proyecto de la PPMEGMS en 2015 ante el Concejo Municipal.
- Secretaría de Desarrollo Social/Programa Mujer y Género: Actuó como punto de contacto entre las mujeres y la Administración Municipal, y acompañó el proceso de la PPMEGMS en 2015.
- Periodismo Público: Informó acerca de la formulación de la PPMEGMS, como medio de comunicación local.

4. Proceso de formulación de la PPMEGMS

Los actores coincidieron en que la PPMEGMS se formuló mediante un proceso ampliamente participativo por parte de las mujeres, mediante talleres en las comunas y con base en los principios de participación ciudadana.

Una de las representantes de Mujeres de Soacha señaló que el proceso inició con un diagnóstico de necesidades de las mujeres efectuado por ONUMUJERES y ACNUR, dando relevancia al tema del desplazamiento. Luego, las mujeres y CENTRAP reconocieron la necesidad de una política pública para resolver las necesidades identificadas, para lo que se solicitó apoyo a UNDEF⁶⁷ y al Fondo de Seguridad Humana. Posteriormente, la administración local facilitó recursos para desarrollar 1700 encuestas con mujeres, en las que se indagaba sobre derechos específicos. Finalmente, se presentó el proyecto para el diseño de la PPMEGMS a UNDEF.

CENTRAP, encargado de liderar la formulación, destacó que se hicieron reuniones locales por comunas, grupos etarios, y por temas como salud, educación, y participación política para identificar necesidades y priorizarlas en la PPMEGMS.

En el caso de ONUMUJERES, se señaló que posterior al diagnóstico de las necesidades, se intentó responder de manera inmediata a necesidades económicas mediante proyectos productivos y que luego se avanzó en la formulación de la PPMEGMS. Se destacó también que, durante este proceso, ONUMUJERES se enfocó en empoderar a las mujeres, fortalecer el ejercicio de ciudadanía y fortalecer su capacidad de interlocución, después de lo cual se consideró pertinente que el proceso se recogiera a través de una política pública.

⁶⁷ El Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia.

5. Actores relevantes convocados o ausentes

Las organizaciones de mujeres de Soacha, CENTRAP y ONUMUJERES fueron actores reconocidos en todas las entrevistas. En un rol secundario se reconoció también la participación de la Administración Municipal, ACNUR y UNDEF⁶⁸. De hecho, una de las Representantes de las Mujeres de Soacha identificó al Fondo de Seguridad Humana de Soacha del Programa, “*Por una Soacha más humana*”, como participante también en el proceso.

Los entrevistados coincidieron en que se convocó a todos los actores relevantes, en un proceso participativo. Sin embargo, algunos entrevistados consideraron que se habría podido ampliar la convocatoria a otros movimientos sociales que trabajan el tema de género en Soacha, lo que no ocurrió como resultado del desconocimiento de la existencia de estos movimientos sociales en el municipio o porque aparecieron durante el proceso de formulación de la PPMEGMS y, por lo tanto, no fueron incluidos.

Por su parte, la funcionaria de ONUMUJERES mencionó que hubiera sido interesante revisar las necesidades de las mujeres transexuales, lo cual tampoco se hizo porque la PPMEGMS se enfocaba en las mujeres, en general.

Por otra parte, una de las representantes de las mujeres de Soacha entrevistadas consideró que el nivel departamental podría haber estado más articulado al proceso, pues el enfoque fue municipal y se revisaron procesos de política pública de Bogotá, Medellín, Cartagena y Bucaramanga, entre otros, pero no se trabajó al nivel departamental.

⁶⁸ Identificado como actor sólo en 2 entrevistas.

6. Necesidades de las mujeres en situación de desplazamiento en la PPMEGMS

En cuanto a las necesidades de las mujeres en situación de desplazamiento que se consideran quedaron incluidas en la PPMEGMS, los entrevistados identificaron principalmente los temas de generación de ingresos, vivienda y violencia de género. Algunos actores también identificaron el tema de salud, educación, participación, capacitación en legislación de género y fortalecimiento organizativo como importantes en la política pública.

En cuanto a las necesidades de las mujeres en situación de desplazamiento que se considera no quedaron adecuadamente incluidos en la PPMEGMS, una de las representantes de las mujeres de Soacha entrevistadas indicó que habría sido necesario trabajar más el fortalecimiento organizativo de las mujeres víctimas del conflicto, dados los temores que las mujeres tenían para visibilizar su situación individual frente a las intervenciones públicas de los hombres, pues actualmente las víctimas del conflicto en el municipio no cuentan con un buen proceso organizativo.

Adicionalmente, una de las representantes de las mujeres de Soacha mencionó que las necesidades de las mujeres rurales no se consideraron adecuadamente porque ellas están más “aisladas” y no podían participar en los talleres por las dificultades de transporte. La representante también destacó la falta de respuestas en términos de oportunidades económicas y generación de ingresos para las mujeres en situación de desplazamiento.

Por su parte, según la representante de ONUMJERES, la PPMEGMS habría podido articularse a la ley de Víctimas y Restitución de tierras en 2011. CENTRAP consideró también que se hubiera podido articular con el Plan Integral Único de atención

a población desplazada, pero se intentó que la PPMEGMS estuviera separada de la legislación sobre desplazamiento. La representante del Programa de Mujer y Género, por su parte, consideró que se podrían haber incluido las necesidades específicas de las mujeres indígenas.

7. Pertinencia de la metodología de formulación

En general, la mayoría de actores describieron la metodología como ampliamente participativa, mediante encuentros en todas las comunas del municipio.

Una de las mujeres representantes de las Mujeres de Soacha entrevistadas, quien facilitó el proceso en conjunto con CENTRAP, mencionó que inicialmente se efectuó un diagnóstico de la situación de las mujeres en el 2004, y luego se efectuaron encuestas a una muestra de 1700 mujeres en el municipio para identificar el estado de los derechos de las mujeres. Dichas encuestas fueron diseñadas por CENTRAP y cada pregunta respondía a un derecho específico de las mujeres. La representante de las Mujeres de Soacha también indicó que la metodología se basó en lo establecido en la ley 152 sobre participación ciudadana, mediante encuentros ciudadanos en las comunas y corregimientos. Se efectuaron varios encuentros con un promedio de 100 mujeres asistentes por encuentro. En los talleres, las mujeres conformaron grupos según los derechos que eran de su interés, e identificaron problemas y propuestas de solución. En estos talleres participó también la administración local de Soacha y se intentó que la metodología fuera sencilla para garantizar su comprensión por parte de todas las mujeres.

La metodología se consideró pertinente por su enfoque en la participación de la mayor cantidad de población relevante. Sin embargo, la representante entrevistada por parte de ACNUR, indicó que el impacto del proceso se hubiera podido ampliar mediante

un ejercicio de caracterización, es decir, con encuestas puerta a puerta para que no solamente se incluyera la participación de ciertos grupos de mujeres.

8. Proceso de divulgación y presentación de la política pública ante el Concejo Municipal en 2011 y en 2015

Los actores coinciden en que en 2011 se difundió ampliamente la política mediante encuentros, foros, cubrimiento de medios y reuniones de sensibilización con el Concejo Municipal, en las que participaban mujeres de Soacha. Cabe anotar que instituciones como CENTRAP y ONUMUJERES acompañaron el proceso hasta 2013 y no estuvieron presentes en 2015. Luego, el proceso quedó liderado principalmente por las organizaciones de mujeres de Soacha.

La PPMEGMS fue aprobada por decreto en 2011 pero sólo fue adoptada por acuerdo en el Concejo Municipal en 2015. Por su parte, CENTRAP indicó que en 2011 se reunieron con grupos de mujeres para escuchar y repasar la información consignada en la PPMEGMS que se presentaría al Concejo Municipal, pero el apoyo del concejo no se consiguió pues no se les permitió a los concejales interactuar directamente con las mujeres durante los talleres de identificación de necesidades; esto, para mantener el proceso de formulación separado de dinámicas políticas y electorales, pues los recursos eran provistos por una agencia de Naciones Unidas y se debía garantizar la imparcialidad. CENTRAP considera que haber impedido la comunicación directa entre concejales y mujeres, incidió en que la PPMEGMS no se aprobara en 2011 en el Concejo Municipal.

Otro factor destacado por la persona entrevistada de ACNUR fue el compromiso de la Gestora social, esposa del entonces alcalde en 2015, lo que posiblemente incidió positivamente en la aprobación por parte del concejo Municipal.

9. Cambios en documento de la PPMEGMS entre 2011 y 2015

Según lo expresado por los actores que participaron en los procesos en 2011 y en 2015, la PPMEGMS no sufrió mayores cambios de fondo, sino formales en lo que respecta a los nombres de los ejes programáticos. Sin embargo, el representante de Periodismo Público, quien cubrió la mayor parte del proceso de formulación, señaló que a pesar de que en 2011 el alcalde tenía la voluntad para apoyar la PPMEGMS, el Concejo Municipal no lo respaldaba. El representante de medios también indicó que la aprobación en 2015 sucedió unos meses antes de las elecciones, cuando se aprobaron otras tres políticas públicas en esa misma fecha en el Concejo Municipal y la Gestora Social del Municipio, esposa del entonces alcalde, apoyó la PPMEGMS en 2015. Adicionalmente, mencionó que la mayoría del Concejo fue reelegido para el siguiente periodo, hecho que pudo haber estado influenciado por la favorabilidad que produjo la aprobación de las políticas públicas entre los distintos grupos poblacionales, unos meses antes de las elecciones.

10. Factores que obstaculizaron la aprobación de la política en 2011

Los siguientes fueron los factores señalados en las entrevistas como los principales obstáculos para la aprobación de la política en 2011:

- **Falta de respaldo político del Concejo Municipal al alcalde:** Durante la Administración del periodo 2008-2011, el alcalde no contaba con el apoyo político del Concejo Municipal.
- **Motivaciones de carácter político:** El hecho de que el concejo no hubiera interactuado directamente con las mujeres en los talleres de identificación de necesidades incidió en que no se tuviera respaldo del Concejo Municipal en 2011.

También se mencionó el aprovechamiento del momento político en 2015, antes de las nuevas elecciones, y cómo las mujeres incidieron para aprovechar este momento, pues el tema se había incluido por el anterior alcalde en el Plan de Desarrollo y esto generaba también una responsabilidad política por parte de la Administración Municipal en términos del cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo.

➤ **Presupuesto:** Se mencionó también que el Concejo argumentaba la no disponibilidad de presupuesto para la posterior implementación de la política.

➤ **Desconocimiento del alcance de la política:** Algunos actores señalaron que el Concejo Municipal desconocía la magnitud del proceso que desarrollaron las “Mujeres de Soacha”, así como el alcance de una política que se había diseñado para responder a las necesidades de la mitad de la población del municipio. En este sentido, se reconoció que muchos temas no se dimensionan en el Concejo Municipal por falta de capacitación técnica en políticas públicas, pues algunos funcionarios públicos en esta entidad se caracterizan por una baja calificación profesional.

➤ **Intimidación del Concejo por representatividad del movimiento de mujeres:** Una de las representantes de las Mujeres de Soacha mencionó que los concejales temían que las mujeres tuvieran aspiraciones políticas al Concejo Municipal y esto pudo afectar en que la política no fuera aprobada en 2011.

11. Recomendaciones para procesos similares

La principal recomendación de los actores involucrados es que se contemple una alta participación ciudadana en la fase de diagnóstico y formulación, así como fortalecer los procesos y capacidades de las organizaciones que participan para convocar a todos los sectores.

También se destacó la importancia de trabajar conjuntamente con los Concejos Municipales para capacitarlos en los conceptos y alcances de la política y así garantizar la aprobación y correcta asignación de presupuesto. Adicionalmente, se recomendó adoptar los principios de la PPMEGMS al interior de la Administración Pública del Municipio, pues se percibe aún como una herramienta de aplicación externa a las Administración local.

Por otra parte, se recomendó involucrar al sector privado en el tema de generación de empleo.

Se destacó también la importancia de fortalecer las organizaciones que participan durante el mismo proceso de formulación de la política, como ocurrió en Soacha, para que las mujeres apropien la política y sean sus gestoras. Por parte de ONUMUJERES, se considera que las mujeres fueron quienes abogaron por la aprobación posterior de la PPMEGMS en el Concejo Municipal.

También se reiteró por parte del Representante entrevistado de CENTRAP, que más allá de la emisión de políticas públicas adicionales, se requiere poner en marcha las que ya han sido formuladas, y no usarlas como herramienta electoral.

12. Desafíos en el proceso de implementación

En cuanto a los desafíos que se contemplan durante la implementación de la política, se identificaron la asignación presupuestal y la aplicabilidad de la PPMEGMS al interior de la administración pública y en las secretarías de gobierno, dado que no se entienden aún muy bien los conceptos. Otro desafío identificado es encontrar metodologías adecuadas para divulgar ampliamente la PPMEGMS, de manera que las mujeres estén informadas acerca de su naturaleza y alcances, y para que los sectores que no estuvieron involucrados en el proceso puedan beneficiarse de este alcance.

También se destacó como desafío por parte de la Secretaria de Desarrollo Social del programa Mujer y Genero, la creación de los Concejos Consultivos, conformados por mujeres representantes de los distintos sectores para el seguimiento y veeduría a la implementación de la PPMEGMS. Puesto que las distintas organizaciones de mujeres de Soacha sólo deben presentar a las Representantes elegidas para conformar el Concejo Consultivo y explicar de manera general la metodología que usaron para seleccionar a las representantes y dados los problemas de representatividad que se han evidenciado en el municipio, se considera un desafío que haya una adecuada representación de todas las organizaciones de mujeres en este proceso.

Luego de consolidar la información primaria y secundaria relacionada con la formulación de la PPMEGMS, en la siguiente sección se contrasta dicha información con el marco teórico de política pública presentado en el segundo capítulo, para entender el origen de los inconvenientes en la aprobación de la PPMEGMS en 2011.

6.2.4. Formulación y aprobación de la PPMEGMS desde la teoría de agendamiento.

En este apartado se examina la información primaria y secundaria consolidada que describe la formulación de la PPMEGMS, con base en la teoría del agendamiento y específicamente enfocando el análisis en lo presentado en el segundo capítulo, sobre la teoría de la ventana de oportunidad.

Tal como lo señala Parsons (2007), el origen de una política pública parte del reconocimiento de un problema. Para el caso de la PPMEGMS, la definición del problema era relativamente claro para quienes participaron en la formulación de la PPMEGMS: El restablecimiento de los derechos vulnerados a mujeres en situación de desplazamiento, habitantes

en el municipio de Soacha. Este último era el origen de las intervenciones que ya se estaban desarrollando, principalmente por parte de Organismos de Cooperación Internacional presentes en el municipio de Soacha; de hecho, ONUMUJERES y ACNUR impulsaron la iniciativa de recoger dichas intervenciones en el marco de una política pública para beneficiar a todas las mujeres del municipio.

Con respecto a las fases de construcción de problemas, Lenoir (1989) señala que un problema social debe tener una formulación pública mediante leyes o reglamentos. En el caso de la PPMEGMS, la formulación del restablecimiento de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento, como un problema de carácter social y público, se había facilitado, a nivel nacional, antes de la formulación de la PPMEGMS, mediante la emisión de la sentencia T025 de 2004 de la Corte Constitucional, el Auto 092 de 2008 y lo consignado en el informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento en 2011.

Ahora bien, con base en la aproximación teórica de Kingdon (1995) sobre las ventanas de oportunidad en la construcción de las agendas públicas, puede asumirse que para posicionar la PPMEGMS en la agenda pública del Concejo Municipal se requería que los tres factores –a saber: problema, respuesta o alternativa e interés político- confluyeran y se abriera la ventana política para que el tema quedará oficialmente incluido en la agenda.

Existiendo un acuerdo anterior en términos del problema y habiendo este sido formulado como un problema público mediante el marco normativo nacional, el desarrollo de la alternativa de solución en el caso de la PPMEGMS se facilitó mediante la participación de las organizaciones de mujeres, especialmente de las mujeres en situación de desplazamiento, quienes identificaron y priorizaron sus necesidades y formularon propuestas de solución frente a dichas necesidades.

En dicho proceso de formulación de la alternativa de solución, ONUMUJERES (con el acompañamiento técnico de CENTRAP) sirvió entonces como “empresario de política pública”, o como mediador social entre las mujeres y la institucionalidad municipal, según el modelo expuesto de proceso de inscripción en la agenda de Chevalier (1986), para posicionar el problema en la agenda pública. La alternativa de solución se produjo, por un lado, fortaleciendo a las organizaciones de mujeres en la exigibilidad de sus derechos y en su interlocución con las instituciones y, por otro, incidiendo ante la Administración Municipal, dada la legitimidad de ONUMUJERES como Organismo de Cooperación Internacional de Naciones Unidas.

Logrando convergencia en la formulación de la PPMEGMS, entre el problema formulado y la alternativa de solución identificada, según el modelo de Kingdon (1995), se preveían mayores posibilidades de que el tema se posicionara en la agenda pública. Sin embargo, tal como se señalaba en su modelo, la agenda se fija normalmente en la corriente política [*Politics*] y las alternativas y la definición del problema en la corriente de política [*Policy*]. Así, para que la ventana política se pueda generar y el tema ingrese formalmente en la agenda pública, se requiere que la corriente de *Policy* (problema y alternativas) se ajuste a la de *Politics*.

Con respecto al interés político necesario en la corriente de *Politics* para que se abriera la ventana política con respecto a la PPMEGMS, este no coincidió en 2011, a pesar de existir acuerdo en la formulación del problema y en la respectiva alternativa de solución y a pesar de contar con un empresario de política pública con capacidad de interlocución e incidencia ante organismos públicos como ONUMUJERES. Bajo el modelo de acción corporativista silenciosa de Garraud (1990), expuesto en la segunda sección, ONUMUJERES; como institución de carácter internacional, intentó incidir en la inclusión de intervenciones en el tema de equidad de género en la agenda municipal, sin éxito en 2011. La ventana política no se generó entonces sino hasta 2015,

4 años después del proceso inicial de posicionamiento del problema y sin el acompañamiento directo de ONUMUJERES y CENTRAP.

Según los modelos de inscripción de un problema en la agenda pública de Garraud (1990), el modelo de la movilización se caracteriza por una demanda fuerte por parte de actores sociales para promover o defender unos intereses y para movilizar ciudadanos y, hay conflicto entre los grupos sociales, las autoridades y los eventos para atraer la atención de autoridades y los medios de comunicación. Según la información proporcionada por los actores involucrados en la formulación de la PPMEGMS, se estima que el movimiento de mujeres se fortaleció durante todo el proceso de formulación de la política antes de 2011, lo que condujo a que las mujeres, en tanto actor social, tuvieran herramientas para acceder a los tomadores de decisiones, ya como movimiento más organizado y fortalecido, abogando por la atención de las autoridades municipales. Es probable que este fortalecimiento influyera, en parte, en la inscripción del problema en la agenda pública en 2015.

Sin embargo, en el modelo de Kingdon (1995) se indicaba que el estado de ánimo nacional junto con los procesos electorales las nuevas administraciones de gobierno tienen mayor influencia que los intereses organizados en la fijación de agendas, pues estos movimientos son más hábiles para bloquear propuestas o modificar elementos que para incidir en la fijación de agendas.

Con respecto a lo anterior, en el proceso de aprobación de la PPMEGMS en 2011, se reconocen factores específicos del interés político que incidieron en la fijación de la agenda y que no están asociados ni con la definición del problema ni con la alternativa que se proponía. Algunos de estos factores fueron, por ejemplo, la falta de respaldo político del Concejo Municipal al Alcalde en 2011 e incluso dinámicas de representatividad y empoderamiento de movimientos sociales como el de mujeres, cuyas intervenciones no han sido bien percibidas históricamente por los

tomadores decisiones en los espacios políticos, por los impactos que esta participación pueda tener en la modificación de agendas políticas futuras.

Aunque no hay evidencia suficiente para indicar que el fortalecimiento del movimiento de las mujeres influyó directamente en la falta de interés político para aprobar la PPMEGMS en 2011, es interesante constatar la baja representación de las mujeres en el Concejo de Soacha durante 2011 y 2015, pues sólo 15,79 % de las curules del Concejo fueron ocupadas por mujeres en los periodos 2008-2011⁶⁹ y 2012-2015 (Periodismo Público.com, 2011). Ya en la revisión de intervenciones de política pública internacionales orientadas hacia mujeres, como la de Ruanda, se evidenció que aumentar la participación política de las mujeres en los escenarios de toma de decisiones, incide positivamente en promover más iniciativas orientadas a resolver problemas asociados a las mujeres, la niñez, la familia y la educación.

Adicionalmente, como se señaló en el capítulo 2, según Downs (1957) el apoyo a políticas públicas de los tomadores de decisiones depende en parte de la posibilidad de conseguir su reelección y de maximizar su poder, prestigio o recursos. Con respecto a esto, cabe destacar que la PPMEGMS fue aprobada justo en el semestre final de la Administración Municipal del periodo 2012-2015, periodo durante el cual se aprobaron también las Políticas públicas de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Familia, Acción Comunal y Salud Mental (Alcaldía de Soacha, 2015) y que 70 % de concejales fueron reelegidos para el siguiente periodo (Periodismo Publico.com, 2015), lo que indicaría que la aprobación de las políticas mencionadas pudo haber estado motivada por la obtención de votos entre distintos grupos poblaciones para el siguiente periodo de legislatura municipal.

⁶⁹ Información ratificada por Jefe de Prensa del Concejo Municipal de Soacha 2016.

Po otra parte, es importante mencionar también que el Plan de Desarrollo para el periodo 2012-2015 (Departamento de Cundinamarca, Concejo Municipal de Soacha, 2012) contemplaba en su artículo 18.2 el programa “Mujer esencia de una sociedad armónica”⁷⁰, promoviendo así el rol de mujer como motor de la sociedad, su participación política y ciudadana, su desarrollo integral con pleno conocimiento y ejercicio de sus derechos, rechazando todas las formas de violencia, y garantizando una atención integral a mujeres víctimas del conflicto armado.

Así, el interés político en 2015 pudo estar motivado por intereses asociados a la reelección de los concejales para el siguiente periodo legislativo, así como a la necesidad de evidenciar el cumplimiento de las metas de la Administración Municipal con respecto a los compromisos consignados en el respectivo Plan de Desarrollo.

Pareciera, entonces, que la alternativa propuesta a una situación que afectaba a más de la mitad de la población del municipio y cuyos lineamientos respondían a la identificación inicial de una situación de vulnerabilidad como resultado del desplazamiento forzado, no pudo ser incluida en la agenda sino hasta cuando el interés político coincidió con el problema y la alternativa de solución, prolongando la situación de vulnerabilidad identificada por al menos 4 años más, a pesar de haber sido reconocida jurídicamente como un problema social que requería una intervención pública urgente.

Luego de identificar los factores que explican el origen de las dificultades que se presentaron en la aprobación de la PPMEGMS, en la siguiente sección se analiza la pertinencia de las intervenciones formuladas con respecto a experiencias internacionales en contextos de post-conflicto presentadas en el capítulo 4.

⁷⁰ Dentro de este programa se formulaban los Subprogramas de Refugio Seguro para la Mujer, Desarrollo Humano para la Mujer, Mujeres Gestantes y lactantes y Participación Ciudadana y Política de la Mujer.

6.2.5. La PPMEGMS con respecto a experiencias internacionales.

En la cuarta sección se presentó evidencia internacional de cómo las condiciones socioeconómicas de las mujeres víctimas del conflicto armado inciden directamente en las condiciones de sus hijos, familias y comunidades, pues durante el conflicto, muchas de ellas han tenido que asumir el rol de cabezas de familias a cargo del cuidado de familias extendidas, incluyendo sus hijos, las personas mayores, los enfermos y las personas con discapacidad.

Como se expuso en el apartado 4, las intervenciones orientadas, por ejemplo, a incrementar los años de escolaridad básica de las mujeres tienen impacto positivo en la calidad de la salud, el estatus nutricional y los prospectos de educación de sus hijos. Adicionalmente, en contextos de postconflicto como Uganda y El Congo, la garantía de servicios sociales fundamentales como alimentación salud, educación y compensación financiera fue antepuesta por las víctimas a los procesos propios de justicia. También se indicaba que mujeres educadas y saludables tienen hijos en las mismas condiciones y su capacidad de decisión dentro de los hogares impacta positivamente la nutrición, la salud y la educación de los niños; de esta manera, se ha reiterado que la igualdad de género no sólo impulsa a las mujeres a salir de la pobreza sino a la sociedad en su conjunto.

Frente al actual proceso de reparación a víctimas en Colombia, con los futuros procesos de justicia transicional que se desarrollarán en el marco del potencial acuerdo de paz con las FARC y considerando que esta investigación se orientó a intervenciones de política pública de género en contextos de desplazamiento forzado, el modelo de servicios sociales (Naomi Cahn, 2010) parece bastante coherente con lo establecido en el objetivo de la PPMEGMS con respecto a su orientación hacia la garantía y restablecimiento de los derechos fundamentales de las mujeres, especialmente de aquellas en situación de desplazamiento, residentes en el municipio de Soacha.

En cuanto al restablecimiento de servicios sociales básicos posteriores al conflicto armado y habiendo revisado las particularidades del contexto y la Política Pública Nacional de Género en Ruanda, es importante comparar estas intervenciones con las propuestas en la PPMEGMS, pues aunque se trate de una intervención Nacional en el caso de Ruanda, su contexto sirve como modelo de comparación frente a los problemas locales que enfrenta el municipio de Soacha, en lo relacionado con los efectos del conflicto armado interno. Sobre todo, lo observado en Ruanda informa acerca del impacto que sufrieron las mujeres durante el conflicto y el desplazamiento forzado, las condiciones de pobreza y precariedad de la población en general, y el rol que tuvieron las mujeres como cabezas de familia, líderes comunitarias y proveedoras de medios de subsistencia.

Dos intervenciones se observan como orientadoras en el desarrollo de la política pública de género en Ruanda: la emisión de una Constitución Nacional sensible al género, posterior al genocidio, y el aumento de participación política de las mujeres en el parlamento, lo que, según la evidencia presentada en la información secundaria revisada para el caso de Ruanda, habría incrementado los presupuestos de salud y educación. Adicionalmente, el aumento de la participación política de las mujeres en el parlamento coincidió con la introducción de leyes de protección a la niñez y herencia de tierras por parte de las mujeres. Sin pretender aquí proponer una relación causal directa entre el aumento de la participación de las mujeres en procesos legislativos, y el aumento de la promoción y aprobación de leyes e intervenciones que beneficien a las mujeres, para el caso de Ruanda se identifica incidencia entre los dos procesos; no obstante, faltaría aún acumular mayor evidencia empírica que permitiera afirmar o falsear dicha relación.

Estas intervenciones han además cambiado los modelos de representación tradicionales de género, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y niñas en Ruanda, en términos participación y representatividad.

Una iniciativa política novedosa en el proceso en Ruanda fue la creación del Foro de Mujeres Parlamentarias para introducir ajustes de enfoque de género en las leyes y sensibilizar grupos de mujeres en el tema. Una estrategia de sensibilización de este foro fue incluir parlamentarios hombres en las visitas de campo a los grupos de mujeres para recolectar información de Violencia Basada en Género (VBG).

En cuanto a las instituciones para soportar la política pública de género en Ruanda, se estableció una estructura robusta alrededor de las intervenciones de política pública de género, mediante la creación entidades como el Ministerio de Género, La oficina de Género y Monitoreo, El Concejo Nacional de Mujeres, El Cluster Nacional de Género y la creación de puntos focales de género en los Departamentos. En este sentido, al menos para el caso de la formulación y promoción de políticas públicas de género, se necesita crear entidades responsables y asignar funciones y responsabilidades institucionales, sobre todo, cuando la política pública a promover es acerca de temas que no se reconocen como prioritarios en el contexto social, aun cuando comiencen a percibirse como importantes en la agenda pública.

Cabe destacar que en el caso de Ruanda se observan intervenciones desde las regulaciones políticas, sociales y culturales, que parten de la reforma de la propia constitución y la implementación inmediata de un nuevo sistema de participación política como base para legitimar las demás intervenciones descritas en La Política Pública Nacional de Género en Ruanda.

Contrastando lo expuesto sobre el modelo de participación política en Ruanda, con lo establecido en la PPMEGMS, como se mencionó en el apartado anterior, durante los dos periodos en que se presentó la PPMEGMS para aprobación del Concejo Municipal, solamente 3 de las 19 curules del Concejo estaban ocupadas por mujeres, muy por debajo del 30% establecido en la Ley de Cuotas (Colombia, Congreso Nacional de la Republica , 2000). Esto, como se señaló atrás, no

configura evidencia suficiente para asegurarse que la falta de participación de mujeres en la actividad legislativa del Concejo explica la falta de aprobación de leyes, medidas e intervenciones que las beneficien. Sin embargo, la coincidencia de ambos procesos –el aumento de participación de las mujeres en procesos legislativos, por una parte, y la mayor aprobación de leyes que las beneficie, por otra- en el caso del parlamento de Ruanda, permite plantear dicha coincidencia como una hipótesis exploratoria.

En términos de la estructura institucional alrededor de la implementación de la PMEGMS, el documento final de la política solamente menciona que cada entidad y cada Secretaría del Municipio formulará y adoptará su Plan de Transversalidad de Género (PSTG) con el acompañamiento de la Secretaria para el Desarrollo Social y la participación Comunitaria, de manera que no se contemplan reformas institucionales drásticas en creación de entidades o asignación de funciones. La PMEGMS menciona que la dependencia que tenga a cargo los programas de mujer deberá informar anualmente sobre la implementación. Otra instancia que se menciona será creada para implementar la PMEGMS es el Consejo Consultivo de Mujeres⁷¹, una instancia de coordinación entre las organizaciones de mujeres y la Administración Municipal para, entre otros, ejercer control social a la política, analizar los problemas de las mujeres en el restablecimiento de sus derechos, proponer recomendaciones y promover la participación en el nivel rural y urbano.

Ahora, al compararse los ejes programáticos contenidos en la política pública de Ruanda y en la PPMEGMS, en las dos se formulan intervenciones de empoderamiento económico de las mujeres mediante iniciativas de emprendimiento, capacitación y acceso a créditos, capacitación al

⁷¹ Según información de la persona entrevistada del Programa Mujer y Género, a pesar de que la PPMEGMS fue aprobada en 2015, a la fecha de la entrevista (17/08/2016) el proceso de constitución de los Concejos Consultivos de Mujeres no ha iniciado aun, se espera tenerlo conformado a finales del 2016.

sector público en temas de género, participación de al menos 30% de mujeres en instancias de toma de decisiones, participación de las mujeres en escenarios de construcción de paz, acceso a servicios de salud y programas de salud reproductiva, y participación en evaluaciones de medio ambiente.

Dos diferencias principales de la política Pública de Género en Ruanda con respecto a la PPMEGMS, es que la primera incluyó el tema de protección de los derechos de tenencia y herencia de tierras para las mujeres e incorporó en uno de sus ejes programáticos la inserción de las mujeres en posiciones importantes en el sector privado. Otro sub-programa formulado en la política de Ruanda, ausente en la PPMEGMS, es la inclusión de las mujeres en programas de ciencia y tecnología⁷² y la reducción de la participación de las mujeres en la economía de cuidado⁷³. Adicionalmente, la política pública de Ruanda establece esquemas de empoderamiento social y económico, así como esquemas de protección social para la población más vulnerable.

La PPMEGMS, por su parte, incluye un eje programático con varias intervenciones en el tema de violencia contra la mujer, indispensable para mujeres en condiciones de vulnerabilidad, que no quedó consignado directamente en la Política Nacional de Género de Ruanda. Otro tema ausente en las intervenciones de Ruanda es el de vivienda, pues, aunque en la PPMEGMS se trate sólo mediante la gestión de subsidios, al menos se menciona la necesidad de gestionar el tema de asignaciones de vivienda.

⁷²Si bien la PPMEGMS incluye dentro de uno del eje programático de la educación, una acción orientada a promover el acceso de las mujeres a tecnologías de la comunicación, no se menciona el acceso a programas específicos de ciencia y tecnología.

⁷³Con respecto a la inclusión de estos temas en los Lineamientos de política pública Nacional de equidad de género de las mujeres, se destaca que están incluidas intervenciones de promoción y fortalecimiento del acceso a la propiedad y a los recursos productivos, conciliación de la vida familiar y laboral y acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías, no se menciona ninguna intervención con respecto a la inclusión de las mujeres en programas de Ciencia. Sin embargo, estos temas no quedaron incluidos directamente en el plan priorizado de la política para el periodo 2013-2026 en el CONPES 161 de 2013.

Del análisis comparativo de las dos políticas se encuentran diferencias importantes en términos del contexto de la participación política de las mujeres en los escenarios de decisión, pues la representatividad de las mujeres en órganos como el Concejo de Soacha está aproximadamente en la mitad de lo establecido como mínimo en la ley de Cuotas. También es importante destacar que el tema de la tenencia y administración de tierras no quedó incluido directamente en la PPMEGMS. Aunque una intervención contempla desarrollar los 13 programas del Auto No. 092 del 2008 según las necesidades y capacidades del Municipio, y aunque el Auto incluye el programa de Acceso a la propiedad de la tierra, no se formula una intervención específica para promover el acceso a Tierras de las mujeres en la PPMEGMS.

Otro tema incluido en Ruanda y ausente en la PPMEGMS, es el desarrollo de alternativas del empleo para las mujeres en el sector privado, importante para el municipio de Soacha por ser un lugar de acogida de población desplazada; esto representa un desafío en términos de desarrollo económico y generación de recursos para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones de política pública. En términos de medios de subsistencia, la reducción de la participación de las mujeres en economía del cuidado quedó reflejada para el caso de Ruanda, pero no para el caso de la PPMEGMS.

En cuanto al marco institucional, el documento de política en Ruanda señala las responsabilidades específicas que cada institución del Estado tendrá frente a la implementación de la política pública. Esto no se formuló detalladamente en la PPMEGMS y podría generar inconvenientes de coordinación entre las entidades involucradas. Adicionalmente, para implementar la política en Ruanda, se creó un marco institucional nacional amplio para soportarla; en el caso de Soacha solamente se menciona la creación de los Consejos Consultivos de Mujeres,

el acompañamiento de la Secretaría para el Desarrollo Social y la participación Comunitaria, y los reportes de gestión la dependencia que tenga a cargo los programas de mujer.

Por último, es pertinente destacar la iniciativa del Foro de Mujeres Parlamentarias, de incluir hombres del parlamento en sus visitas a grupos de mujeres para sensibilizarlos en temas de género y los problemas de Violencia Basada en Género (VBG) que enfrentan las mujeres. Luego de los inconvenientes en la formulación de la PPMEGMS en el Concejo Municipal, constituido tradicionalmente por hombres en aproximadamente un 84%, este tipo de iniciativas posiblemente impactarían positivamente el respaldo político a siguientes propuestas de intervención legislativa y ejecutiva orientadas a proteger a las mujeres.

Luego de comparar las intervenciones de la PPMEGMS con intervenciones de política pública de género internacionales, en la siguiente sección se comparan las intervenciones entre la política pública nacional de equidad de género en Colombia y la PPMEGMS para analizar la articulación entre el nivel nacional y local.

6.2.6. La PPMEGMS con respecto a la Política Pública Nacional de equidad de género en Colombia.

Considerando la coordinación entre el nivel nacional y territorial como uno de los mayores desafíos en la priorización de políticas públicas, en este apartado se analiza la articulación entre los lineamientos de política pública nacional de género en Colombia y la PPMEGMS.

Los lineamientos de la política pública Nacional de equidad de género para las mujeres fueron emitidos en 2012. Sin embargo, varios problemas que las mujeres enfrentaban en el país y que se exponen en el documento de los lineamientos de la Política Pública Nacional de equidad de género en Colombia están incluidos en las intervenciones propuestas por el documento inicial

de la PPMEGMS en 2011, entre ellas, se pueden mencionar la falta de autonomía económica de las mujeres, el impacto diferencial del desplazamiento forzado en las mujeres, la baja participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones, el acceso a salud y la garantía de los derechos sexuales y reproductivos y el acceso a educación. Sin embargo, la dificultad en el acceso a tierras, que se presentó en los lineamientos de política pública nacional, no fue recogida directamente en la PPMEGMS. Cabe anotar, sin embargo, que la formulación de la PPMEGMS inició antes de la emisión de la Ley de restitución de tierras en 2011.

Para contrastar las intervenciones de la PPMEGMS y las intervenciones contempladas los lineamientos de la política pública Nacional de equidad de género, y considerando que el CONPES 161 de 2013 fue emitido con base en lo establecido en los lineamientos de la Política Pública Nacional de equidad de género para las mujeres, para establecer el plan de acción para el periodo 2013-2026, se presenta a continuación una relación entre los ejes programáticos de la PPMEGMS y los ejes temáticos priorizados del CONPES 161 de 2013:

Tabla 3.

Comparación entre ejes temáticos del CONPES 161 de 2013 y de la PPMEGMS

Ejes programáticos PPMEGMS	Ejes temáticos priorizados CONPES 161
Construimos paz y convivencia en Soacha para la mujer víctima del conflicto armado.	Construcción de paz y transformación cultural.
En Soacha la participación y decisión de las mujeres es efectiva.	Participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones.
Soacha emprendedora garantiza los derechos económicos de las mujeres.	Autonomía económica y acceso a activos.
Soacha vida sana para todas.	Salud y derechos sexuales y reproductivos.
Soacha educada respeta los derechos y los espacios de la mujer.	Enfoque de género en la educación.

Soacha justa y libre de violencia contra las mujeres.	Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.
---	--

Con excepción del acceso a tierras que quedo consignado como problema en los lineamientos de la Política Pública Nacional de equidad de género, pero no en la PPMEGMS, en términos generales, los ejes programáticos de la PPMEGMS se articulan con respecto a las prioridades establecidas en el tema de género a nivel nacional, según lo establecido en los documentos oficiales de la PPMEGMS en 2011 y 2015.

Luego de comparar los ejes temáticos entre la política pública nacional de equidad de género y la PPMEGMS, en el siguiente apartado se analiza la pertinencia de las intervenciones contenidas en la PPMEGMS con respecto al problema de política pública previamente identificado, así como su pertinencia con respecto al marco de soluciones duraderas establecido por Naciones Unidas.

6.2.7. Las intervenciones de la PPMEGMS como respuesta al problema de política pública identificado y su orientación a soluciones duraderas al desplazamiento.

Considerando que el restablecimiento de los derechos de las mujeres fue el objetivo de las intervenciones de política pública propuestas ante los problemas que se identificaron como aquellos que enfrentan las mujeres en situación de desplazamiento y considerando que la PPMEGMS intentó recoger y extender a todas las mujeres del municipio esas intervenciones, en esta sección se revisará la pertinencia de las intervenciones propuestas con respecto a las necesidades de las mujeres desplazadas y, a su vez, su orientación hacia soluciones duraderas al desplazamiento forzado.

Ya en el informe que se presentó de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en 2011, se reiteraba en las recomendaciones para atender el impacto diferenciado que ha tenido el desplazamiento forzado en las mujeres, la importancia de incluir el enfoque de derechos en las políticas públicas, así como la necesidad de generar oportunidades de trabajo formal desde el sector privado más que de emprendimiento; esto, frente a las dificultades de inserción productiva y de sobrecarga en economía del cuidado que se habían identificado, en especial, para las mujeres cabeza de familia.

En lo que respecta al nivel local, según lo presentado sobre el documento de la PPMEGMS en 2011, Soacha era el primer municipio receptor de población en situación de desplazamiento en el departamento de Cundinamarca, las mujeres representaban el 51.2%, el 56% eran jefes de hogar y únicas responsables de sus hijos y familia extendida y este cambio de roles las exponía a varios tipos de violencias y vulnerabilidades. Adicionalmente, en este mismo documento se establecía como principio de la política la transformación de la vida de las mujeres víctimas del desplazamiento mediante el acceso a los derechos para superar el estado de cosas inconstitucionales decretado por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-025 de 2004.

En lo que respecta a la pertinencia del documento de la PPMEGMS para responder a las necesidades de las mujeres en situación de desplazamiento, es importante destacar que, de los 8 ejes programáticos, el eje “Construimos paz y convivencia en Soacha para la mujer víctima del conflicto armado” se orienta a restablecer los derechos de las mujeres víctimas del conflicto. En este eje se incluyen la formación a organizaciones de mujeres sobre mecanismos jurídicos de reparación, justicia y protección, así como la promoción del programa Casa Refugio para víctimas del conflicto y la implementación del Auto 092 del 14 de abril de 2008 de acuerdo a las capacidades

del Municipio, cuyos programas se dirigen a llenar los vacíos de la política Pública de atención al desplazamiento⁷⁴.

En cuanto a la información primaria obtenida sobre las que se percibían como necesidades de las mujeres desplazadas en la fase de diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS, las principales necesidades identificadas fueron la generación de ingresos, vivienda y Violencia Basada en Género (VBG). Algunos actores identificaron también los temas de salud, educación, participación, capacitación en legislación de género y fortalecimiento organizativo. A continuación, se presentarán entonces las principales acciones propuestas en la PPMEGMS por cada necesidad identificada de las mujeres desplazadas.

Con respecto a la generación de ingresos, la PPMEGMS se orienta, por un lado, a promover el emprendimiento con recursos y capacitación técnica y a promover actividades de comercialización y, por otro lado, a garantizar la equidad de género en empleos en la Administración Municipal. Se formulan acciones dirigidas a la capacitación con entidades públicas y privadas para el trabajo, formación agroecológica y acceso a créditos. Adicionalmente, se establecen acciones para promover la soberanía alimentaria, especialmente para mujeres cabeza de familia y de fomento a la producción y comercialización campesina a cargo de las mujeres.

En el tema de vivienda, en la PPMEGMS se establece la gestión de subsidios para mujeres cabeza de familia, desplazadas y mujeres rurales y la asesoría a las mujeres sobre los trámites para acceder a esos subsidios.

En términos de violencia contra las mujeres, se formulan acciones de capacitación a los funcionarios públicos que atienden a las mujeres víctimas, campañas de sensibilización de

⁷⁴ Los principales programas incluidos en el Auto 092 incluyen violencia sexual e intrafamiliar y atención integral a sus víctimas, salud, acceso a oportunidades laborales, educación, propiedad de tierras, protección de indígenas y afrodescendientes, participación, justicia y reparación, acompañamiento psicosocial y acceso al sistema de protección.

prevención de violencia contra las mujeres, sensibilización y capacitación a la ciudadanía para promover las denuncias, difusión de la ley 1257, fortalecimiento de la red municipal por la no violencia contra las mujeres, capacitación a las mujeres en leyes y rutas de atención, seguimiento a casos y protocolos de atención, sensibilización de las autoridades encargadas de la seguridad en temas de género y la implementación de un sistema de información sobre casos de violencia contra las mujeres.

En lo relativo a salud, se incluyeron intervenciones de (i) capacitación a profesionales de la salud en atención diferencial, (ii) difusión de la sentencia C-355 de 2006 sobre despenalización del aborto, (iii) creación de un comité mixto de salud sexual y reproductiva, (iv) campañas de atención y prevención en salud sexual y reproductiva, (v) entrega de anticonceptivos de emergencia y de barrera no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, (vi) mejoramiento en la información en el sistema de salud, y (vii) promoción de atención psicosocial y domiciliaria a mujeres con discapacidades.

En cuanto a educación, se propone (i) el fomento de educación gratuita para mujeres líderes y de escasos recursos, (ii) garantía de acceso a tecnologías de telecomunicación y la difusión de programas de educación superior, técnica y tecnológica, (iii) intercambio de jóvenes, (iv) creación de un sistema para monitorear la permanencia de mujeres y niñas en el sistema educativo, (v) formación de la comunidad educativa en derechos humanos y salud sexual y reproductiva, (vi) creación de programas técnicos, tecnológicos y profesionales para vincular a las mujeres laboralmente, (vii) formación de mujeres en emprendimiento y (viii) formación en técnicas agropecuarias a las mujeres rurales.

En lo relacionado con participación, se formula (i) la implementación del Concejo Consultivo de mujeres (CCM) como instancia que representa a las mujeres, (ii) el fortaleciendo de

las organizaciones de mujeres, (iii) monitoreo a la ley de cuotas (30 % de mujeres en cargos de toma de decisiones) y (iv) la formación de las mujeres en planeación participativa con enfoque de género.

En términos de la garantía de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento, que era el fin último de la política, y de las respuestas de intervención frente a la situación de las mujeres desplazadas identificadas por los actores entrevistados, los temas de generación de ingresos, vivienda, violencia de género, salud, educación, participación, capacitación en legislación de género y fortalecimiento organizativo se abordaron con intervenciones específicas en la PPMEGMS. Sin embargo, se percibe de las Representantes de Mujeres de Soacha entrevistadas que, el alcance de las iniciativas propuestas en los temas de generación de ingresos y fortalecimiento organizativo no es suficiente frente a la dimensión de estos problemas. Adicionalmente, las intervenciones en materia de vivienda se enmarcan sólo en la gestión de subsidios de vivienda y este tema será relevante dada la ocupación de zonas ilegales por parte de la población desplazada en el municipio de Soacha.⁷⁵

Luego de revisar la pertinencia de las intervenciones consignadas en la PPMEGMS frente a las necesidades identificadas de las mujeres desplazadas, es necesario revisar en qué medida dichas intervenciones se orientan a consolidar soluciones duraderas al desplazamiento. Según los 8 criterios establecidos por Naciones Unidas (Asamblea General de Naciones Unidas, 2010) como referente para alcanzar una solución duradera al desplazamiento forzado, se presentan a continuación algunas intervenciones específicas contenidas en la PPMEGMS con respecto a cada criterio:

⁷⁵ Preocupación manifestada por representante del ACNUR durante la entrevista.

- i. Seguridad personal y pública a largo plazo:** Adicional a lo mencionado sobre la implementación del Auto 092, que contempla eliminar barreras al sistema de protección de mujeres desplazadas, la PPMEGMS establece la conformación de zonas seguras para mujeres, la incorporación de los concejos de seguridad municipal para evaluación de la seguridad de las mujeres y la incorporación del enfoque de género en los sistemas de vigilancia del espacio público.
- ii. Nivel de vida adecuado:** Con respecto al acceso a alimentación, la PPMEGMS plantea el acceso permanente de mujeres cabeza de familia sin empleo y sus familias a alimentos en cantidades adecuadas y con los contenidos nutricionales necesarios. En lo relacionado con vivienda, se incluye la orientación a mujeres sobre los trámites para acceder a subsidio de vivienda, y la gestión de cupos de los subsidios para madres cabeza de familia y mujeres en situación de desplazamiento. En salud, se menciona la atención diferenciada a las mujeres en el sistema, mediante capacitación a los profesionales de la salud, campañas de prevención y atención en salud sexual y reproductiva, atención domiciliaria a mujeres discapacitadas y atención psicosocial. Con respecto a educación, se propone promover la educación gratuita en todos los niveles, para mujeres líderes y mujeres de escasos recursos.
- iii. Acceso a medios de subsistencia:** La PPMEGMS formula acciones principalmente orientadas a promover el emprendimiento con capacitaciones técnicas y vinculación de mujeres productoras de alimentos a mercados. También se plantean acciones para garantizar equidad en el empleo formal en el municipio y fomentar el acceso de las mujeres a créditos.
- iv. Mecanismos eficaces y asequibles para restituir la vivienda, la tierra y la propiedad:**
En el eje programático “Construimos Paz y Convivencia en Soacha para la mujer víctima

del conflicto armado”, la PPMEGMS formula actividades formación a las organizaciones de mujeres en la ley de justicia, reparación y protección de víctimas del conflicto. La PPMEGMS menciona también la implementación del Auto 092, que contempla el tema de reparación. Sin embargo, en la PPMEGMS no se formulan mecanismos o intervenciones específicas de restitución de tierras, vivienda y propiedad.

v. Acceso a la documentación personal y de otra índole sin discriminación: La PPMEGMS no plantea intervención alguna relacionada con el suministro de documentación para acceder a servicios del Estado.

vi. Reunificación familiar: En la PPMEGMS no se formulan intervenciones con respecto a este criterio.

vii. Participación en los asuntos públicos sin discriminación: Se formulan intervenciones con respecto al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, el monitoreo de la ley de cuotas, la creación del Concejo Consultivo de Mujeres como instancia representativa de las mujeres del municipio y la capacitación a mujeres en planeación participativa.

viii. Acceso a recursos efectivos y a la justicia: En el eje programático “*Construimos Paz y Convivencia en Soacha para la mujer víctima del conflicto armado*” se menciona la formación a las organizaciones de mujeres en la ley de justicia, reparación y protección de víctimas del conflicto, y la implementación del Auto 092, que contempla el tema de reparación.

En términos de los 8 criterios que se consideran para evaluar que una solución duradera haya sido alcanzada, la PPMEGMS incluyó intervenciones orientadas a soluciones duraderas en términos de acceso a medios de subsistencia, nivel de vida adecuado, seguridad personal y pública a largo plazo, y participación en los asuntos públicos sin discriminación.

Sin embargo, el acceso a mecanismos de restitución de vivienda, tierra y propiedad es uno de los temas ausentes en la PPMEGMS. En el tema de acceso a justicia transicional y reparación, la política trata el tema de manera general sin mencionar la garantía específica del acceso a estos mecanismos que serán de especial trascendencia para las mujeres víctimas del desplazamiento en la percepción de injusticia por parte de las víctimas, lo cual impacta el proceso de reconciliación y, en últimas, las soluciones duraderas y la sostenibilidad del potencial acuerdo de Paz con la FARC.

En lo que respecta al empleo y medios de subsistencia, aunque la PPMEGMS incluyó intervenciones orientadas a soluciones duraderas, el enfoque principal es hacia el emprendimiento y la producción rural. A pesar de que se mencionan medidas para garantizar la equidad en el empleo formal, no se proponen medidas específicas para integrar a las mujeres al mercado formal, siendo esta una recomendación del informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en el 2011. Adicionalmente, tampoco se formulan intervenciones de capacitación específicas en medios de subsistencia urbanos, lo cual es relevante si se considera que la población desplazada en Colombia ha tenido un origen principalmente rural.⁷⁶

En resumen, el objetivo principal de la PPMEGMS fue el restablecimiento de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento para superar el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional mediante la sentencia T025 de 2004. Las necesidades de las mujeres en situación de desplazamiento que se consideraban prioritarias atender fueron (i) generación de ingresos, (ii) vivienda, (iii) Violencia Basada en Género VBG, (iv) salud, (v) educación y (vi) participación política. La PPMEGMS incluyó intervenciones específicas orientadas a todas estas necesidades. Sin embargo, el tema de tierras, fundamental para la igualdad

⁷⁶ “La mayoría de los desplazados internos, son desplazados de zonas rurales a centros urbanos, aunque los desplazamientos intra-urbanos también están en aumento ya que el 51% los desplazados internos residen en las 25 ciudades principales de Colombia” (ACNUR, 2016).

de derechos de propiedad y para procesos de restitución y reparación posterior a conflictos, no quedó incluido en la PPMEGMS. Adicionalmente, la generación de oportunidades de empleo formal para mujeres desplazadas en contextos urbanos es otro tema ausente y que podría limitar el alcance de soluciones duraderas de las mujeres en situación de desplazamiento.

Luego de analizar detalladamente la PPMEGMS con respecto a lo presentado en los capítulos 2, 4 y 5, en el siguiente capítulo se presentan las conclusiones y algunas consideraciones de política pública aplicables a procesos de formulación de política pública de equidad de género en contextos de desplazamiento forzado prolongado en áreas urbanas.

7. Conclusiones y consideraciones de política pública

En el presente capítulo se proponen algunas conclusiones y recomendaciones que resultan del análisis de la información expuesta en los capítulos anteriores. Especialmente, se presentan a manera de conclusión, recomendaciones para futuros procesos de formulación de políticas públicas de género en contextos locales afectados por desplazamiento forzado prolongado. Como se verá, dichas recomendaciones no sólo aplican a Colombia, sino a contextos locales de alta recepción de población desplazada en el que se estén implementando intervenciones de política pública de género orientados a la integración local como solución duradera al desplazamiento forzado.

7.1. La importancia de las intervenciones de política pública locales con enfoque de género en contextos de desplazamiento forzado

Incluir las necesidades de la población de acogida en las iniciativas locales de desarrollo dirigidas a soluciones de largo plazo para la población desplazada mediante mejoramiento de la oferta de servicios sociales para toda la población, así como potenciar las capacidades productivas y de generación de ingresos de las personas en situación de desplazamiento, son consideraciones importantes para la integración local como solución al desplazamiento, en entornos urbanos como el del municipio de Soacha. En términos del diagnóstico del problema de política pública y la formulación de intervenciones, se considera que la participación del grupo poblacional a quien se dirigiría la intervención de política pública de la PPMEGMS fue fundamental para legitimar el proceso. Adicionalmente, esto permitió que el mismo proceso sirviera para empoderar a las mujeres en la exigibilidad de sus derechos, mejorar su capacidad de interlocución con los actores públicos institucionales y para fortalecer los procesos organizativos de las mujeres.

El diagnóstico inicial daba cuenta de la situación de vulnerabilidad que enfrentaban las mujeres en situación de desplazamiento que llegaron al municipio. A pesar de que las intervenciones de política pública partieron de dichas necesidades, la política extendió su alcance a todas las mujeres del municipio, aspecto fundamental para lograr soluciones sostenibles al desplazamiento en contextos de integración local, como el que se presenta en Soacha.

A pesar de que el proceso estuvo acompañado por entidades nacionales e internacionales con capacidad de interlocución e incidencia frente a entidades públicas, hubo dificultades para obtener el interés político de los tomadores de decisiones y la iniciativa duró 4 años más en trámite, desde el momento de su presentación inicial en 2011, prolongando así la situación de vulnerabilidad del principal grupo poblacional al que se esperaba proteger con la PPMEGMS, a saber: mujeres víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Soacha. Se considera entonces que la incorporación de los tomadores de decisiones desde las fases iniciales de formulación es indispensable para que la iniciativa quede consignada en la agenda pública desde sus inicios. A pesar de la prevención frente a aspectos políticos asociados a las campañas e intereses electorales, se requieren espacios regulados para que los tomadores de decisiones del sector público interactúen con los grupos que serán beneficiados con la política pública durante las fases de formulación de las políticas. Adicionalmente, en este tema particular, se requieren actividades o espacios para socializar los problemas y situaciones que enfrentan las mujeres y su impacto social.

Por otra parte, luego de revisar el impacto de la representatividad de las mujeres en los escenarios públicos de decisión, se encontró una baja representatividad histórica de las mujeres en el Concejo de Soacha, lo cual ilustra la falta de interés general en incluir a las mujeres en espacios para resolver problemas que afectan sus propias vidas y la falta de interés en ámbitos locales de respaldar iniciativas dirigidas a resolver su situación. La formulación de la PPMEGMS dejó en

manifiesto la importancia de empoderar a las mujeres para que busquen espacios de organización y discusión, y para que aboguen por intervenciones dirigidas a solucionar sus problemas; esto se evidencia en que fueron las mujeres quienes se apropiaron de la PPMEGMS, inicialmente formulada en 2011 y en que abogaron por su aprobación en 2015, sin el acompañamiento de las instituciones que inicialmente lideraron el proceso. Al respecto, durante las entrevistas, una de las Representantes de las Mujeres de Soacha identificó la prevención de algunos concejales frente al empoderamiento de las mujeres para abogar por la PPMEGMS, y cómo esto representaba posiblemente una amenaza en futuros procesos electorales, lo que de alguna manera podría haber generado resistencia en el Concejo hacia la iniciativa presentada.

Por otra parte, el hecho de que uno de los programas del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 estuviera orientado al rol esencial de la mujer dentro de la sociedad y se consignaran allí compromisos en temas de violencia contra las mujeres, atención a las mujeres víctimas del conflicto, promoción del ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de las mujeres, así como su participación política y ciudadana⁷⁷, influyó en que el tema se posicionara en la agenda de la Administración pública y se abogara por él ante el Concejo Municipal.

Por último, cabe destacar cómo durante el proceso de formulación de la política se discutieron y fortalecieron los procesos de empoderamiento y fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, lo cual fue uno de los alcances más importantes del proceso, pues se produjeron cambios en las actitudes de las mujeres participantes que se esperaban posterior a la implementación de la PPMEGMS, pero que ocurrieron aun sin haberse finalizado el proceso de formulación de la PPMEGMS. De esta manera, el proceso de formulación, en sí mismo, dio

⁷⁷ Dentro de este programa se formulaban los Subprogramas de Refugio Seguro para la Mujer, Desarrollo Humano para la Mujer, Mujeres Gestantes y lactantes y Participación Ciudadana y Política de la Mujer.

herramientas a las mujeres líderes, que luego les permitieron defender la política directamente ante las autoridades municipales.

7.2. La importancia de la participación de las mujeres y la convergencia del interés político en el diseño de políticas públicas

A pesar de los acuerdos acerca del problema y las alternativas de solución que originaron la PPMEGMS, el tema no se posicionó en la agenda Municipal sino hasta tanto conflujo el interés político y se generó la ventana política. Esta ventana fue aprovechada por las organizaciones de mujeres en Soacha, quienes aprovecharon la apertura de la ventana política para posicionar el tema en la agenda en 2015; esto, gracias a que contaban con un problema ya formulado como público y con una alternativa de solución diseñada mediante un proceso participativo y avalada por organizaciones Internacionales que sirvieron como empresarios políticos. Al respecto, cabe reiterar que la no convergencia del interés político en 2011 perpetuó la vulneración de los derechos que se esperaban proteger con la implementación de la PPMEGMS, al menos por un periodo adicional de 4 años desde que se presentó por primera vez la PPMEGMS en el Concejo Municipal.

Lo anterior refuerza la importancia de involucrar y sensibilizar a los tomadores de decisiones desde cuando se formula el problema como de carácter público, hasta cuando se acuerdan las alternativas de intervención con la población afectada. Esto, además de sensibilizar a los funcionarios sobre los problemas sociales y permitirles tener una perspectiva de los impactos de las intervenciones que se están proponiendo, facilitará la inscripción del problema en la agenda pública.

Con respecto al tema específico de políticas públicas de equidad de género, aunque para el caso de Soacha no hay suficiente evidencia para indicar una relación directa entre la baja

representatividad de las mujeres en el Concejo y las dificultades en la aprobación de la PPMEGMS, a partir del caso analizado en Ruanda podría considerarse la representatividad de las mujeres en escenarios de toma de decisiones como un factor que en algún grado incidiría en que las iniciativas de equidad de género y los problemas de las mujeres tengan respaldo político, así como para que los problemas sociales que afectan a niños y comunidades vulnerables sean adecuadamente consideradas e intervenidas por el sector público. Dicha eventual incidencia se plantea aquí a manera exploratoria, sin pretenderse asegurar que aumentar la cantidad de mujeres que participan en procesos de toma de decisión –administrativa, social, política o legislativa – sea condición necesaria y suficiente para garantizar la adecuada inclusión del enfoque de género en las intervenciones, políticas y leyes aprobadas.

Para el caso particular de la PPMEGMS, la representatividad de las mujeres en el Concejo Municipal durante los dos periodos en que se presentó para aprobación, fue de aproximadamente la mitad de lo establecido por la Ley de Cuotas de Colombia; de hecho, varios actores entrevistados consideraron que el alcance de la política pública no era entendido por quienes constituían el Concejo Municipal en ese momento.

Adicionalmente, sensibilizar a los hombres sobre la situación de las mujeres, especialmente a hombres con incidencia en la toma de decisiones, es fundamental para incluir el enfoque de género de manera estructural en los programas, planes y proyectos públicos. Iniciativas como el “Foro de parlamentarias de Ruanda”, en las que se incluían parlamentarios hombres en las visitas a organizaciones de mujeres para evaluar la situación frente a la violencia contra las mujeres, se consideran valiosas en contextos en los que los organismos de toma de decisiones están constituidos en su mayoría por hombres, como el Concejo Municipal de Soacha.

En el proceso de formulación de la PPMEGMS se destaca que la metodología de participación ciudadana que permitió, además de caracterizar el problema desde las necesidades de la población que se esperaba atender y formular intervenciones de acuerdo a dichas necesidades, fortalecer a las mujeres en empoderamiento, exigibilidad de derechos y fortalecimiento organizativo, temas objeto de la misma política. Al respecto, llama la atención que, en buena parte, estos temas se fortalecieron incluso antes de que la PPMEGMS fuera aprobada e implementada, lo cual permitió a las mujeres, además, apropiarse de la política y defenderla, incluso sin contar con el acompañamiento de las organizaciones que estuvieron presentes al inicio de la formulación.

7.3. La importancia de intervenciones de política pública orientadas a soluciones duraderas para mujeres en situación de desplazamiento

En lo que respecta a las condiciones de las mujeres en situación de desplazamiento, motivante inicial de la política pública, la PPMEGMS formuló intervenciones como respuesta a un proceso amplio de identificación y priorización de dichas necesidades. De hecho, los actores entrevistados perciben que la política consignó correctamente las prioridades identificadas por las mujeres desplazadas durante el proceso. Sin embargo, la PPMEGMS no incluyó el tema de acceso a tierras, fundamental para la reparación y restitución a las víctimas, sobre todo, en el contexto de cierre de ejecución de una jurisdicción de justicia transicional para reparación, como Justicia y Paz, y como seguramente lo contemplará la jurisdicción de justicia especial dispuesta para la implementación de los acuerdos entre el Gobierno Colombiano y las FARC. Esto es relevante, especialmente para garantizar la equidad de los derechos de propiedad de mujeres que luego del desplazamiento perdieron a sus proveedores económicos y se constituyeron *de facto* en proveedoras de medios de subsistencia de sus familias y comunidades.

Ahora bien, a pesar de que la PPMEGMS incluyó intervenciones para garantizar y restaurar los derechos económicos de las mujeres, la mayoría estuvieron dirigidas a actividades de emprendimiento más que a intervenciones en empleo formal, lo cual es un limitante para que la responsabilidad de largo plazo de las oportunidades económicas de las mujeres se comparta con el sector público y privado. Sin un sector privado activo y con interés en promover iniciativas empresariales que incluyan a las mujeres en situación de desplazamiento, será muy difícil restaurar y promover los derechos económicos de las mujeres a largo plazo

Promover los medios de subsistencia de las mujeres es fundamental para lograr su estabilización socio-económica y la de sus comunidades y, por lo tanto, indispensable para considerar que se alcanzó una solución duradera al desplazamiento. Por este motivo, deberían contemplarse instrumentos institucionales suficientes para involucrar al sector privado de manera decidida, o para proporcionar directamente a las mujeres la capacitación necesaria para incorporarse al sector privado.

De hecho, con respecto al sector privado, la PPMEGMS no contempla su involucramiento y corresponsabilidad alrededor de las intervenciones y esto podría dificultar la implementación y sostenibilidad de la Política, así como la inserción progresiva de las mujeres en el sector privado que, en últimas, es lo que garantizaría la sostenibilidad de sus ingresos.

Por otra parte, en el contexto de integración local urbana de población desplazada del municipio, se consideró fundamental extender las intervenciones de política pública, orientadas inicialmente a mujeres desplazadas, a todas las mujeres del municipio. En términos de la integración local como solución duradera al desplazamiento, esto se considera indispensable para garantizar que toda la población se beneficie de las intervenciones y que la llegada de población desplazada represente una oportunidad para implementar desarrollo y mejoramiento de los

servicios a toda la población, más que una carga para los recursos locales de los lugares de acogida de población desplazada.

Con respecto al desarrollo económico y social de los lugares de acogida de población desplazada, se considera fundamental que cualquier intervención, incluso de carácter humanitaria en principio, sea consignada en los respectivos planes de desarrollo. En el caso de Soacha, los compromisos adquiridos en el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 con respecto a las mujeres, incidieron en que la Administración local promoviera la aprobación de la PPMEGMS en el Concejo Municipal. Esto no solamente facilitará el ingreso de las iniciativas en la agenda pública, sino que contribuirá a que las soluciones sean sostenibles y los recursos para la implementación sean generados y asignados.

7.4. Formulación de intervenciones de política pública como respuesta a una situación de emergencia humanitaria

Es importante mencionar que la PPMEGMS fue aprobada mediante Acuerdo del Concejo en 2015 y que, a la fecha de finalización de esta investigación, los actores entrevistados mencionaron que se estaban apenas definiendo los detalles de la implementación, entre otros, la constitución del Concejo Consultivo de Mujeres.

Así, es a todas luces inadecuada una formulación de política pública que toma un poco más de seis años, tomando casi dos periodos de la Administración local, como respuesta a una situación de vulnerabilidad humanitaria crítica que requería atención urgente, sobre todo, si con dicha política se buscaba atender un grupo poblacional que representa la mitad de la población municipal. El carácter de insuficiente e inadecuada respuesta a dicho problema humanitario, se hace más evidente, y de hecho se agrava, si se tiene en cuenta que a la terminación de esta investigación aún

no se implementaba la política, de manera que no se han comenzado a resolver problemas que requerían una intervención urgente del Estado frente a vulnerabilidades reconocidas por los mismos entes judiciales y ejecutivos a nivel Nacional.

A la fecha, todos los obstáculos registrados durante la formulación y aprobación de la PPMEGMS, aun después de superados, siguen impactando negativamente la comunidad afectada por el problema objeto de la formulación de la política pública. Esta situación evidencia la necesidad inminente de mejorar los procesos de formulación y adopción de políticas públicas locales, sobre todo, cuando estas buscan atender situaciones sociales de vulneración masiva de derechos. Dichos procesos, al menos en el caso analizado, parecieron no obedecer a etapas protocolizadas, sino a la constante presión política y social del grupo poblacional afectado.

Para enfrentar esta situación, se propone diseñar mecanismos estrictos de monitoreo a los entes territoriales por parte del Gobierno Nacional para verificar que los procesos de formulación e implementación de políticas públicas locales sigan unos protocolos mínimos que garanticen su correcto desarrollo, y así evitar tiempos exagerados e inadecuados de formulación. Esto sería prioritario, al menos con respecto a la formulación e implementación de políticas públicas locales orientadas a garantizar los derechos fundamentales de poblaciones vulnerables, con base en lo establecido en las prioridades a nivel nacional o en las sentencias emitidas por los entes judiciales para la protección de estas poblaciones. También se propone establecer herramientas de monitoreo a nivel nacional que garanticen que estas prioridades queden explícitamente incluidas en los respectivos planes de desarrollo territoriales, para que sean consideradas en la evaluación del factor

de eficacia⁷⁸, que es uno de los criterios establecidos por el Departamento Nacional de Planeación en la evaluación de desempeño de los municipios.

7.5. La importancia de conciliar los procesos políticos y electorales, con los procesos sociales

Los procesos políticos son indispensables para que un problema social sea posicionado y reciba la debida atención en términos de respuestas institucionales. Simultáneamente, los procesos de manifestación social son también indispensables para evidenciar necesidades y crisis como las discutidas en esta investigación. En este sentido, es indispensable contar con mecanismos de articulación social y política que faciliten este diálogo, más allá de intereses electorales coyunturales.

Espacios permanentes de discusión entre actores [*policy and politics*] y organizaciones sociales, son indispensables para promover un diálogo institucional que incluya elementos formales e informales de cada parte. Sin estos espacios, las manifestaciones sociales espontaneas difícilmente contarán con la ruta para posicionar las necesidades reales en las agendas de las administraciones públicas locales y regionales. Adicionalmente, la convergencia de intereses de cada parte estará comúnmente supeditada a los intereses electorales del momento. Por este motivo, es una tarea ineludible, contar con espacios regulados, institucionalizados y mínimamente formales, que faciliten esta discusión en el nivel local, con miras a consolidar procesos incluyentes, pero a la vez eficientes. Esto se hace más evidente y necesario frente al potencial proceso de pacificación que iniciará la sociedad colombiana en conjunto, el cual seguramente evidenciará crisis, fallas y

⁷⁸ “La eficacia mide el desempeño de la entidad para cumplir con las metas propuestas en los planes de desarrollo. Es el grado de consecución de los objetivos y las metas; entre mayor sea el grado de cumplimiento en las metas trazadas, mayor será el nivel de eficacia obtenido” (Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2005, pág. 19).

necesidades de carácter humano y social, que requerirán la debida atención por parte de los actores políticos y sociales.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR La Agencia de la ONU para los Refugiados. (2016). "Situación Colombia" [en línea], disponible en: www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/, recuperado: 24 de septiembre de 2016.

Alcaldía de Soacha. (2015). "*Soacha, Juntos Formando Ciudad*" [en línea], disponible en: www.alcaldiasoacha.gov.co/nuestra-alcaldia/soacha-le-informa/noticias/155-noticias-institucional/516-cuatro-nuevas-politicas-publicas-beneficiaran-a-soacha, recuperado: 15 de octubre de 2015.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR.(2013). "Operación del ACNUR en Soacha, Cundinamarca" [en línea], disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/TSI_Cundinamarca_Soacha_julio2013.pdf, recuperado: 01 de septiembre de 2016.

Asamblea General de Naciones Unidas. (2010). "Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos. Walter Kälin. Adición: Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos" [en línea], disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/desplazados_internos_onu_Kalim_2009.pdf, recuperado: 18 de octubre de 2015.

Becker, H. S. (1963). *Outsiders; studies in the sociology of deviance*. New York: The Free Press.

Blumer, H. (1971). *Social Problems as Collective Behavior*. Berkeley: University of California Press on behalf of the Society for the Study of Social Problems.

Bohada R., M. (2010, Julio-diciembre). "Desplazamiento forzado y condiciones de vida de las comunidades de destino: *el caso de Pasto, Nariño*" en *Revista de Economía Institucional*, vol. 12, núm. 23, pp. 259-298.

Calderón V., G. M. (2011). *Desplazamiento forsozo, participación laboral femenina y poder de negociación en el hogar: ¿Empodera el conflicto a las mujeres?*, Bogotá: Ediciones Uniandes.

Cahn, N. et al. (2010). "Returning Home: Women in Post-Conflict Societes" [en línea], disponible en: http://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1391&context=faculty_publications, recuperado: 30 noviembre 2014.

Centro Nacional de Memoria Histórica-UARIV. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá: CNMH - UARIV.

Chapman, J. (1997). La Perspectiva Feminista. En D. M. (eds.), *Teoría y Métodos de la Ciencia Política* (págs. Cap. 5. Págs. 103-122). Madrid: Ed. Alianza.

Chevallier, J. (1986). *Science Administrative*. Paris: PUF, Coll. Thémis.

Cohen, M. J. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice" en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, pp. 1-25.

Colombia. (1997). Constitución Política. Bogotá: Legis.

Colombia, Congreso Nacional de la Republica. (2000, 31 de mayo). "Ley 581 del 31 de mayo 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 y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial* núm. 44.026, 31 de mayo de 2000, Bogotá.

Colombia, Congreso Nacional de la República. (2003, 11 de julio). "Ley 823 de 2003, por la cual se dictan normas de igualdad de oportunidades para las mujeres", en *Diario Oficial* No. 45.245, 11 de julio de 2003. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional. (2004, junio). "Sentencia T-025" [en archivo digital], M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional. (2008, abril) "Auto 092 de 2008" [en archivo digital], M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2011). "Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos"-Resumen Ejecutivo-" [en línea], disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>, recuperado: 10 de septiembre de 2016.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2005). "Metodología para la revisión y análisis del desempeño municipal".

Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (2013). "Documento CONPES Social No. 161: Equidad de género para las mujeres". Bogotá.

Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. (1998). "Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión:

Derechos Humanos, éxodos en masa y personas desplazadas" [en línea], disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1547.pdf?view=1>, recuperado: 08 de agosto de 2015.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2011). *Aportes de la política pública para la superación del estado de cosas inconstitucional: seguimiento a la sentencia T-025 y sus autos diferenciales*. Bogotá.

Concejo Municipal de Soacha. (2015). "Acuerdo No. 25 del 19 de agosto de 2015, por medio del cual se adopta la Política Pública de Mujer y Equidad de Género del Municipio de Soacha". Soacha, Colombia.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. (2016). "Que es la comisión?" [en línea], disponible en: <http://www.codhes.org/index.php/comision-de-seguimiento>, recuperado: 12/09/2016.

Corporación Centro de Apoyo Popular CENTRAP et al. (2011). *Decreto 021 del 16 de febrero de 2011: Política pública con equidad de géneros del municipio de Soacha-Con las mujeres de Soacha la Política Pública ¡Si Va!*. Soacha, Colombia.

Corporación Humanas. (2013). *La violencia sexual, una estrategia paramilitar en Colombia: Argumentos para imputarle responsabilidad penal a Salvatore Mancuso, Hernán Giraldo y Rodrigo Tovar*. Bogotá.

Departamento de Cundinamarca, Concejo Municipal de Soacha. (2012). "Acuerdo No. 6, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Social, Económico y de Obras Públicas del Municipio de Soacha: Bienestar para todos y todas 2012-2015". Soacha, Colombia.

- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Garraud, P. (1990). *Politiques nationales: élaboration de l'agenda en L'année Sociologique*. Paris: PUF.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Longman classics in Political Science.
- Lenoir, R. (1989). *Initiation à la pratique sociologique*. Paris: Dunod.
- Mauss, A. L. (1975). *Social Problems as social movements*. Philadelphia: Lippincott.
- Naciones Unidas. (2016). "Podemos erradicar la pobreza. "Objetivos del desarrollo del milenio y más allá del 2015" [en línea], disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml>, recuperado: 25 de septiembre de 2016.
- Nisbet, R. K. (1971). *Contemporary Social Problems*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Norwegian Refugee Council, Internal Displacement Monitoring Center and Bookings-Bern. (2011). *Los desplazados internos en situación de desplazamiento: Es la integración local una solución?* Ginebra, Suiza: Informe del Segundo Seminario de Expertos sobre Desplazamiento Interno Prolongado.
- Padioleau, J.-G. (1982). *L'Etat au concret*. Paris: Presses Universitaires.
- Palley, J. G. (1979, Mayo), "Women and Interest Group Politics: A Comparative Analysis of Federal Decision-Making". en *The Journal of Politics*, vol. 41, núm 2., pp. 362-392.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica de análisis de las políticas públicas*. México D.F.: Miño y Dávila Editores.

Periodismo Público.com. (2015). "En Soacha avanza construcción de la política pública de la mujer" [en línea], disponible en: <http://periodismopublico.com/En-Soacha-avanza-construccion-de-politica-publica-de-la-mujer#.VZQyX8CzI30.email>, recuperado: 07 de abril de 2015.

Periodismo Público.com. (2011). " Asi quedo el nuevo Concejo de Soacha" [en línea], disponible en: <http://periodismopublico.com/Asi-quedo-el-nuevo-concejo-de>, recuperado: 08 de septiembre de 2016.

Periodismo Publico.com. (2015). " Asi quedaría el nuevo Concejo de Soacha" [en línea], disponible en: <http://www.periodismopublico.com/Asi-quedaria-el-nuevo-Concejo-de-Soacha>, recuperado: 08 de septiembre de 2016.

Powley, E. (2006). "Rwanda: The Impact of Women Legislators on Policy Outcomes Affecting Children and Families" [en línea], disponible en: [http://www.capwip.org/readingroom/TopotheShelf.Newsfeeds/2007/Rwanda-%20The%20Impact%20of%20Women%20Legislators%20on%20Policy%20Incomes%20\(2007\).pdf](http://www.capwip.org/readingroom/TopotheShelf.Newsfeeds/2007/Rwanda-%20The%20Impact%20of%20Women%20Legislators%20on%20Policy%20Incomes%20(2007).pdf), recuperado: 02 de septiembre de 2016.

Presidencia de la República de Colombia, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). "Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres".

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (2011). *Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes-la estabilización socioeconómica y la reparación*. Bogotá: Colección Cuadernos INDH.

R. W. Cobb, y. C. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston: Allyn and Bacon.

Republic of Rwanda, Ministry of Gender and Family Promotion (2010), "National Gender Policy".

ROTH DEUBEL, A.-N. (2012). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth, A.-N. (2012). *Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Ruiz, P. (2015). La transferencia de políticas globales de género y su puesta en agenda. *Opera*, pp. 55-75.

UNICEF (2006). *The state of the world children 2007*. Nueva York:UNICEF.

United Nations. (2016). "The Outreach Programme on the Rwanda Genocide" [en línea], disponible en: <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/education/rwandagenocide.shtml>, recuperado: 20 de septiembre de 2016

Villanueva, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

World Economic Forum. (2016). "Rankings" [en línea], disponible en: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2015/rankings/>, recuperado el 23 de septiembre de 2016

Zahariadis, N. (2007). El marco de las corrientes políticas en P. A. Sabatier(ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (págs. 69-98). Universidad de California: Westview.

Anexo. Entrevistas semiestructuradas a representantes de actores involucrados en la formulación de la PPMEGMS

Entrevista 1: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
1.	Fecha	26 / 08 / 2016	
2.	Lugar de aplicación	Bogotá	
3.	Tipo de entrevista		
3.a	Anónima		
3.b	La persona se identifica		X
3.c	La persona se identifica, pero no autoriza el uso de su nombre		
4	Nombre del entrevistado	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5	Representa alguna entidad		
5.a	Sí. Cuál	CENTRAP	
5.a.i	Cargo en la entidad	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5.a.ii	La entidad que representa es		
5.a.ii.1.	Organización de la sociedad civil (ONG, fundación o agremiación)	X	
5.a.ii.2.	Entidad pública		
5.a.ii.3.	Agencia u organización Internacional		
5.b.	No		
6.	¿Qué se esperaba resolver cuando se inició la construcción de una política pública de mujeres con enfoque de género en Soacha (PPMEGMS)? ¿Que hizo necesaria la política?		
Soacha es un municipio con muchas desigualdades, con una gran problemática de violencias y género sin resolver mediante políticas públicas, pero también con un grupo de mujeres organizado presionando para obtener apoyo del Estado.			
7.	¿Cuál fue su principal motivación para participar en la formulación de la PPMEGMS?		
CENTRAP venía trabajando en Soacha con desplazamiento y violencias, se identificó oportunidad de apoyar el proceso de política pública como salida a problemáticas que venían atendiendo mediante proyectos específicos.			
8	¿Cómo describiría su rol y sus responsabilidades en la formulación de la PPMEGMS?		
CENTRAP fue el orientador del proceso, tenían presupuestos por proyecto con ONUMUJERES y UNDEF y duraron 4 años en ese proceso.			
9.	¿Cómo se llevó a cabo la construcción de la PPMEGMS?		
Se hizo de forma participativa, la participación ciudadana fue el principio que orientó el proceso, se recogió consulta popular a través de reuniones en comunas del municipio, se hicieron grupos etarios y por temas como salud, educación, participación política, etc. Se recogieron necesidades a través de talleres, se convirtieron a propuesta y se priorizaron para ser incluidas en la política pública.			
10.	¿Qué actores participaron en el proceso de formulación de política? ¿Quién lideró el proceso?		
10.a.	Participante 1	Mujeres jóvenes, adultas, representantes de cada comuna y corregimiento.	
10.b.	Participante 2	Administración Municipal y entidades públicas, Secretaría de Salud y Educación.	
10.c.	Participante 3	ONUMUJERES, UNDEF.	
10.d.	Participante 4	CENTRAP.	

Entrevista 1: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
11.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS incluyó y convocó a los sectores gubernamentales y no gubernamentales relevantes?		
11.a.	Sí.	X	Se trató de ser incluyentes (Concejos de juventud, Concejo de Planeación Territorial).
11.b.	No.		
11.b.i.	¿Cuáles actores o sectores usted considera que deberían haber participado y no lo hicieron?		
11.b.i.1.	Actor ausente 1		
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.1.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.1.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.1.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.1.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.1.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.1.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.1.vii	Otra		
11.b.i.2.	Actor ausente 2		
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.2.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.2.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.2.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.2.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.2.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.2.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.2.vii	Otra		
11.b.i.3.	Actor ausente 3		
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.3.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.3.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.3.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.3.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.3.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.3.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.3.vii	Otra		

Entrevista 1: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
12	Con respecto al contenido de la PPMEGMS, ¿considera usted que las necesidades específicas de las mujeres desplazadas quedaron adecuadamente incluidas en la PPMEGMS?		
12.a.	Sí. ¿Cuáles?		X
12.a.i.	Necesidad 1		Oportunidades y generación de ingresos.
12.a.ii.	Necesidad 2		Violencia de género en los ámbitos familiar, económico, y de participación.
12.a.iii.	Necesidad 3		
12.b.	No. ¿Cuáles?		
12.b.i.	Tema ausente 1		Tema Planes Integrales Únicos-PIUs mujeres desplazadas.
12.b.i.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.i.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
12.b.ii.	Tema ausente 2		La PPMEGMS se trató de enfocar solamente en el tema de género, respetando la política pública de desplazamiento.
12.b.ii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.ii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
12.b.iii.	Tema ausente 3		
12.b.iii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.iii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
13.	¿Cuáles son las principales necesidades/problemas de las mujeres desplazadas en Soacha y cómo se podrían resolver?		
13.a.	Necesidad 1	Oportunidades económicas.	Ajustando presupuestos de la alcaldía para proyectos productivos, estos eran muy bajos siempre y no había especificidad para las mujeres.
13.b.	Necesidad 2	Violencias.	Rutas de atención, sensibilización de leyes, mejor voluntad política para cumplimiento de rutas, las comisarias son ineficientes en papeleo, no hay amparo y cuando se presentan feminicidios, el Estado ahí si responde.
13.c.	Necesidad 3		
14.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS contó con metodologías de recolección y gestión de información adecuadas para incluir, procesar y analizar la información proporcionada por los actores relevantes?		
14.a.	Sí. ¿Cuál fue la metodología?		
14.a.	Metodología de consulta participativa, aplicando la constitución en temas de participación ciudadana, se visitaron lugares recónditos. La metodología consistió en explicar, registrar necesidades, depurar grupos para desarrollo de política pública.		
14.b.	No. ¿Por qué considera que no fueron adecuada la metodología?		
14.c.	¿Cuáles metodologías considera que deberían haber sido incluidas?		
14.c.i.			
14.c.ii.			
14.c.iii.			
15.	¿Qué habría cambiado al proceso para que quedaran incluidas y correctamente reflejadas estas necesidades?)		
15.a.	Recomendación 1	Lamentablemente las necesidades de las mujeres desplazadas se manejan políticamente y se cambian de acuerdo a intereses políticos y no con respecto a prioridades.	

Entrevista 1: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS		
15.b.	Recomendación 2	
15.c.	Recomendación 3	
16.	¿Qué conoce sobre la divulgación del documento final de política pública en las instituciones municipales en 2011 y en 2015?	
Los Concejales de Soacha estuvieron en contra en 2011, CENTRAP se reunía hasta con 300 mujeres, se escuchaba, se repasaba información, se priorizaba, se agrupaba; los concejales querían asistir para fines políticos, no se les permitió. Luego cuando se compartió la política se sentaron con las entidades, los Concejales no quisieron hacer el debate porque no habían participado ni interactuado con las mujeres durante los talleres. Ellos querían volver a hacer el proceso para interactuar directamente con las mujeres.		
17	Si estuvo involucrado en la re-formulación de la PPMEGMS en 2015, ¿cuáles considera que fueron los principales cambios con respecto a la formulada durante 2011?	
No participó en el proceso en 2015.		
18	En su opinión, ¿qué factores de la dinámica política, social o de la administración local, afectaron y/o obstaculizaron la aprobación de la PPMEGMS por parte del concejo municipal antes del 2015?	
18.a.	Factor/Obstáculo 1	Motivaciones netamente políticas, los concejales querían estar en los talleres con las mujeres por los votos.
18.a.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones	
18.a.i.1	Exceso de burocracia	
18.a.i.2.	Funciones institucionales confusas	
18.a.i.3.	Legislación inadecuada o confusa	
18.a.i.4.	Falta de preparación metodológica	
18.a.i.5.	Falta de capacidad técnica	
18.a.i.6.	Otra	
18.a.ii.	¿Era previsible este factor?	
18.a.ii.1.	Sí	
18.a.ii.2.	No	
18.a.	Factor/Obstáculo 2	
18.b.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones	
18.b.i.1	Exceso de burocracia	
18.b.i.2.	Funciones institucionales confusas	
18.b.i.3.	Legislación inadecuada o confusa	
18.b.i.4.	Falta de preparación metodológica	
18.b.i.5.	Falta de capacidad técnica	
18.b.i.6.	Otra	
18.b.ii.	¿Era previsible este factor?	
18.b.ii.1.	Sí	
18.b.ii.2.	No	
19	¿Qué recomendaciones haría para procesos de formulación de otras políticas públicas similares a la PPMEGMS?	
Hay 90 políticas públicas de género en Cundinamarca, el reto es que se cumplan, las políticas públicas se vuelven moda, más que el desarrollo de nuevas y la metodología, la recomendación es ponerlas en marcha, no usarlas como herramienta política.		
20	¿Con respecto a la implementación de la PPMEGMS, cuál considera que es el principal desafío?	

Entrevista 1: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS

Asignarle presupuesto, si no se transforman por ejemplo las Comisarías de Familia, la mentalidad de los funcionarios, la aplicación es muy difícil. Transformar internamente el enfoque de género dentro de las misma Administración local.

Entrevista 2: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
1.	Fecha	18 / 08 / 2016	
2.	Lugar de aplicación	Bogotá	
3.	Tipo de entrevista		
3.a	Anónima		
3.b	La persona se identifica		X
3.c	La persona se identifica, pero no autoriza el uso de su nombre		
4	Nombre del entrevistado	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5	Representa alguna entidad		
5.a	Sí. Cuál	ONUMUJERES	
5.a.i	Cargo en la entidad	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5.a.ii	La entidad que representa es		
5.a.ii.1.	Organización de la sociedad civil (ONG, fundación o agremiación)		
5.a.ii.2.	Entidad pública		
5.a.ii.3.	Agencia u organización Internacional	X	
5.b.	No		
6.	¿Qué se esperaba resolver cuando se inició la construcción de una política pública de mujeres con enfoque de género en Soacha (PPMEGMS)? ¿Que hizo necesaria la política?		
El proceso inició en 2006 por la crisis humanitaria que había en Soacha, por ser uno de los principales municipios de recepción de población desplazada y por la cercanía a Bogotá, era un corredor estratégico; había una situación socioeconómica compleja en el municipio, 16 agencias de la ONU estaban presentes interviniendo. La política pública surge de la necesidad de conocer la situación de las mujeres que estaban siendo desplazadas en el municipio, por ser en ese momento las más vulnerables y desprotegidas, por eso se empezó con un diagnóstico: se identificaron temas como violencias, necesidades económicas y pocos niveles organizativos y de redes comunitarias. Los movimientos son liderados por desplazadas en su mayoría, la mesa de organización de mujeres es liderada por mujeres desplazadas y ellas fueron uno de los actores principales en el desarrollo de la política pública.			
7.	¿Cuál fue su principal motivación para participar en la formulación de la PPMEGMS?		
Intención de responder a necesidades prácticas y estratégicas de mujeres afectadas por conflicto y también de mujeres de comunidades receptoras. UNIFEM (ahora ONUMUJERES) normalmente llega a los países como apoyo a la paz y la seguridad para mujeres víctimas de conflictos.			
8	¿Cómo describiría su rol y sus responsabilidades en la formulación de la PPMEGMS?		
Además del diagnóstico inicial, ONUMUJERES contrató a CENTRAP para apoyar el proceso de formulación y la construcción participativa de la política pública, para hacer consultas a través de talleres en todas las comunas, para evaluar la situación de las mujeres, las necesidades y las propuestas. Se llegó hasta zona rural del municipio para ver necesidades y propuestas. ONUMUJERES acompañó constantemente también para el fortalecimiento del movimiento de mujeres, más allá del desarrollo del documento de política pública, el interés era la apropiación de la política por parte de las mujeres para la exigibilidad de los derechos. También apoyó en interlocución con institucionalidad pues normalmente no es tema prioritario, se hizo trabajo de incidencia.			
9.	¿Cómo se llevó a cabo la construcción de la PPMEGMS?		
Se efectuó diagnóstico con consultora externa y se iniciaron proyectos productivos, una cooperativa específicamente, se capacitó a las mujeres, se trató de dar respuesta inmediata a necesidades económicas a través de proyectos productivos. Se avanzó hacia recordar al Estado las obligaciones en términos de respuesta en alternativas económicas y posteriormente se avanzó hacia la política. Se fortaleció el ejercicio de la ciudadanía, se fortaleció la capacidad de interlocución de			

Entrevista 2: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
las mujeres con las instituciones. Antes de la política, se hizo un proceso de empoderamiento con las mujeres y luego se identificó que era necesario llevarlo a la política pública. Se consultaron las políticas públicas de equidad de género de Medellín, Bogotá, Cali, Bucaramanga para el desarrollo de la política pública en Soacha.			
10.	¿Qué actores participaron en el proceso de formulación de política? ¿Quién lideró el proceso?		
10.a.	Participante 1	La Mesa de Organizaciones de Mujeres de Soacha lideró (varias organizaciones de mujeres).	
10.b.	Participante 2	Agencias de la ONU: ONUMUJERES.	
10.c.	Participante 3	CENTRAP.	
10.d.	Participante 4	Hubo voluntad de la Administración local pero no lo mencionaría tanto como actor directo.	
11.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS incluyó y convocó a los sectores gubernamentales y no gubernamentales relevantes?		
11.a.	Sí.	X	Se construyó muy de la mano de las mujeres, como deberían iniciar las políticas públicas, con un proceso participativo.
11.b.	No.		
11.b.i.	¿Cuáles actores o sectores usted considera que deberían haber participado y no lo hicieron?		
11.b.i.1.	Actor ausente 1	Tal vez podría haberse incluido a la población LGBT, quizá haber incluido mujeres transgénero por ejemplo.	
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.1.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.1.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.1.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.1.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.1.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.1.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.1.vii	Otra		La prioridad eran las mujeres como grupo.
	Actor ausente 2	Incluir otros movimientos sociales, eso hubiese podido generar vinculación de varios grupos.	
11.b.i.2.	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.2.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.2.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.2.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.2.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.2.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.2.vi	Falta de capacidad técnica		

Entrevista 2: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
11.b.i.2.vii	Otra		Enfoque en las mujeres.
	Actor ausente 3		
11.b.i.3.	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.3.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.3.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.3.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.3.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.3.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.3.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.3.vii	Otra		
12	Con respecto al contenido de la PPMEGMS, ¿considera usted que las necesidades específicas de las mujeres desplazadas quedaron adecuadamente incluidas en la PPMEGMS?		
12.a.	Sí. ¿Cuáles?	X	
12.a.i.	Necesidad 1		Violencias.
12.a.ii.	Necesidad 2		Empoderamiento económico.
12.a.iii.	Necesidad 3		Fortalecimiento organizativo.
12.b.	No. ¿Cuáles?		
12.b.i.	Tema ausente 1		El proceso empezó en 2006, en 2011 surgió ley de víctimas y restitución de tierras, la política pública habría tenido que articularse en ese contexto. ONUMUJERES estuvo involucrada hasta 2012/2013
12.b.i.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		Cuando la Política se empezó a desarrollar no se había emitido la ley de víctimas y restitución de tierras y no se articuló posteriormente.
12.b.i.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		Como la política no fue aprobada en 2011, se hubiera podido articular posterior a 2011.
12.b.ii.	Tema ausente 2		
12.b.ii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.ii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
12.b.iii.	Tema ausente 3		
12.b.iii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.iii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
13.	¿Cuáles son las principales necesidades/problemas de las mujeres desplazadas en Soacha y cómo se podrían resolver?		
13.a.	Necesidad 1	Empoderamiento económico.	
13.b.	Necesidad 2	Fortalecimiento organizativo.	
13.c.	Necesidad 3	Violencias.	

Entrevista 2: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
14.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS contó con metodologías de recolección y gestión de información adecuadas para incluir, procesar y analizar la información proporcionada por los actores relevantes?		
14.a.	Sí. ¿Cuál fue la metodología?		
	Metodología ampliamente participativa, todo fue sistematizado y priorizado.		
14.b.	No. ¿Por qué considera que no fueron adecuada la metodología?		
14.c.	¿Cuáles metodologías considera que deberían haber sido incluidas?		
14.c.i.			
14.c.ii.			
14.c.iii.			
15.	¿Qué habría cambiado al proceso para que quedaran incluidas y correctamente reflejadas estas necesidades?)		
15.a.	Recomendación 1	Mejor articulación con ley restitución de tierras, verdad y justicia, reparación.	
15.b.	Recomendación 2		
15.c.	Recomendación 3		
16.	¿Qué conoce sobre la divulgación del documento final de política pública en las instituciones municipales en 2011 y en 2015?		
	En 2011, se hizo publicación y se utilizaron estrategias de comunicación como vallas, manillas, sombrillas, camisetas, slogan, también se desarrollaron acciones específicas comunitarias locales. Se hicieron desayunos con Concejales, también con alcaldes y candidatos a la alcaldía para presentarles las necesidades de la política y se generaron pactos escritos para apoyo de la política pública. Con medios, se efectuaron movilizaciones en fechas importantes. En 2015 no estuvieron presentes, acompañaron hasta 2013 el proceso, de ahí en adelante fueron las mismas mujeres la que hicieron incidencia.		
17	Si estuvo involucrado en la re-formulación de la PPMEGMS en 2015, ¿cuáles considera que fueron los principales cambios con respecto a la formulada durante 2011?		
	La política no cambio de fondo, solo se efectuaron modificaciones de forma.		
18	En su opinión, ¿qué factores de la dinámica política, social o de la administración local, afectaron y/o obstaculizaron la aprobación de la PPMEGMS por parte del concejo municipal antes del 2015?		
18.a.	Factor/Obstáculo 1	Temor del Concejo Municipal por tema presupuestal, aunque en principio se destinaron recursos para casa Refugio de mujeres de parte del Municipio.	
18.a.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.a.i.1	Exceso de burocracia		
18.a.i.2.	Funciones institucionales confusas		
18.a.i.3.	Legislación inadecuada o confusa		
18.a.i.4.	Falta de preparación metodológica		
18.a.i.5.	Falta de capacidad técnica		
18.a.i.6.	Otra		El Concejo Municipal apelaba a falta de recursos para implementar.
18.a.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.a.ii.1.	Sí	X	Se discutieron temas de aplicación progresiva de la política para no impactar tanto el presupuesto.
18.a.ii.2.	No		

Entrevista 2: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
18.a.	Factor/Obstáculo 2	No se entendía la magnitud de la política pública y no hubo voluntad política, de allí la importancia de que la Administración Pública entienda el impacto, La política pública era para responder a las necesidades de la mitad de la población del municipio.	
18.b.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.b.i.1.	Exceso de burocracia		
18.b.i.2.	Funciones institucionales confusas		
18.b.i.3.	Legislación inadecuada o confusa		
18.b.i.4.	Falta de preparación metodológica		
18.b.i.5.	Falta de capacidad técnica		
18.b.i.6.	Otra	X	Falta de comprensión del alcance de la política por parte del Concejo Municipal.
18.b.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.b.ii.1.	Sí	X	Por esto se trataron de hacer desayunos para discutir con los Concejales sobre el tema.
18.b.ii.2.	No		
19	¿Qué recomendaciones haría para procesos de formulación de otras políticas públicas similares a la PPMEGMS?		
Llevar a cabo la construcción de políticas públicas de manera participativa y fortaleciendo a las organizaciones participantes para garantizar exigibilidad de la misma, lo que garantizará apropiación y sostenibilidad, pues las entidades gubernamentales y las mujeres son los que quedan haciendo incidencia en los territorios. La política pública se aprobó gracias a las mujeres al final. La incidencia y apropiación de los procesos por parte de la comunidad es fundamental en el diseño de políticas públicas.			
20	¿Con respecto a la implementación de la PPMEGMS, cuál considera que es el principal desafío?		
La voluntad política y la disponibilidad de fondos			

Entrevista 3: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
1.	Fecha	01/03/2016	
2.	Lugar de aplicación	Soacha	
3.	Tipo de entrevista		
3.a	Anónima		
3.b	La persona se identifica		X
3.c	La persona se identifica, pero no autoriza el uso de su nombre		
4	Nombre del entrevistado	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5	Representa alguna entidad		
5.a	Sí. Cuál	Mesa de organizaciones de mujeres de Soacha/Representante Mujeres de Soacha	
5.a.i	Cargo en la entidad	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5.a.ii	La entidad que representa es		
5.a.ii.1.	Organización de la sociedad civil (ONG, fundación o agremiación)		X
5.a.ii.2.	Entidad pública		
5.a.ii.3.	Agencia u organización Internacional		
5.b.	No		
6.	¿Qué se esperaba resolver cuando se inició la construcción de una política pública de mujeres con enfoque de género en Soacha (PPMEGMS)? ¿Que hizo necesaria la política?		
Atender las diferentes vulneraciones a los derechos de las mujeres. Derechos como salud, educación, una vida libre de violencia y la participación política de las mujeres.			
7.	¿Cuál fue su principal motivación para participar en la formulación de la PPMEGMS?		
Como mujer desplazada habitante del municipio de Soacha e integrante del la Mesa de organizaciones de mujeres de Soacha, exponer las problemáticas de las mujeres.			
8	¿Cómo describiría su rol y sus responsabilidades en la formulación de la PPMEGMS?		
Representante de la Mesa de organizaciones de mujeres de Soacha, es desplazada, también trabajó directamente con CENTRAP, quien dio inicio al desarrollo de la política pública de género en Soacha, era el punto de contacto de CENTRAP para hacer la convocatoria con las mujeres, citarlas a los talleres, hacer incidencia y lobby con las instituciones del municipio, exponer las problemáticas y las necesidades de las mujeres.			
9.	¿Cómo se llevó a cabo la construcción de la PPMEGMS?		
Lo primero que se hizo fue un diagnóstico de mujer y género, liderado por ONUMUJERES y ACNUR alrededor del tema del desplazamiento. Este diagnóstico arrojó la importancia de fortalecer, crear un espacio de articulación y una agenda conjunta para las mujeres del sector y de allí la necesidad de incidir mediante una política pública que permitiera atender los derechos de las mujeres como salud, educación, el derecho a una vida libre de violencia y la participación política. La iniciativa fue de las mujeres y la política la elaboró una ONG, CENTRAP, ellos presentaron propuesta de recursos a UNDEF y al Fondo de seguridad Humana para difusión. Posteriormente la Administración Municipal facilitó recursos para diagnóstico de la situación de las mujeres en Soacha en 2010, se proyectaron 3000 encuestas, pero finalmente solo se autorizaron 1700, cada pregunta de la encuesta respondía a un derecho específico de las mujeres. Por último, se presentó proyecto al UNDEF tratando de seguir el proceso que se llevó a cabo con ley 152 de participación ciudadana.			

Entrevista 3: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
10.	¿Qué actores participaron en el proceso de formulación de política? ¿Quién lideró el proceso?		
10.a.	Participante 1	CENTRAP (liderando).	
10.b.	Participante 2	ONUMUJERES.	
10.c.	Participante 3	Alcaldía de Soacha.	
10.d.	Participante 4	Fondo de Seguridad Humana (Programa por una Soacha más Humana).	
10.e.	Participante 3	UNDEF.	
10.f.	Participante 4	ACNUR.	
11.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS incluyó y convocó a los sectores gubernamentales y no gubernamentales relevantes?		
11.a.	Sí.	X	Incluso se convocó a los medios de comunicación locales.
11.b.	No.		
11.b.i.	¿Cuáles actores o sectores usted considera que deberían haber participado y no lo hicieron?		
11.b.i.1.	Actor ausente 1	Tal vez faltó articulación a nivel Departamental. Se enfocaron en lo municipal con base en los lineamientos de política pública de género de Bogotá, Valle del Cauca, Medellín, Cartagena, Bucaramanga, Santander. Los lineamientos de la política pública Nacional de equidad de género se basaron en algunos ya desarrollados en Soacha, ONUMUJERES apoyó.	
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.1.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.1.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.1.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.1.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.1.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.1.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.1.vii	Otra	X	La política se enfocó más en el nivel local.
11.b.i.2.	Actor ausente 2	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?	
11.b.i.2.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.2.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.2.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.2.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.2.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.2.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.2.vii	Otra		
11.b.i.3.	Actor ausente 3		

Entrevista 3: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.3.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.3.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.3.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.3.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.3.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.3.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.3.vii	Otra		
12	Con respecto al contenido de la PPMEGMS, ¿considera usted que las necesidades específicas de las mujeres desplazadas quedaron adecuadamente incluidas en la PPMEGMS?		
12.a.	Sí. ¿Cuáles?	X	
12.a.i.	Necesidad 1		Vivienda.
12.a.ii.	Necesidad 2		Ingresos.
12.a.iii.	Necesidad 3		Salud.
12.a.iv.	Necesidad 4		Formación en legislación de género.
12.a.v.	Necesidad 5		Derecho a una vida libre de violencia.
12.a.vi.	Necesidad 6		Participación política de las mujeres.
12.a.vii.	Necesidad 7		Educación.
12.b.	No. ¿Cuáles?		
12.b.i.	Tema ausente 1		Tal vez faltó trabajar un poco en fortalecimiento organizativo de mujeres víctimas del conflicto, ellas tenían temor para visibilizar su situación y eran los hombres quienes intervenían. Actualmente no hay un buen proceso organizativo para las mujeres víctimas en el municipio.
12.b.i.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		Quedó incluido de alguna manera, pero faltó mayor fortalecimiento.
12.b.i.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
12.b.ii.	Tema ausente 2		
12.b.ii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.ii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
12.b.iii.	Tema ausente 3		
12.b.iii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.iii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
13.	¿Cuáles son las principales necesidades/problemas de las mujeres desplazadas en Soacha y cómo se podrían resolver?		
13.a.	Necesidad 1	Vivienda.	
13.b.	Necesidad 2	Ingresos.	
13.c.	Necesidad 3	Salud.	

Entrevista 3: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
13.d.	Necesidad 4	Formación en legislación de género nacional e internacional.	
13.e.	Necesidad 5	Atención a mujeres víctimas de violencia y abuso.	
13.e.	Necesidad 5	Fortalecimiento organizativo.	
14.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS contó con metodologías de recolección y gestión de información adecuadas para incluir, procesar y analizar la información proporcionada por los actores relevantes?		
14.a.	Sí. ¿Cuál fue la metodología? Se efectuó un diagnóstico de mujer y género en 2004 por parte de ONUMJERES y ACNUR, luego se efectuaron encuestas en el municipio a una muestra de 1700 mujeres para identificar el estado de los derechos de las mujeres, CENTRAP diseñó la encuesta y cada pregunta respondía a un derecho, se hicieron encuestas en las calles del municipio. Se utilizó metodología con base en ley 152 que rige participación ciudadana, haciendo encuentros ciudadanos por comunas y corregimientos. Se hicieron varios encuentros con un promedio de 100 mujeres por encuentro, por comunas y corregimientos. En los talleres, las mujeres se dividían por derechos que interesaban a cada mujer, la metodología era identificar los problemas o necesidades y las propuestas de soluciones a los problemas, se trató de que la metodología fuera sencilla para que todas las personas pudieran participar, las mujeres que participaban generalmente no tenían una capacidad de lecto-escritura elevada ni niveles de aprehensión elevados. La Administración Municipal, específicamente Desarrollo Social, asistía a los talleres.		
14.b.	No. ¿Por qué considera que no fueron adecuada la metodología?		
14.c.	¿Cuáles metodologías considera que deberían haber sido incluidas?		
14.c.i.	Las demás metodologías son un poco más complejas y se quería que nadie estuviese restringido para participar por falta de comprensión de la metodología.		
14.c.ii.			
14.c.iii.			
15.	¿Qué habría cambiado al proceso para que quedaran incluidas y correctamente reflejadas estas necesidades?)		
15.a.	Recomendación 1	Tal vez fortalecer las organizaciones de mujeres, sobre todo de mujeres desplazadas.	
15.b.	Recomendación 2		
15.c.	Recomendación 3		
16.	¿Qué conoce sobre la divulgación del documento final de política pública en las instituciones municipales en 2011 y en 2015?		
En marzo de 2011, se aprobó la política mediante el decreto No. 021, pero las mujeres querían que la política pública se recogiera en una ley municipal, un acuerdo. La Secretaria de Desarrollo Social era la encargada de presentar el proyecto ante el Concejo, ellos recogían insumos de mujeres y participaban en talleres para poder presentar proyecto al Consejo Municipal, había que hacer mucha sensibilización con ellos.			
17	Si estuvo involucrado en la re-formulación de la PPMEGMS en 2015, ¿cuáles considera que fueron los principales cambios con respecto a la formulada durante 2011?		

Entrevista 3: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
No se efectuaron cambios significativos, se hicieron cambios de forma, sobre todo se cambiaron algunos nombres en los ejes programáticos, pero todo muy de forma, la política no cambio significativamente en términos de contenido.			
18	En su opinión, ¿qué factores de la dinámica política, social o de la administración local, afectaron y/o obstaculizaron la aprobación de la PPMEGMS por parte del concejo municipal antes del 2015?		
18.a.	Factor/Obstáculo 1	Durante la administración del alcalde José Martínez había un problema de gobernabilidad, durante la siguiente administración, de Juan Carlos Nemocón, el Concejo Municipal era de oposición al alcalde. Adicionalmente el empoderamiento de las mujeres en las reuniones con el concejo generaba sentimiento de inseguridad con respecto a que las mujeres quisieran participar en política y los Cnnccejales las veían como competencia.	
18.a.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.a.i.1.	Exceso de burocracia	<input type="checkbox"/>	
18.a.i.2.	Funciones institucionales confusas	<input type="checkbox"/>	
18.a.i.3.	Legislación inadecuada o confusa	<input type="checkbox"/>	
18.a.i.4.	Falta de preparación metodológica	<input type="checkbox"/>	
18.a.i.5.	Falta de capacidad técnica	<input type="checkbox"/>	
18.a.i.6.	Otra	<input checked="" type="checkbox"/>	
18.a.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.a.ii.1.	Sí	<input type="checkbox"/>	
18.a.ii.2.	No	<input checked="" type="checkbox"/>	
18.a.	Factor/Obstáculo 2	Diferentes intereses políticos, hay momentos más adecuados que otros para este tema, si no hay alianzas no es posible que el tema pase.	
18.b.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.b.i.1.	Exceso de burocracia	<input type="checkbox"/>	
18.b.i.2.	Funciones institucionales confusas	<input type="checkbox"/>	
18.b.i.3.	Legislación inadecuada o confusa	<input type="checkbox"/>	
18.b.i.4.	Falta de preparación metodológica	<input type="checkbox"/>	
18.b.i.5.	Falta de capacidad técnica	<input type="checkbox"/>	
18.b.i.6.	Otra	<input checked="" type="checkbox"/>	Dinámica política del municipio
18.b.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.b.ii.1.	Sí	<input checked="" type="checkbox"/>	
18.b.ii.2.	No	<input type="checkbox"/>	
19	¿Qué recomendaciones haría para procesos de formulación de otras políticas públicas similares a la PPMEGMS?		
Una amplia participación ciudadana en el proceso de construcción de la política y un proceso de organización fuerte.			
20	¿Con respecto a la implementación de la PPMEGMS, cuál considera que es el principal desafío?		
Transversalizar el tema en las distintas Secretarías del municipio, les cuesta entender el tema aún. Priorizar, pues hay temas que requieren atención urgente. Adicionalmente, asignar presupuesto va a ser un reto. El papel de las organizaciones de mujeres en la fase de implementación que inicia será hacer incidencia, difundir la política, incidir en el Plan de Desarrollo para que quede allí plasmada y posiblemente hacer veeduría de la política.			

Entrevista 4: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
1.	Fecha	16/08/2016	
2.	Lugar de aplicación	Bogotá	
3.	Tipo de entrevista		
3.a	Anónima		
3.b	La persona se identifica		X
3.c	La persona se identifica, pero no autoriza el uso de su nombre		
4	Nombre del entrevistado	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5	Representa alguna entidad		
5.a	Sí. Cuál	Periodismo Publico (Portal de noticias de Soacha y Cundinamarca)	
5.a.i	Cargo en la entidad	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5.a.ii	La entidad que representa es		
5.a.ii.1.	Organización de la sociedad civil (ONG, fundación o agremiación)		X
5.a.ii.2.	Entidad pública		
5.a.ii.3.	Agencia u organización Internacional		
5.b.	No		
6.	¿Qué se esperaba resolver cuando se inició la construcción de una política pública de mujeres con enfoque de género en Soacha (PPMEGMS)? ¿Que hizo necesaria la política?	Dar mayor visibilidad al rol de las mujeres, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas del municipio, era necesario que las mujeres de todas las agremiaciones se reunieran para tener más visibilidad e incidencia y mayores oportunidades.	
7.	¿Cuál fue su principal motivación para participar en la formulación de la PPMEGMS?	El enfoque del medio de comunicación alternativo para el que trabajaba, narrar la realidad a partir del ciudadano del común y como la política pública nació como un movimiento de las mujeres, al portal le pareció muy oportuno cubrir este proceso.	
8	¿Cómo describiría su rol y sus responsabilidades en la formulación de la PPMEGMS?	Cubrimiento, visibilización asistiendo a talleres, reuniones con Concejales, acompañaba actividades y preparaba comunicados para el portal. Además utilizó esto también para semilleros de investigación con Universidad Uniminuto para su carrera en comunicación, se utilizó como caso de estudio en electiva "Movimientos Sociales" y se hizo conversatorio con estudiantes en Uniminuto.	
9.	¿Cómo se llevó a cabo la construcción de la PPMEGMS?	Se reunieron mujeres de distintas organizaciones, mujeres en actividades de emprendimiento. Conoció el proceso en 2010, hicieron diagnóstico de situación de mujeres en Soacha y avanzaron y lo tramitaron en la Alcaldía, el alcalde de ese entonces estaba muy comprometido pero el Concejo no, se emitió decreto en 2011. Después siguieron actividades de sensibilización con la Alcaldía y el Concejo para finalmente aprobar la política pública en 2015.	

Entrevista 4: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
10.	¿Qué actores participaron en el proceso de formulación de política? ¿Quién lideró el proceso?		
10.a.	Participante 1	Colectivos de Mujeres de la comunidad, mujeres líderes del Consejo territorial de Soacha.	
10.b.	Participante 2	CENTRAP.	
10.c.	Participante 3	Programa Mujer y Género de la Alcaldía.	
10.d.	Participante 4	ONUMUJERES.	
11.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS incluyó y convocó a los sectores gubernamentales y no gubernamentales relevantes?		
11.a.	Sí.		
11.b.	No.	X	Faltaron algunos sectores no gubernamentales.
11.b.i.	¿Cuáles actores o sectores usted considera que deberían haber participado y no lo hicieron?		
11.b.i.1.	Actor ausente 1	Movimientos y organizaciones sociales, en Soacha hay bastantes mujeres que trabajan el tema de género, por ejemplo, La red Juvenil de Soacha, Soacha CorU, Corporación Ambiental Caminando el Territorio.	
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.1.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.1.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.1.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.1.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.1.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.1.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.1.vii	Otra	X	Desconocimiento de la existencia de estos movimientos y organizaciones sociales que trabajan el tema de género indirectamente, algunas organizaciones además no existían cuando inicio el proceso y luego no se les incorporó.
	Actor ausente 2		
11.b.i.2.	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.2.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.2.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.2.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.2.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.2.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.2.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.2.vii	Otra		
	Actor ausente 3		
11.b.i.3.	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		

Entrevista 4: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
11.b.i.3.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.3.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.3.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.3.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.3.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.3.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.3.vii	Otra		
12	Con respecto al contenido de la PPMEGMS, ¿considera usted que las necesidades específicas de las mujeres desplazadas quedaron adecuadamente incluidas en la PPMEGMS?		
12.a.	Sí. ¿Cuáles?		No recuerda muy bien este aspecto.
12.a.i.	Necesidad 1		
12.a.ii.	Necesidad 2		
12.a.iii.	Necesidad 3		
12.a.iv.	Necesidad 4		
12.a.v.	Necesidad 5		
12.a.vi.	Necesidad 6		
12.a.vii.	Necesidad 7		
12.b.	No. ¿Cuáles?		
12.b.i.	Tema ausente 1		
12.b.i.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.i.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
12.b.ii.	Tema ausente 2		
12.b.ii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.ii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
12.b.iii.	Tema ausente 3		
12.b.iii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.iii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
13.	¿Cuáles son las principales necesidades/problemas de las mujeres desplazadas en Soacha y cómo se podrían resolver?		
13.a.	Necesidad 1	Re-victimización de las mujeres desplazadas	No recuerda mucho, pero este tema le pareció muy relevante durante el proceso.
13.b.	Necesidad 2		
13.c.	Necesidad 3		
13.d.	Necesidad 4		
13.e.	Necesidad 5		
13.e.	Necesidad 5		

Entrevista 4: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS		
14.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS contó con metodologías de recolección y gestión de información adecuadas para incluir, procesar y analizar la información proporcionada por los actores relevantes?	
14.a.	Sí. ¿Cuál fue la metodología?	
14.b.	Sí, se trató de incluir a todos los sectores del municipio, se incluyó a mujeres de las seis comunas, con varios roles, se hacían cartografías sociales, hablaban de experiencias, había mucha participación.	
14.c.	No. ¿Por qué considera que no fueron adecuada la metodología?	
14.c.i.		
14.c.ii.		
14.c.iii.		
15.	¿Qué habría cambiado al proceso para que quedaran incluidas y correctamente reflejadas estas necesidades?)	
15.a.	Recomendación 1	Ninguna.
15.b.	Recomendación 2	
15.c.	Recomendación 3	
16.	¿Qué conoce sobre la divulgación del documento final de política pública en las instituciones municipales en 2011 y en 2015?	
17.	<p>Estuvo presente más en 2011, CENTRAP hizo difusión muy amplia de la política con el movimiento de mujeres, la socialización fue más amplia en 2011 que en 2015. En los dos años eran periodos electorales. En 2015, que se aprobó, el concejal Juan Carlos Arias fue el ponente, pudo haber sido como estrategia electoral pues fue uno de los más votados en el municipio posteriormente. La Alcaldía no hizo tanta difusión tal vez para no utilizarla para campaña política probablemente.</p> <p>Si estuvo involucrado en la re-formulación de la PPMEGMS en 2015, ¿cuáles considera que fueron los principales cambios con respecto a la formulada durante 2011?</p> <p>En 2015 hubo voluntad política para aprobar la política pública, Juan Carlos Nemocón (alcalde anterior) estuvo siempre comprometido con la política, lo incluyó en el Plan de Desarrollo, el Concejo Municipal no estaba tan comprometido. El concejo duro cuatro meses en estudio de la política pública en 2015, pudo ser que como ya estaba incluido en el Plan de Desarrollo se acelerará porque se cumplían los plazos. También, se aprobaron varias políticas públicas en el mismo periodo, la de infancia y adolescencia y la de acción comunal. Todo ocurrió unos tres meses antes de las elecciones, alrededor del 70% de los concejales fue reelegido en el siguiente periodo. Juan Carlos Arias, ponente de la política pública, está en el Concejo desde 2008 y ha sido reelegido desde entonces. En la Administración de la alcaldía, que terminó en el 2015, estuvo la gestora social que era la esposa del alcalde, se apoderó del tema y fue muy activa en el tema de mujeres. En el momento en el que la aprobaron había 4 mujeres en el Concejo y una de ellas era la presidenta del Concejo Municipal.</p>	
18.	En su opinión, ¿qué factores de la dinámica política, social o de la administración local, afectaron y/o obstaculizaron la aprobación de la PPMEGMS por parte del concejo municipal antes del 2015?	
18.a.	Factor/Obstáculo 1	Desconocimiento, no se comprendía la magnitud del proceso que estaban haciendo las mujeres en el Concejo, había Concejales con perfiles bajos, no se conocía la importancia y el alcance de una política pública, qué es y para qué se hace. Muchos concejales no tienen ni siquiera pregrado, sólo capacitación ESAP para cargos públicos.
18.a.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones	
18.a.i.1.	Exceso de burocracia	
18.a.i.2.	Funciones institucionales confusas	
18.a.i.3.	Legislación inadecuada o confusa	

Entrevista 4: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
18.a.i.4.	Falta de preparación metodológica		
18.a.i.5.	Falta de capacidad técnica	X	Falta de preparación técnica Concejo Municipal
18.a.i.6.	Otra		
18.a.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.a.ii.1.	Sí	X	En Soacha todavía se elige con base en otros estímulos no con votos de opinión, de todas formas, se hizo el esfuerzo de explicarles el por qué y para qué de la política a los Concejales
18.a.ii.2.	No		
18.a.	Factor/Obstáculo 2	Voluntad política, enemistades políticas, en gobierno de Ernesto Martínez la política pública se expidió por decreto y tenía minorías de respaldo en el Concejo, devolvían proyecto casi sin justificación.	
18.b.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.b.i.1	Exceso de burocracia		
18.b.i.2.	Funciones institucionales confusas		
18.b.i.3.	Legislación inadecuada o confusa		
18.b.i.4.	Falta de preparación metodológica		
18.b.i.5.	Falta de capacidad técnica		
18.b.i.6.	Otra	X	Falta de voluntad política.
18.b.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.b.ii.1.	Sí	X	Había conocimiento de la situación de no respaldo político en el concejo, todo esto era bien conocido en el municipio.
18.b.ii.2.	No		
19	¿Qué recomendaciones haría para procesos de formulación de otras políticas públicas similares a la PPMEGMS?		
Tener en cuenta la difusión y la participación amplia para formular la política pública. También asegurarse de que el Concejo entienda los conceptos básicos de qué es y para qué sirve una política pública.			
20	¿Con respecto a la implementación de la PPMEGMS, cuál considera que es el principal desafío?		
Garantizar que los actores que no estuvieron presentes durante la formulación puedan beneficiarse de las intervenciones de política pública, aun cuando no hayan estado involucradas en el proceso de formulación. Socializar la política masivamente para que las personas que no estuvieron presentes puedan beneficiarse de la política pública.			

Entrevista 5: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
1.	Fecha	17/08/2016	
2.	Lugar de aplicación	Bogotá	
3.	Tipo de entrevista		
3.a	Anónima		
3.b	La persona se identifica		X
3.c	La persona se identifica, pero no autoriza el uso de su nombre		
4	Nombre del entrevistado	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5	Representa alguna entidad		
5.a	Sí. Cuál	Alcaldía/Secretaría de Desarrollo Social/Programa Mujer y Genero	
5.a.i	Cargo en la entidad	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5.a.ii	La entidad que representa es		
5.a.ii.1.	Organización de la sociedad civil (ONG, fundación o agremiación)		
5.a.ii.2.	Entidad pública		X
5.a.ii.3.	Agencia u organización Internacional		
5.b.	No		
6.	¿Qué se esperaba resolver cuando se inició la construcción de una política pública de mujeres con enfoque de género en Soacha (PPMEGMS)? ¿Que hizo necesaria la política?		
	Visibilizar la participación de las mujeres y promover la defensa de los derechos.		
7.	¿Cuál fue su principal motivación para participar en la formulación de la PPMEGMS?		
	El entusiasmo y empoderamiento de las mujeres y se sintió respaldo de la Administración Municipal, no había que dejar que el momento pasara.		
8	¿Cómo describiría su rol y sus responsabilidades en la formulación de la PPMEGMS?		
	Presencia de la Administración Municipal de Soacha apoyando el trabajo de las mujeres, puente entre las mujeres y la Administración local.		
9.	¿Cómo se llevó a cabo la construcción de la PPMEGMS?		
	Metodología rigurosa apoyada por CENTRAP, reuniones y mesas de apoyo técnico lideradas por CENTRAP.		
10.	¿Qué actores participaron en el proceso de formulación de política? ¿Quién lideró el proceso?		
10.a.	Participante 1	CENTRAP.	
10.b.	Participante 2	Mujeres líderes del municipio de Soacha.	
10.c.	Participante 3	Comunidad base/mujeres de los barrios.	
10.d.	Participante 4	Administración local de Soacha.	
11.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS incluyó y convocó a los sectores gubernamentales y no gubernamentales relevantes?		
11.a.	Sí.	X	Sin embargo, no conoce a fondo los actores pues no estuvo presente en el proceso de formulación en 2011.
11.b.	No.		
11.b.i.	¿Cuáles actores o sectores usted considera que deberían haber participado y no lo hicieron?		

Entrevista 5: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
11.b.i.1.	Actor ausente 1		
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.1.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.1.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.1.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.1.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.1.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.1.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.1.vii	Otra		
11.b.i.2.	Actor ausente 2		
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.2.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.2.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.2.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.2.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.2.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.2.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.2.vii	Otra		
11.b.i.3.	Actor ausente 3		
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.3.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.3.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.3.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.3.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.3.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.3.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.3.vii	Otra		
12	Con respecto al contenido de la PPMEGMS, ¿considera usted que las necesidades específicas de las mujeres desplazadas quedaron adecuadamente incluidas en la PPMEGMS?		
12.a.	Sí. ¿Cuáles?	X	
12.a.i.	Necesidad 1	Empleabilidad	
12.a.ii.	Necesidad 2	Violencia contra las mujeres.	

Entrevista 5: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS		
12.a.iii.	Necesidad 3	
12.a.iv	Necesidad 4	
12.a.v.	Necesidad 5	
12.a.vi.	Necesidad 6	
12.a.vii.	Necesidad 7	
12.b.	No. ¿Cuáles?	
12.b.i.	Tema ausente 1	Necesidades de mujeres indígenas.
12.b.i.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?	
12.b.i.2.	¿Cómo podría haberse incluido?	
12.b.ii.	Tema ausente 2	
12.b.ii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?	
12.b.ii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?	
12.b.iii.	Tema ausente 3	
12.b.iii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?	
12.b.iii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?	
13.	¿Cuáles son las principales necesidades/problemas de las mujeres desplazadas en Soacha y cómo se podrían resolver?	
13.a.	Necesidad 1	Empleo.
13.b.	Necesidad 2	Apoyo Psicosocial.
13.c.	Necesidad 3	Violencia.
13.d.	Necesidad 4	
13.e.	Necesidad 5	
13.e.	Necesidad 5	
14.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS contó con metodologías de recolección y gestión de información adecuadas para incluir, procesar y analizar la información proporcionada por los actores relevantes?	
14.a.	Sí. ¿Cuál fue la metodología? Mesas de trabajo, grupos focales, análisis de información.	
14.b.	No. ¿Por qué considera que no fueron adecuada la metodología?	
14.c.	¿Cuáles metodologías considera que deberían haber sido incluidas?	
14.c.i.		
14.c.ii.		
14.c.iii.		
15.	¿Qué habría cambiado al proceso para que quedaran incluidas y correctamente reflejadas estas necesidades?)	
15.a.	Recomendación 1	Ninguna.
15.b.	Recomendación 2	
15.c.	Recomendación 3	
16.	¿Qué conoce sobre la divulgación del documento final de política pública en las instituciones municipales en 2011 y en 2015?	

Entrevista 5: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
Se tomó documento de 2011 y se modificaron los ejes, se empezaron a hacer encuentros con mujeres en las comunas, esto sirvió para validar el proceso ante el Concejo, la difusión se hizo con encuentros y notas de prensa, radio y televisión. También se hizo desayuno donde se invitó a concejales y organizaciones de mujeres para hablar de la política, se hizo trabajo de difusión.			
17	Si estuvo involucrado en la re-formulación de la PPMEGMS en 2015, ¿cuáles considera que fueron los principales cambios con respecto a la formulada durante 2011?		
Actualización de la normatividad, la política pública no sufrió mayores cambios, solo cambios de forma en los nombres de los ejes programáticos.			
18	En su opinión, ¿qué factores de la dinámica política, social o de la administración local, afectaron y/o obstaculizaron la aprobación de la PPMEGMS por parte del concejo municipal antes del 2015?		
18.a.	Factor/Obstáculo 1	Cambio de Administración, el Alcalde Juan Carlos Nemocón incluyó el tema en el Plan de Desarrollo, se aprobó en agosto, un poco antes de terminar la Administración.	
18.a.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.a.i.1	Exceso de burocracia		
18.a.i.2.	Funciones institucionales confusas		
18.a.i.3.	Legislación inadecuada o confusa		
18.a.i.4.	Falta de preparación metodológica		
18.a.i.5.	Falta de capacidad técnica		
18.a.i.6.	Otra	X	Cambio de Administración Municipal
18.a.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.a.ii.1.	Sí	X	
18.a.ii.2.	No		
18.a.	Factor/Obstáculo 2	Las mujeres fueron mucho más activas en 2015 aprovechando el periodo de elecciones, aprovechando el momento político.	
18.b.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.b.i.1	Exceso de burocracia		
18.b.i.2.	Funciones institucionales confusas		
18.b.i.3.	Legislación inadecuada o confusa		
18.b.i.4.	Falta de preparación metodológica		
18.b.i.5.	Falta de capacidad técnica		
18.b.i.6.	Otra	X	Escogencia de momentos políticos.
18.b.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.b.ii.1.	Sí	X	
18.b.ii.2.	No		
19	¿Qué recomendaciones haría para procesos de formulación de otras políticas públicas similares a la PPMEGMS?		
Garantizar la mayor participación de los diferentes sectores como por ejemplo el sector empresarial para el tema de empleo, sería bueno incorporar aliados por ejemplo del sector privado. Involucrar también a toda la Administración Pública, quienes la implementarán, importante que participen, pues normalmente la política se siente como algo externo, no aplicable a los funcionarios de la Administración local.			
20	¿Con respecto a la implementación de la PPMEGMS, cuál considera que es el principal desafío?		

Entrevista 5: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS

Informar/educar. Que las mujeres estén informadas sobre la exigibilidad de los derechos. En la medida que las mujeres se empoderen pueden mostrar las fallas de la política. Otro desafío es la conformación del Concejo Consultivo de Mujeres, una instancia que tiene el rol de seguimiento y veeduría en la implementación, está conformada por mujeres que representen sectores. En este proceso ha apoyado consejería para la equidad de la mujer y la gobernación que ha capacitado. En su mayoría lo conformarán mujeres, representantes de grupos poblacionales como adultos mayores, jóvenes, etc. Soacha hará convocatoria para que las organizaciones elijan su representante y ellos son autónomos de elegir, sólo deben compartir la metodología y presentar a la representante. En Soacha no está muy bien trabajado el tema de la representatividad y la elección podría ser compleja. El ejercicio podría fracasar si las personas no representan realmente a las organizaciones. Este año debe quedar el Concejo Consultivo conformado antes de finalizar el proceso con el acompañamiento de la Contraloría y la Defensoría, en agosto sale la convocatoria y en septiembre son las elecciones. Este concejo debería tener 11 o 12 personas.

Entrevista 6: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
1.	Fecha	01/03/2016	
2.	Lugar de aplicación	Bogotá	
3.	Tipo de entrevista		
3.a	Anónima		
3.b	La persona se identifica		X
3.c	La persona se identifica, pero no autoriza el uso de su nombre		
4	Nombre del entrevistado	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5	Representa alguna entidad		
5.a	Sí. Cuál	Representante mujeres de Soacha/Integrante de ASOFAM y veedora Mesa Víctimas INP	
5.a.i	Cargo en la entidad	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5.a.ii	La entidad que representa es		
5.a.ii.1.	Organización de la sociedad civil (ONG, fundación o agremiación)		X
5.a.ii.2.	Entidad pública		
5.a.ii.3.	Agencia u organización Internacional		
5.b.	No		
6.	¿Qué se esperaba resolver cuando se inició la construcción de una política pública de mujeres con enfoque de género en Soacha (PPMEGMS)? ¿Que hizo necesaria la política?		
	Dar respuesta a las necesidades de las mujeres.		
7.	¿Cuál fue su principal motivación para participar en la formulación de la PPMEGMS?		
	Como mujer y artesana del municipio, facilitar respuesta a sus necesidades y a las de las demás mujeres.		
8	¿Cómo describiría su rol y sus responsabilidades en la formulación de la PPMEGMS?		
	Delegada por mujeres, invitada a ponencia de la política pública en el Concejo Municipal.		
9.	¿Cómo se llevó a cabo la construcción de la PPMEGMS?		
	Se hacían talleres en comunas en conjunto con la Secretaria de Desarrollo Social con cuatro funcionarios nombrados, la Alcaldía hizo acompañamiento y dio apoyo, la mayoría de talleres los organizaron las mujeres.		
10.	¿Qué actores participaron en el proceso de formulación de política? ¿Quién lideró el proceso?		
10.a.	Participante 1	ACNUR y Naciones Unidas.	
10.b.	Participante 2	CENTRAP.	
10.c.	Participante 3	Alcaldía-Secretaria de Desarrollo Social.	
10.d.	Participante 4	INP.	
11.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS incluyó y convocó a los sectores gubernamentales y no gubernamentales relevantes?		
11.a.	Sí.		X
11.b.	No.		
11.b.i.	¿Cuáles actores o sectores usted considera que deberían haber participado y no lo hicieron?		

Entrevista 6: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
11.b.i.1.	Actor ausente 1		
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.1.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.1.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.1.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.1.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.1.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.1.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.1.vii	Otra		
11.b.i.2.	Actor ausente 2		
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.2.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.2.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.2.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.2.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.2.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.2.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.2.vii	Otra		
11.b.i.3.	Actor ausente 3		
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.3.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.3.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.3.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.3.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.3.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.3.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.3.vii	Otra		
12	Con respecto al contenido de la PPMEGMS, ¿considera usted que las necesidades específicas de las mujeres desplazadas quedaron adecuadamente incluidas en la PPMEGMS?		
12.a.	Sí. ¿Cuáles?	X	
12.a.i.	Necesidad 1	Educación.	
12.a.ii.	Necesidad 2	Salud,	

Entrevista 6: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS		
12.a.iii.	Necesidad 3	Vivienda,
12.b.	No. ¿Cuáles?	
12.b.i.	Tema ausente 1	Necesidades de mujeres rurales.
12.b.i.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?	Tenían dificultades de transporte para participar en talleres, se llevaron talleres a corregimientos, pero no fue suficiente, están muy aisladas.
12.b.i.2.	¿Cómo podría haberse incluido?	Garantizando transporte.
12.b.ii.	Tema ausente 2	A las mujeres víctimas del conflicto les falta respuesta a la parte laboral, el acceso a educación lo tienen ahora un poco más fácil.
12.b.ii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?	Quedaron algunas cosas, pero se requieren más esfuerzos.
12.b.ii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?	
12.b.iii.	Tema ausente 3	Necesidades de mujeres artesanas del municipio.
12.b.iii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?	No se les consideró como grupo específico.
12.b.iii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?	
13.	¿Cuáles son las principales necesidades/problemas de las mujeres desplazadas en Soacha y cómo se podrían resolver?	
13.a.	Necesidad 1	Educación.
13.b.	Necesidad 2	Reconocimiento de la situación de desplazamiento.
14.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS contó con metodologías de recolección y gestión de información adecuadas para incluir, procesar y analizar la información proporcionada por los actores relevantes?	
14.a.	Sí. ¿Cuál fue la metodología?	
	La metodología fue voz a voz para involucrar a la mayor cantidad de mujeres posible.	
14.b.	No. ¿Por qué considera que no fueron adecuada la metodología?	
14.c.	¿Cuáles metodologías considera que deberían haber sido incluidas?	
14.c.i.		
14.c.ii.		
14.c.iii.		
15.	¿Qué habría cambiado al proceso para que quedaran incluidas y correctamente reflejadas estas necesidades?)	
15.a.	Recomendación 1	Cambiar mentalidad de gobierno, de los funcionarios y Concejales, llevándolos al terreno para que reconozcan necesidades de los grupos.
15.b.	Recomendación 2	
15.c.	Recomendación 3	
16.	¿Qué conoce sobre la divulgación del documento final de política pública en las instituciones municipales en 2011 y en 2015?	
	Presentaron documentos en foros y en desayuno con concejales.	
17	Si estuvo involucrado en la re-formulación de la PPMEGMS en 2015, ¿cuáles considera que fueron los principales cambios con respecto a la formulada durante 2011?	
	Cree que inclusión de Ley 1257 sobre maltrato físico, psicológico y sexual hacia las mujeres, pero no está segura.	

Entrevista 6: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
18	En su opinión, ¿qué factores de la dinámica política, social o de la administración local, afectaron y/o obstaculizaron la aprobación de la PPMEGMS por parte del concejo municipal antes del 2015?		
18.a.	Factor/Obstáculo 1	La política pública fue aprobada para obtener votos	
18.a.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.a.i.1	Exceso de burocracia		
18.a.i.2.	Funciones institucionales confusas		
18.a.i.3.	Legislación inadecuada o confusa		
18.a.i.4.	Falta de preparación metodológica		
18.a.i.5.	Falta de capacidad técnica		
18.a.i.6.	Otra	X	La probación obedeció a intereses electorales.
18.a.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.a.ii.1.	Sí		
18.a.ii.2.	No	X	
18.a.	Factor/Obstáculo 2		
18.b.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.b.i.1	Exceso de burocracia		
18.b.i.2.	Funciones institucionales confusas		
18.b.i.3.	Legislación inadecuada o confusa		
18.b.i.4.	Falta de preparación metodológica		
18.b.i.5.	Falta de capacidad técnica		
18.b.i.6.	Otra		
18.b.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.b.ii.1.	Sí		
18.b.ii.2.	No		
19	¿Qué recomendaciones haría para procesos de formulación de otras políticas públicas similares a la PPMEGMS?		
Que se diseñe en conjunto entre la comunidad y el Gobierno para que se apruebe rápido y se asignen los recursos, esto es lo más importante. Que se respete la representatividad de las mujeres que fueron delegadas y representan a las demás, había muchas críticas porque las mujeres eran las mismas de siempre.			
20	¿Con respecto a la implementación de la PPMEGMS, cuál considera que es el principal desafío?		
Obtener la voluntad política para implementarla, porque con la comunidad no hay problema, ellos se vinculan a través del trabajo.			

Entrevista 7: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
1.	Fecha	02/09/2016	
2.	Lugar de aplicación	Soacha	
3.	Tipo de entrevista		
3.a	Anónima		
3.b	La persona se identifica		X
3.c	La persona se identifica, pero no autoriza el uso de su nombre		
4	Nombre del entrevistado	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5	Representa alguna entidad		
5.a	Sí. Cuál	Concejo Municipal de Soacha	
5.a.i	Cargo en la entidad	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5.a.ii	La entidad que representa es		
5.a.ii.1.	Organización de la sociedad civil (ONG, fundación o agremiación)		
5.a.ii.2.	Entidad pública		X
5.a.ii.3.	Agencia u organización Internacional		
5.b.	No		
6.	¿Qué se esperaba resolver cuando se inició la construcción de una política pública de mujeres con enfoque de género en Soacha (PPMEGMS)? ¿Que hizo necesaria la política?		
	Resaltar la labor e importancia de la mujer en el municipio, la mujer trabajadora, cabeza de familia, la que más vota, darle herramientas para hacer valer sus derechos. A pesar de la reglamentación de cuotas, por ejemplo, no hay 30% en curules del Concejo, sólo hay una mujer actualmente, son muy buenas laboralmente, pero normalmente no se sentían empoderadas ni capaces.		
7.	¿Cuál fue su principal motivación para participar en la formulación de la PPMEGMS?		
	Interés en mujeres y que tengan un protagonismo, no se la entregaron a mujeres del concejo si no al concejal, él se interesó porque considera importante el protagonismo de las mujeres y que puedan exigir sus derechos.		
8	¿Cómo describiría su rol y sus responsabilidades en la formulación de la PPMEGMS?		
	Normalmente el ejecutivo radica proyecto y luego se evalúa a qué comisión se le asigna, las políticas públicas se le asignan a la Comisión 3 y allí se asigna el ponente. Él fue el ponente del proyecto en 2015.		
9.	¿Cómo se llevó a cabo la construcción de la PPMEGMS?		
	No conoce minucias del proceso de formulación bien, sabe que se hizo con participación de todas las mujeres, comuna por comuna y mesas de trabajo.		
10.	¿Qué actores participaron en el proceso de formulación de política? ¿Quién lideró el proceso?		
10.a.	Participante 1	Alcalde y Administración pública.	
10.b.	Participante 2	Mujeres.	
10.c.	Participante 3	Secretarías de Gobierno y concejales.	

Entrevista 7: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
10.d.	Participante 4		
11.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS incluyó y convocó a los sectores gubernamentales y no gubernamentales relevantes?		
11.a.	Sí.	X	
11.b.	No.		
11.b.i.	¿Cuáles actores o sectores usted considera que deberían haber participado y no lo hicieron?		
11.b.i.1.	Actor ausente 1		
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.1.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.1.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.1.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.1.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.1.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.1.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.1.vii	Otra		
11.b.i.2.	Actor ausente 2		
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.2.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.2.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.2.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.2.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.2.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.2.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.2.vii	Otra		
11.b.i.3.	Actor ausente 3		
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.3.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.3.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.3.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.3.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.3.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.3.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.3.vii	Otra		

Entrevista 7: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
12	Con respecto al contenido de la PPMEGMS, ¿considera usted que las necesidades específicas de las mujeres desplazadas quedaron adecuadamente incluidas en la PPMEGMS?		
12.a.	Sí. ¿Cuáles?		
12.a.i.	Necesidad 1		Calidad de vida de las mujeres y sus familias.
12.a.ii.	Necesidad 2		
12.a.iii.	Necesidad 3		
12.b.	No. ¿Cuáles?		
12.b.i.	Tema ausente 1		
12.b.i.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.i.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
12.b.ii.	Tema ausente 2		
12.b.ii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.ii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
12.b.iii.	Tema ausente 3		
12.b.iii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.iii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
13.	¿Cuáles son las principales necesidades/problemas de las mujeres desplazadas en Soacha y cómo se podrían resolver?		
13.a.	Necesidad 1	Violencia mujeres.	Mediante rutas de atención.
13.b.	Necesidad 2	Participación política.	Enseñar a las mujeres como participar en política.
13.c.	Necesidad 3	Respeto de derechos.	Mediante el conocimiento de sus derechos.
13.d.	Necesidad 4		
14.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS contó con metodologías de recolección y gestión de información adecuadas para incluir, procesar y analizar la información proporcionada por los actores relevantes?		
14.a.	Sí. ¿Cuál fue la metodología?		
	Consultas en las comunas del municipio, se construyó con todas las mujeres.		
14.b.	No. ¿Por qué considera que no fueron adecuada la metodología?		
14.c.	¿Cuáles metodologías considera que deberían haber sido incluidas?		
14.c.i.			
14.c.ii.			
14.c.iii.			
15.	¿Qué habría cambiado al proceso para que quedaran incluidas y correctamente reflejadas estas necesidades?)		
15.a.	Recomendación 1	Ninguna.	
15.b.	Recomendación 2		
15.c.	Recomendación 3		
16.	¿Qué conoce sobre la divulgación del documento final de política pública en las instituciones municipales en 2011 y en 2015?		

Entrevista 7: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
En 2015, se hizo más armonización con mujeres, no había voluntad política en 2011, el Concejo veía que no había dinero y por eso posiblemente no se aprobó, en 2015 se vio más la necesidad de aprobación. Como ponente, hizo primero debates y sensibilización, luego ponencia en comisión y luego pasó a plenaria y aprobación.			
17	Si estuvo involucrado en la re-formulación de la PPMEGMS en 2015, ¿cuáles considera que fueron los principales cambios con respecto a la formulada durante 2011?		
Se evidenció más la necesidad y se quería dar relevancia al papel de la mujer.			
18	En su opinión, ¿qué factores de la dinámica política, social o de la administración local, afectaron y/o obstaculizaron la aprobación de la PPMEGMS por parte del concejo municipal antes del 2015?		
18.a.	Factor/Obstáculo 1	Presupuesto y posibles fallas técnicas en diseño.	
18.a.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.a.i.1.	Exceso de burocracia		
18.a.i.2.	Funciones institucionales confusas		
18.a.i.3.	Legislación inadecuada o confusa		
18.a.i.4.	Falta de preparación metodológica		
18.a.i.5.	Falta de capacidad técnica		
18.a.i.6.	Otra	X	Presupuesto y fallas técnicas de la política.
18.a.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.a.ii.1.	Sí	X	
18.a.ii.2.	No		
18.a.	Factor/Obstáculo 2	Voluntad Política	
18.b.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.b.i.1.	Exceso de burocracia		
18.b.i.2.	Funciones institucionales confusas		
18.b.i.3.	Legislación inadecuada o confusa		
18.b.i.4.	Falta de preparación metodológica		
18.b.i.5.	Falta de capacidad técnica		
18.b.i.6.	Otra	X	Factores políticos.
18.b.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.b.ii.1.	Sí	X	La voluntad política es indispensable.
18.b.ii.2.	No		
19	¿Qué recomendaciones haría para procesos de formulación de otras políticas públicas similares a la PPMEGMS?		
Evaluar necesidades primero y ver otras experiencias para mejorar.			
20	¿Con respecto a la implementación de la PPMEGMS, cuál considera que es el principal desafío?		
Que empiece a funcionar, buscar recursos con las ONG, fundaciones, a través del Gobierno nacional, que sea operativa la política pública, que las mujeres se apropien de ella para que funcione.			

Entrevista 8: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
1.	Fecha	29/02/2015	
2.	Lugar de aplicación	Bogotá	
3.	Tipo de entrevista		
3.a	Anónima		
3.b	La persona se identifica		X
3.c	La persona se identifica, pero no autoriza el uso de su nombre		
4	Nombre del entrevistado	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5	Representa alguna entidad		
5.a	Sí. Cuál	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR	
5.a.i	Cargo en la entidad	Se mantiene anónimo para evitar inconvenientes en relaciones institucionales y de trabajo conjunto posterior a la publicación de los hallazgos de esta investigación.	
5.a.ii	La entidad que representa es		
5.a.ii.1.	Organización de la sociedad civil (ONG, fundación o agremiación)		
5.a.ii.2.	Entidad pública		
5.a.ii.3.	Agencia u organización Internacional	X	
5.b.	No		
6.	¿Qué se esperaba resolver cuando se inició la construcción de una política pública de mujeres con enfoque de género en Soacha (PPMEGMS)? ¿Que hizo necesaria la política?		
La inclusión de la mujer en ámbitos políticos, culturales sociales y económicos del municipio y la restitución de sus derechos.			
7.	¿Cuál fue su principal motivación para participar en la formulación de la PPMEGMS?		
Ayudar a mejorar la calidad de vida de las mujeres que son población de interés del ACNUR, en este caso, mujeres en situación de desplazamiento.			
8	¿Cómo describiría su rol y sus responsabilidades en la formulación de la PPMEGMS?		
Asistencia técnica, acompañamiento en términos de legislación, movilización de recursos para talleres y recursos de cooperativas de mujeres para generación de ingresos, que se organizaron como resultado de los talleres alrededor de la política pública. Se apoyó también, en conjunto con ONUMUJERES, en la creación de la Mesa de mujeres, como un espacio de participación. Se hizo acompañamiento en proyectos de generación de ingresos hasta el año 2010, resultado de los talleres, cuando no hay acompañamiento los proyectos, no funcionan, por ejemplo, la única escuela en Altos de la Florida, se construyó y se le entregó al municipio para que la mantengan, se hizo incidencia con la Alcaldía desde el año 2010, para que en el año 2014 se les entregara y la vieran como una oportunidad porque no tenían que invertir en construcción.			
9.	¿Cómo se llevó a cabo la construcción de la PPMEGMS?		
Se convocó a organizaciones de mujeres, existían muchas organizaciones y se necesitaba reunir las y unificar criterios con base en temas concretos como violencia de género, legislación de género y VIH.			

Entrevista 8: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
10.	¿Qué actores participaron en el proceso de formulación de política? ¿Quién lideró el proceso?		
10.a.	Participante 1	CENTRAP,	
10.b.	Participante 2	ONUMUJERES,	
10.c.	Participante 3	ACNUR,	
10.d.	Participante 4	Organizaciones de Mujeres de Soacha,	
11.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS incluyó y convocó a los sectores gubernamentales y no gubernamentales relevantes?		
11.a.	Sí.	X	
11.b.	No.		
11.b.i.	¿Cuáles actores o sectores usted considera que deberían haber participado y no lo hicieron?		
11.b.i.1.	Actor ausente 1	Mujeres que no estaban afiliadas a organizaciones de mujeres en el municipio.	
	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.1.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.1.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.1.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.1.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.1.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.1.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.1.vii	Otra	X	Convocatoria principalmente a organizaciones de mujeres. No disponibilidad suficiente de Recursos para ejercicio de caracterización, con entrevistas individuales, requeriría más dinero y más tiempo.
	Actor ausente 2		
11.b.i.2.	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.2.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.2.ii	Exceso de burocracia		
11.b.i.2.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.2.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.2.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.2.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.2.vii	Otra		
	Actor ausente 3		
11.b.i.3.	¿En su opinión, cómo se explica la ausencia de este actor o sector?		
11.b.i.3.i	Otras prioridades/intereses por situación de coyuntura específica. ¿Cuál?		
11.b.i.3.ii	Exceso de burocracia		

Entrevista 8: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
11.b.i.3.iii	Funciones y competencias institucionales poco claras o confusas		
11.b.i.3.iv	Legislación inadecuada o confusa		
11.b.i.3.v	Falta de preparación metodológica		
11.b.i.3.vi	Falta de capacidad técnica		
11.b.i.3.vii	Otra		
12	Con respecto al contenido de la PPMEGMS, ¿considera usted que las necesidades específicas de las mujeres desplazadas quedaron adecuadamente incluidas en la PPMEGMS?		
12.a.	Sí. ¿Cuáles?	X	
12.a.i.	Necesidad 1		Violencia.
12.a.ii.	Necesidad 2		Capacitación.
12.a.iii.	Necesidad 3		Generación de ingresos.
12.a.iv.	Necesidad 4		Vivienda.
12.b.i.	Tema ausente 1		
12.b.i.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.i.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
12.b.ii.	Tema ausente 2		
12.b.ii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.ii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
12.b.iii.	Tema ausente 3		
12.b.iii.1.	¿Por qué no quedó incluida en la PPMEGMS?		
12.b.iii.2.	¿Cómo podría haberse incluido?		
13.	¿Cuáles son las principales necesidades/problemas de las mujeres desplazadas en Soacha y cómo se podrían resolver?		
13.a.	Necesidad 1		Generación de ingresos (salario "digno", esta palabra era comúnmente utilizada por las mujeres en los talleres para referirse a sus derechos).
13.b.	Necesidad 2		Vivienda "digna".
13.c.	Necesidad 3		Salud sexual y Reproductiva.
13.d.	Necesidad 4		Violencia intrafamiliar.
13.e.	Necesidad 5		Educación.
13.e.	Necesidad 6		Capacitación.
13.f.	Necesidad 7		Organización.
14.	¿En su opinión, la formulación de la PPMEGMS contó con metodologías de recolección y gestión de información adecuadas para incluir, procesar y analizar la información proporcionada por los actores relevantes?		
14.a.	Sí. ¿Cuál fue la metodología?		
	Diagnósticos participativos, recolección de información primaria básica, talleres.		
14.b.	No. ¿Por qué considera que no fueron adecuada la metodología?		
14.c.	¿Cuáles metodologías considera que deberían haber sido incluidas?		

Entrevista 8: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS			
14.c.i.	Caracterización: Hacer encuestas de casa en casa para incluir más mujeres, pues se incluyeron ciertos grupos, incluso la asesora de despacho consideraba que la política pública era sólo para ciertos grupos, se hubiese podido ampliar más.		
14.c.ii.			
14.c.iii.			
15.	¿Qué habría cambiado al proceso para que quedaran incluidas y correctamente reflejadas estas necesidades?)		
15.a.	Recomendación 1	Ninguna	
15.b.	Recomendación 2		
15.c.	Recomendación 3		
16.	¿Qué conoce sobre la divulgación del documento final de política pública en las instituciones municipales en 2011 y en 2015?		
No conoce mucho, pero cree que fueron las mujeres las que trataron de hablar con las autoridades locales, lo que sí fue claro fue la inclusión de la gestora social (esposa del alcalde), también estuvo involucrada la Representante a la Cámara Betty Zorro.			
17	Si estuvo involucrado en la re-formulación de la PPMEGMS en 2015, ¿cuáles considera que fueron los principales cambios con respecto a la formulada durante 2011?		
A pesar de que no estuvo involucrada en el proceso en 2015, sabe que en 2011 se aprobó por decreto, no por acuerdo, entonces fue derogada en 2013 por el Concejo. No tenía sostenibilidad por decreto pues sólo sirve para el periodo de administración, por acuerdo, no está sujeta al periodo de administración.			
18	En su opinión, ¿qué factores de la dinámica política, social o de la administración local, afectaron y/o obstaculizaron la aprobación de la PPMEGMS por parte del concejo municipal antes del 2015?		
18.a.	Factor/Obstáculo 1	Se aprobó mediante decreto y no por acuerdo.	
18.a.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.a.i.1	Exceso de burocracia		
18.a.i.2.	Funciones institucionales confusas		
18.a.i.3.	Legislación inadecuada o confusa		
18.a.i.4.	Falta de preparación metodológica		
18.a.i.5.	Falta de capacidad técnica		
18.a.i.6.	Otra	X	No aprobación del Concejo Municipal.
18.a.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.a.ii.1.	Sí		
18.a.ii.2.	No		
18.a.	Factor/Obstáculo 2	Voluntad Política	
18.b.i.	Por favor seleccione una de las siguientes opciones		
18.b.i.1	Exceso de burocracia		
18.b.i.2.	Funciones institucionales confusas		
18.b.i.3.	Legislación inadecuada o confusa		
18.b.i.4.	Falta de preparación metodológica		
18.b.i.5.	Falta de capacidad técnica		
18.b.i.6.	Otra		
18.b.ii.	¿Era previsible este factor?		
18.b.ii.1.	Sí		

Entrevista 8: Diagnóstico del proceso de formulación de la PPMEGMS	
18.b.ii.2.	No
19	¿Qué recomendaciones haría para procesos de formulación de otras políticas públicas similares a la PPMEGMS?
Incluir a todos los sectores y que se socialice la información.	
20	¿Con respecto a la implementación de la PPMEGMS, cuál considera que es el principal desafío?
Asignación de Recursos para efectos de la implementación. En el Plan de Desarrollo se está haciendo incidencia para que todos los temas de desplazamiento queden incluidos. El tema de las zonas ilegales representa también un desafío, pues el municipio no puede invertir en zonas que no son legales, por lo que la garantía de los derechos no es posible por parte del Estado en terrenos ilegales, que es donde esta parte de la población desplazada ubicada.	