

**LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE ACCIONES CON ENFOQUE DE  
MUJERES VÍCTIMAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO DEL ALTO  
PATÍA**

**Ana María Parga Valencia**

Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública  
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales  
Pontificia Universidad Javeriana  
Tutora: Diana Lucia Maya Velez  
Bogotá D.C., 21 de julio de 2023

## RESUMEN

A pesar de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en la subregión del Alto Patía persiste una alta ocurrencia de hechos victimizantes que afectan de manera desproporcionada a las mujeres víctimas de la subregión. Este impacto desproporcionado hacia las mujeres se manifiesta en las numerosas facetas de género en escenarios de conflicto armado como: la agudización de los patrones estructurales de violencia y discriminación de género ya presentes en la sociedad colombiana; las afectaciones a los proyectos de vida producto de los hechos victimizantes, y los problemas y necesidades específicos de las mujeres víctimas que difieren de las mujeres no desplazadas y de los hombres desplazados. Por ello se requiere, que las entidades territoriales del Alto Patía, como primeros respondientes de la política de víctimas, apropien acciones en sus planes de desarrollo para atender a estas particularidades y con ello, propender por la paz territorial.

No obstante, lo que se evidencia, es que, estos no se han manifestado en los planes de desarrollo por la ausencia de capacidades para su implementación.

En consecuencia, este documento propone lineamientos para la incorporación de acciones diferenciadas para la atención de las mujeres víctimas en los planes de desarrollo territorial de las entidades del Alto Patía, mediante la incorporación de metas y estrategias, que finalmente conlleven a la paz territorial. Estos lineamientos se basan en esquemas de coordinación nación-territorio, y proponen una perspectiva de gestión de redes y gobernanza colaborativa en la que las mujeres víctimas se convierten en el principal factor transformador de los territorios.

**Palabras Clave:** mujeres víctima; paz territorial; plan de desarrollo territorial; atención, reparación y participación efectiva.

## **Summary**

Despite the signing of the Final Agreement to End the Conflict, in the Alto Patía subregion there continues to be a high occurrence of victimizing acts that disproportionately affect the female victims who live in this region. This impact on them is manifested in the numerous gender facets to which they are subjected in scenarios of armed conflict, such as the structural patterns of violence and gender discrimination that are present in Colombian society and that are exacerbated in the conflict, the effects on life projects derived from the consequences of the victimizing acts and the specific problems and needs of the women victims as such, which are not experienced by non-displaced women or displaced men. For this reason, it is required that the territorial entities of Alto Patía, as first responders of the public policy of victims, take appropriate actions in their development plans to attend to these particularities and with this, promote territorial peace.

Despite this, what is evident is that these commitments have not been manifested in a differentiated way in the local development plans, due to the lack of capacities for their implementation. Therefore, this document seeks to establish guidelines that facilitate this incorporation into local development plans, through interaction schemes based on the principles of Nation-Territory coordination, from the perspective of network management and collaborative governance, in the which women victims become the main processors of their territories.

**Key words:** women victims; territorial peace; territorial development plans; attention, reparation, and effective participation.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. TABLA DE CONTENIDO</b>	
2. Introducción .....	6
3. Planteamiento del problema de investigación aplicada .....	7
3.1. La subregión del Alto Patía y Norte del Cauca .....	7
3.2. Incorporación del enfoque de mujer y género en la Política de Víctimas	8
3.3. La incorporación del enfoque de mujer en la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca .....	10
4. Justificación .....	14
5. Objetivo general.....	17
5.1. Objetivos Específicos .....	17
6. Marco de referencia contextual y normativa .....	17
6.1. Estado del Arte.....	20
6.2. Marco Conceptual .....	24
7. Metodología .....	28
8. Resultados y propuesta de solución .....	31
8.1. Evaluación de acciones metas y estrategias de los PDT Cauca....	31
8.2. Priorización y definición de acciones para la interacción entre los gobernantes de la subregión del Alto Patía con las mujeres y organizaciones de mujeres víctimas. ....	37
8.3. Lineamientos de política para la incorporación de acciones específicas dirigidas a mujeres víctimas en los planes de gobierno de las entidades territoriales del Alto Patía y establecer un mecanismo de seguimiento para las mismas.....	41
9. Conclusiones .....	50
Bibliografía .....	56
Anexos	62
(1) Formato de entrevistas a funcionarios y víctimas .....	62

## **ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1. Cuadro de síntesis de la metodología. ....	30
Tabla 2. Número de víctimas y porcentaje de mujeres víctimas por municipio. ....	32
Tabla 3. Activación en red de gobernanza de mujeres víctimas. ....	44

## **ÍNDICE DE ILUSTRACIONES**

Ilustración 1. Acciones dirigidas a mujeres víctimas por municipio. ....	33
Ilustración 2. Componentes por municipio .....	35
Ilustración 3. Esquema de interacción.....	49
Ilustración 4. Esquema de coordinación.....	50

## **SIGLAS Y ABREVIACIONES**

CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EETT	Entidades territoriales
IDF	Índice de Desempeño Fiscal
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MDM	Medición del Desempeño Municipal
PDT	Planes de Desarrollo Territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNARIV	Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

## 2. INTRODUCCIÓN

El Gobierno nacional, en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, ha realizado diversos esfuerzos para la implementación de un enfoque diferencial para las mujeres víctimas del conflicto armado en los municipios con bajas capacidades locales. Sin embargo, se ha evidenciado una falta de compromisos y acciones diferenciadas, reflejadas en las metas e indicadores, en los instrumentos de planeación territoriales que impacten los proyectos de vida de las mujeres víctimas para la superación de las brechas de género en el contexto del conflicto armado.

En consecuencia, con el objetivo de mitigar esta problemática, el presente documento propone un lineamiento de política<sup>1</sup> que mejore la incorporación del enfoque diferencial para las mujeres víctimas por medio de la definición de acciones que contengan estrategias y metas específicas en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) de las entidades que conforman los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de la subregión Alto Patía. Lo anterior, en el marco de la Política de Víctimas<sup>2</sup> y alineado con las estrategias del Gobierno nacional en la materia.

Este documento se divide en ocho capítulos, incluida esta introducción. El segundo, tercer y cuarto capítulo corresponden al planteamiento del problema, justificación y objetivos, donde se expone la problemática de la baja implementación de acciones diferenciadas para las mujeres víctima en los instrumentos de planeación territoriales que justifican la propuesta de este documento y sus objetivos. En el quinto capítulo se aborda el marco de referencia contextual y normativo que enmarca las obligaciones de las entidades territoriales con las mujeres víctimas y el estado del arte asociado con los avances en el análisis de las

---

<sup>1</sup> Para el propósito de este documento se entenderá como lineamiento de política el conjunto de directrices que surgen al hacer una lectura de un determinado momento histórico social y permiten establecer cuáles son los elementos que más pueden aportar para enfrentar los retos y los requerimientos que da el contexto en cada uno de los territorios del país (Gaviria Uribe, 2012).

<sup>2</sup> La Política de Atención y Reparación a Vvictimas se encuentra constituida en la Ley 1448 de 2011, los Decretos leyes étnicos y sus decretos reglamentarios, por medio de los cuales se crea el Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV)

acciones de la Política de Víctimas en el nivel nacional. El sexto capítulo aborda la metodología de investigación basada en la práctica basada en diagnóstico y con el propósito de establecer lineamientos para la incorporación de acciones diferenciadas a nivel territorial. El séptimo capítulo de resultados y propuesta de solución presenta el desarrollo de la investigación aplicada con los resultados y la propuesta de lineamientos. Finalmente, en el capítulo octavo se exponen las conclusiones del ejercicio.

### **3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN APLICADA**

#### **3.1. La subregión del Alto Patía y Norte del Cauca**

La subregión del Alto Patía y Norte del Cauca es una de las 16 subregiones priorizadas mediante el Decreto 893 de 2017 por medio del cual se crean los PDET, priorización basada en la afectación de los territorios en términos de violencia, pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional<sup>3</sup>.

Respecto a la afectación en términos de violencia, según el Registro Único de Víctimas, en la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca se encuentran 1.772.992 víctimas del conflicto armado, correspondiente al 24% de población, muy por encima del promedio nacional del 16%. Adicionalmente, el número de víctimas de esta subregión representa el 10% del total de los sujetos de reparación colectiva del país<sup>4</sup> (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2018), y 156.000 son sujetos de atención. Las mujeres representan el 50, 2% sobre del total de la población de la subregión. De acuerdo con el Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) del DNP, el 58% de los municipios de esta subregión presentan índices de conflicto armado alto y muy alto (DNP, 2018).

Respecto a la situación de pobreza y desigualdad de la subregión, el 79,2% de sus municipios tienen un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) superior al promedio nacional de 45,7%. Además, la distribución del IPM ajustado refleja las

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el Decreto Ley 893 de 2017, Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

<sup>4</sup> Aproximadamente 69 sujetos colectivos, de los cuales solo 10 han avanzado a la etapa de implementación (Duque, 2022)



desigualdades entre municipios de la misma subregión, con variaciones entre el 65,3%, en Caldon y Cauca, y 26,9%, en Pradera y Valle del Cauca (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural [RIMISP], 2019).

Respecto a las bajas capacidades institucionales presentes en la subregión, aspecto determinante debido a su incidencia en la agudización de la violencia y pobreza, el RIMISP (2019, 2020) encontró que los índices de gobernanza<sup>5</sup> tienen niveles considerablemente bajos. El Índice de Desempeño Fiscal (IDF) determinó que el 70% de los municipios de la subregión había desmejorado sus condiciones fiscales entre el 2015 y el 2017, siendo que el 66% del total de la subregión clasificaba como vulnerable para ese periodo. La Medición del Desempeño Municipal (MDM) fue del 45,9 en promedio para los municipios de la subregión en 2017, por debajo del promedio nacional 49,0. Adicionalmente, de acuerdo con el DNP (2017) en su análisis para individualizar los municipios con capacidad de inversión, pero con una situación crítica en materia de desplazamiento y que no cumplen con sus compromisos en materia de víctimas, se encontró como concernidos algunos de los municipios de esta subregión como Caloto.

### **3.2. Incorporación del enfoque de mujer y género en la Política de Víctimas**

El Gobierno nacional, desde las entidades líderes de la política como la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), ha realizado diversos esfuerzos para adaptar la arquitectura institucional para la incorporación de los lineamientos de género en las entidades territoriales mediante los planes de acción 2020-2032 (Procuraduría General de la Nación [PGN], 2021).

Sin embargo, estos esfuerzos no se han visto representados en un impacto considerable en la vida de las mujeres víctimas. Las mujeres han manifestado que en los territorios aun no es visible la forma en la cual se materializa la oferta específica para ellas en el marco de la Política de Víctimas, como se señaló en el II

---

<sup>5</sup> Entendida como la toma de decisiones a partir de un arreglo deliberativo de interacción multinivel entre agentes de la sociedad que afectan el desarrollo de un territorio.

Encuentro Nacional de Participación de mujeres víctimas<sup>6</sup>. Evidenciando así, que estos esfuerzos institucionales, no se reflejan en los territorios ni en el impacto de la vida de las mujeres víctimas (UARIV, 2021).

Adicionalmente la territorialización de este enfoque diferencial<sup>7</sup> presenta limitaciones especialmente en los territorios que no cuentan con asiento de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (SNARIV) de manera permanente, debido a que la oferta no llega de manera directa a la población, y sus acciones se ejecutan con mayores dificultades. Esto ha conllevado a una baja capacidad en la implementación de la misionalidad de esta oferta, especialmente en la perspectiva de género y los derechos de las mujeres víctimas (Econometría y DNP, 2017).

Ante esta situación, los órganos de control y las organizaciones de la sociedad civil han llamado la atención frente a la necesidad de adaptar y flexibilizar la oferta social para atender las necesidades particulares de las mujeres víctimas en sus territorios.

Para este propósito, el Gobierno nacional ha dispuesto herramientas como la cartilla de “Lineamientos sobre enfoque de género, derechos humanos de las mujeres, orientación sexual e identidades de género”, que brindó orientaciones generales a las entidades territoriales para incorporar este enfoque en los instrumentos de planificación, en especial en el Plan de Acción Territorial, no obstante, dado que fue creado 2020 aún no se cuenta con información frente los logros de este para la superación de brechas territoriales de género. Es de mencionar que, este tipo de herramientas no es específica para municipios PDET, sino que se trata de herramientas de lineamientos para todos los municipios del territorio nacional.

---

<sup>6</sup> En el cual participaron las 33 representantes de víctimas (32 departamentales y 1 una representante nacional) y expusieron sus necesidades en educación, generación de ingresos, condiciones de participación, derecho a la vivienda y restitución de tierras.

<sup>7</sup> Entendido como las acciones que son implementadas desde el Gobierno nacional en determinados territorios.

### **3.3. La incorporación del enfoque de mujer en la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca**

A pesar de la existencia de estas herramientas, las mujeres han manifestado que en los territorios aun no es visible la forma en la cual se materializa la oferta específica para ellas en el marco de la política de víctimas (UARIV, 2021), esto fue señalado en el pasado II Encuentro Nacional de Participación de mujeres víctimas<sup>8</sup>. Evidenciando así, que estos esfuerzos institucionales, no se reflejan en los territorios ni en el impacto de la vida de las mujeres víctimas (UARIV, 2021).

Ante esta situación, los órganos de control y las organizaciones de la sociedad civil han llamado la atención frente a la necesidad de adaptar y flexibilizar la oferta social para atender las necesidades particulares de las mujeres víctimas del conflicto armado en sus territorios. Toda vez que los riesgos de género surgen de las estructuras de discriminación, las experiencias de las mujeres respecto a barreras en el acceso a derechos como educación, empleo, salud, incluida salud sexual y reproductiva, y a vivir una vida libre de violencias, especialmente en zonas de conflicto armado donde son más frecuentes (Ministerio de Salud y Protección Social, 2012).

La situación de vulnerabilidad de mujeres víctimas en relación con el resto de la población víctima es mayor. A partir de las mediciones de vulnerabilidad, las mujeres presentan una superación de vulnerabilidad en el acceso a los derechos de del 39,9% y 46,8% respectivamente, mientras que en los hombres es del 42,3% y 50,0%<sup>9</sup>.

#### **Bajas capacidades institucionales para la implementación de acciones diferenciadas**

---

<sup>8</sup> En el cual participaron las 33 representantes de víctimas (32 departamentales y 1 una representante nacional) y expusieron sus necesidades en educación, generación de ingresos, condiciones de participación, derecho a la vivienda y restitución de tierras.

<sup>9</sup> De acuerdo con el Documento CONPES 4031 *Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf>.

En regiones como el Alto Patía donde hay mayor incidencia del conflicto armado, se manifiestan problemáticas de género agravadas ante la ausencia de implementación de herramientas construidas para mitigar las condiciones de vulnerabilidad y riesgos en escenarios de conflicto. La Defensoría del Pueblo (2015) advirtió la persistencia de actos de violencia sexual contra las mujeres víctimas de desplazamiento forzado que contrasta con la ausencia de atención psicosocial por parte del Estado, particularmente en la subregión de la costa pacífica caucana<sup>10</sup>.

El Octavo informe de seguimiento a la Política de Víctimas alerta sobre las falencias asociadas a la atención de víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, afirma que el 90% de estos delitos en el marco del conflicto armado recae sobre las mujeres<sup>11</sup>. Ante esta circunstancia, la PGN (2021) identifica que existe una baja cobertura presentada durante la vigencia de 2020, dado el alto grado de vulnerabilidad que origina este hecho victimizante, por lo cual identifica como las mayores problemáticas:

“(i) Falta de compromiso de las EETT en la gestión con el nivel departamental y nacional (ii) Poca ejecución de recursos y de programas por parte de las EETT (iii) Articulación limitada o nula entre el nivel departamental y los municipios de su jurisdicción (iv) Los departamentos no cuentan con una estrategia de coordinación y concurrencia para llegar de manera subsidiaria a las diferentes medidas que se requieren en los municipios de su jurisdicción (v) Insuficientes estrategias de articulación entre las entidades del orden nacional y departamental que permitan flexibilizar la oferta y su ejecución a nivel municipal y distrital” (PGN, 2021).

Esto, frente a los municipios de Caldone, Tambo, Argelia, Corinto y Toribio en el departamento del Cauca que hacen parte del PDET Alto Patía, que coinciden en

---

<sup>10</sup> De acuerdo con la Corte constitucional en el Auto 737 de 2017, por medio del cual la Sala especial de seguimiento de la corte constitucional en materia de desplazamiento forzado realiza una evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015..

<sup>11</sup> Cifras del Registro Único de Víctimas con corte a diciembre de 2021

la insuficiente orientación y el uso inadecuado de los canales de información para una comunicación asertiva entre las entidades del orden nacional, los enlaces municipales y las propias víctimas (PGN, 2021).

Por otro lado, por medio de la Comisión de seguimiento y monitoreo a la Ley de Víctimas la PGN (2021) ha insistido en la necesidad de:

“(i) fortalecer la capacidad técnica y administrativa de las EETT, (ii) definir acciones frente a los entes territoriales que en varias vigencias son considerados “concernidos<sup>12</sup> (iii) mejorar el bajo nivel en la aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre las entidades del orden nacional y territorial, (iv) simplificar y ajustar los instrumentos de planificación y seguimiento a la PPARIV en el territorio e (v) integrar la Estrategia de Corresponsabilidad con las acciones derivadas del Acuerdo de Paz, entre otros”.

Las bajas capacidades de ejecución de las entidades territoriales, principalmente en términos de gestión administrativa, financiera y técnica, incide directamente en una inadecuada implementación de la Política de Víctimas. En la subregión de Alto Patía se concentra un número importante de víctimas que reclaman de sus municipios mayores servicios para superar sus condiciones de vulnerabilidad, como es el caso del municipio de Balboa (Cauca), donde se reporta un bajo desempeño en el índice de capacidad territorial y a su vez presenta uno de los menores niveles de la medición del indicador de coordinación PGN (2021). Esta situación evidencia las falencias de los municipios de la subregión del Alto Patía respecto a las herramientas presupuestales y capacidades necesarias para la implementación de compromisos específicos asociados a las mujeres víctimas.

### **Articulación con el Acuerdo Final**

Respecto a la articulación con el Acuerdo Final, teniendo en cuenta que la subregión es un territorio PDET, las herramientas de la política pública en la práctica

---

<sup>12</sup> De acuerdo con la Corte constitucional en el Auto 383 de 2010, las entidades territoriales concernidas son aquellas que a pesar de tener capacidad de inversión y contar con una situación crítica en materia de desplazamiento, no cumplen con sus compromisos en materia de víctimas.

han presentado que las acciones de cada política se implementan en paralelo sin tener en cuenta los avances de la otra. Por ejemplo, en el marco del Acuerdo Final, se formularon los Planes de Acción para la Transformación Regional<sup>13</sup>, en particular para la subregión Alto Patía y Norte del Cauca, de acuerdo con Duque (2022):

“Se formularon: 24 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional, 3 Pactos Étnicos y 24 Pactos Municipales para la Transformación Regional contruidos con 32.248 actores del territorio y 24 administraciones municipales. A nivel municipal fueron cerca de 4.691 iniciativas para los 24 municipios, que luego de la revisión jurídica de la ART, se cuenta ahora con un total de 4364 iniciativas”.

De estas iniciativas, la mayoría se concentra en el pilar de educación y primera infancia rural, con un total de 1.024, seguido del de reactivación económica y producción agropecuaria. Lo anterior pone en evidencia un problema central en la subregión: la pertinencia, acceso y calidad de la educación en los diferentes niveles formativos de las comunidades rurales. Adicionalmente, está presente la necesidad urgente de avanzar en consolidar proyectos y apuestas económicas que vinculen a la agricultura familiar (Vergara y Duque, 2020).

### **Articulación nación-territorio**

Actualmente no se tienen informes de implementación específicos sobre las acciones dirigidas a mujeres víctimas en este territorio, esto dado que los informes de las veedurías y de órganos de control se enfocan solo en la implementación de los PDET o en la implementación a nivel nacional de la Política de Víctimas , mas no sobre la política en específico a nivel territorial. Los PDET no tienen un enfoque poblacional sino territorial por lo que no tienen en cuenta las particularidades de las mujeres.

Las iniciativas que quedaron registradas en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) no consideran las barreras de acceso a la oferta, identificadas por la Corte Constitucional y solo identifican algunos problemas

---

<sup>13</sup> Como la herramienta de planificación para los PDET.

transversales que no tienen en cuenta los avances desarrollados a nivel nacional frente a las problemáticas de género referenciadas por la corte. Asimismo, no se contemplan estrategias que consideren las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, especialmente el acceso a la tierra, los espacios educativos y formativos, así como la propiedad privada. Se destaca que el pilar de reactivación económica en el Alto Patía no contiene iniciativas encaminadas a transformar los espacios de desigualdad hacia las mujeres (Duque, 2022).

Con base en lo anterior, esta investigación aplicada indaga sobre:

¿Qué estrategias deben implementar los territorios de la Subregión Alto Patía, para incorporar metas e indicadores enfocados a la atención de las particularidades de las mujeres víctimas en las herramientas de planeación territorial, teniendo en cuenta la estrategia de coordinación nación-territorio y la expedición del Documento CONPES 4031 del año 2021?

En ese sentido, se abordan las herramientas de coordinación nación-territorio para la aplicación eficiente del enfoque diferencial de mujer y género en las entidades territoriales del Alto Patía. Como resultado de este trabajo se generará un esquema de articulación que permita generar directrices para la aplicación de este enfoque en los instrumentos de planeación territorial, a partir de un análisis de las capacidades de las entidades territoriales del Alto Patía.

#### **4. JUSTIFICACIÓN**

La presente investigación aplicada busca que, a través del mejoramiento de la gestión por parte de las entidades territoriales, se impacte en los proyectos de vida de las mujeres víctimas que habitan en la subregión del Alto Patía, puesto que implementar una política eficiente en materia de género ayuda a la superación de brechas de género y afianza la confianza de las mujeres en las instituciones. Tal como se señaló previamente, implementar acciones encaminadas a atender las particularidades que enfrentan las mujeres en el marco del conflicto armado contribuye con el desarrollo territorial y la construcción de paz en la subregión del Alto Patía.

Teniendo en cuenta que la Política de Víctimas se ha ejecutado durante 10 años dando algunos resultados muy relevantes que han empoderado a la población víctima en los territorios, resulta determinante que las entidades territoriales de esta subregión tomen la iniciativa de incluir sus acciones y metas de gobierno encaminadas específicamente a abordar el enfoque de género en la Política de Víctimas, y así impactar el desarrollo regional y contribuir a la paz territorial.

Aunque se cuenta con herramientas generales para que las entidades territoriales incorporen en sus metas de gobierno acciones a víctimas, es necesario que se adecuen a las realidades territoriales en zonas con alta conflictividad social, como en el caso del Alto Patía. Esta adecuación debe suplir las necesidades de las poblaciones con una afectación diferenciada del conflicto, como lo son las mujeres víctimas, y debe comprender las acciones de gobernanza territorial que se han generado con ellas y sus organizaciones sociales.

Ante la ausencia de esquemas de interacción y de articulación específicos que permitan aterrizar territorialmente acciones diferenciada dirigidas a mujeres víctimas y que potencien los principios de la coordinación nación-territorio, se hace necesario generar lineamientos para la aplicación eficiente del enfoque diferencial de mujer en las entidades territoriales del Alto Patía.

De esta forma, los lineamientos mencionados, tienen como objetivos generar directrices para la aplicación de este enfoque en los instrumentos de planeación territorial potenciando las herramientas de coordinación nación-territorio. Así, se busca suplir las necesidades de coordinación nación-territorio de estos municipios con capacidades territoriales limitadas, lo cual servirá de ejemplo para la replicabilidad de este ejercicio en otros municipios con características sociales y económicas similares.

El presente estudio usa la metodología de práctica basada en diagnóstico, partiendo de un análisis de los PDT y de las iniciativas contenidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional de cara a las herramientas de la Política de Víctimas en materia de coordinación nación-territorio, para posteriormente plantear lineamientos de incorporación de acciones y metas en los planes de gobierno de las



entidades territoriales del Alto Patía, que potencien las competencias atribuidas en la Ley 1448 de 2011 a los distintos niveles territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Lo anterior también permitirá a las entidades territoriales fortalecer su ejercicio de gobernanza al mejorar la interacción entre los gobernantes y los gobernados, es decir, se potenciará y mejorarán los ejercicios de gobernanza entre los alcaldes y las mujeres víctimas, así como de las organizaciones representantes de estas. De igual forma, al incorporar de manera amplia y sistemática la interacción, se impulsará la participación de la ciudadanía en el seguimiento a las acciones y estrategias adoptadas por las entidades territoriales que ejecutan una política pública dirigida a las mujeres, mejorando así el ejercicio de control vertical.

En consecuencia, esta investigación se asocia al eje de gobernanza, dada su relación con la implementación de políticas públicas a nivel territorial. En tal sentido, se parte del concepto de gobernanza de Kooiman (2023):“(…) fundada sobre interacciones amplias y sistemáticas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados (…)”. Se entiende que el ejercicio de gobernanza de buscar la eficiencia de la implementación de la política pública para mujeres víctimas en determinado territorio, implica un ejercicio en sí mismo de relación con la ciudadanía.

Cabe destacar que este problema de investigación tiene relación directa en la forma en la cual las entidades territoriales, a través de sus representantes locales, los alcaldes, por lo que se relaciona con lo descrito por Cantó (2012) frente al concepto de gobernanza: “(…) transferencia estructural de facultades a diversos tipos de agentes, tanto dentro del propio gobierno como de la sociedad civil, incluidos los organismos no gubernamentales y las empresas privadas. (...)”.

Adicionalmente, se sitúa de manera transversal en el eje de gestión pública al buscar potenciar las herramientas existentes en materia de planeación territorial para un mayor beneficio de la población de mujeres víctimas que habitan en los territorios del Alto Patía.

## **5. OBJETIVO GENERAL**

Definir lineamientos de política pública para la incorporación de metas y estrategias para la implementación del enfoque de mujer en las acciones dirigidas a víctimas del conflicto en los PDT de los municipios del Cauca de la subregión del Alto Patía, a partir de herramientas de coordinación nación-territorio de la Política Víctimas.

### **5.1. Objetivos Específicos**

Evaluar las acciones, metas y estrategias de los PDT de las entidades territoriales del Cauca en la subregión del Alto Patía que incorporan el enfoque de mujer en la Política de Víctimas, para realizar un diagnóstico de las herramientas de la política pública de víctimas en materia de coordinación nación-territorio que se implementan en los municipios del Alto Patía.

Priorizar y definir acciones para la modificación de la interacción entre los gobernantes de la subregión del Alto Patía con las mujeres víctima y sus organizaciones, a partir de la priorización de sus necesidades en los planes de gobierno.

Diseñar lineamientos de política para la incorporación de acciones específicas dirigidas a mujeres víctimas en los planes de desarrollo territorial de las entidades territoriales Cauca en la subregión del Alto Patía y establecer un mecanismo de seguimiento para las mismas.

## **6. MARCO DE REFERENCIA CONTEXTUAL Y NORMATIVA**

La Ley 1448 de 2011, los decretos leyes étnicos y sus decretos reglamentarios crean el Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV) que reconoce el enfoque diferencial para poblaciones con características particulares debido a su género, entre otros, y obliga al Estado a ofrecer especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las vulneraciones de derechos humanos como las mujeres. Es así como, en los componentes y ejes transversales de la Política de Víctimas se deben reconocer

acciones diferenciadas para las poblaciones de especial protección constitucional<sup>14</sup>. Inicialmente, el PNARIV y el Documento CONPES 3726 no recogían los enfoques diferenciales, ni contenían herramientas para la atención particular de mujeres en el marco del conflicto.

En el año 2013, el Documento CONPES 3784 define la política pública dirigida a mujeres víctimas que incluyó los programas ordenados por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008<sup>15</sup>, y se consideró como un hito en la implementación de la política con el enfoque diferencial de mujer y género. Este documento, integró el enfoque de género en la política pública, a partir del reconocimiento de la existencia de poblaciones con características particulares, destacando la importancia del enfoque diferencial de mujer y género incorporado en esta política a partir de los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, en particular los Auto 092 de 2008.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en el Auto 098 de 2013 puso en evidencia la necesidad de prevenir y proteger los derechos a la vida, la integridad y la seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de aquellas que desde sus organizaciones trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado. Como resultado de este auto, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1314 de 2016 que creó la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos para la construcción del Programa Integral de Garantías.

La Ley 1719 de 2014<sup>16</sup> estableció el marco legal para garantizar el derecho de acceso a la justicia a las víctimas de violencia sexual, en especial a aquellas

---

<sup>14</sup> Los componentes de la Política de Víctimas son: prevención y protección, atención y asistencia, reparación y verdad, y justicia. Los ejes transversales de la Política de Víctimas son: participación, enfoques diferenciales, articulación nación-territorio y sistemas de información.

<sup>15</sup> El marco de política se estructura a partir de los órdenes del Auto 092 de 2008, en el cual se establece una serie de medidas para contrarrestar el impacto desproporcionado que enfrentan las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado. Con base en estas consideraciones se ordenó la creación de 13 programas institucionales para dar respuesta a los distintos riesgos y facetas mencionados.

<sup>16</sup> Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones.

afectadas por el conflicto armado con el objetivo de impulsar una herramienta normativa que aborde de manera estructural el juzgamiento de delitos sexuales cometidos con ocasión del conflicto armado. Esta ley modificó el código penal ampliando los tipos penales relacionados a la violencia sexual en el marco del conflicto armado, e incorporando elementos significativos para avanzar en la verdad la justicia y la reparación de las víctimas.

El Decreto 2460 de 2015<sup>17</sup>, determinó la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, para la respuesta de los entes territoriales a sus obligaciones con la población víctima, conforme a sus capacidades en materia de atención y asistencia.

Mediante el Documento CONPES 4031, posterior al término del Documento CONPES 3784, el Gobierno nacional incluyó 50 acciones específicas para mujeres víctimas transversales a los componentes de la política pública y que serán implementadas entre 2021 y 2031. Estas acciones están a cargo de las siguientes entidades: Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio del Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Cultura; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio del Interior; Defensoría del Pueblo; Departamento para la Prosperidad Social; SENA; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Jurisdicción Especial para la Paz; Servicio Público de Empleo; Unidad Nacional de Protección; Unidad de Restitución de Tierras; UARIV; CPEM, y DNP. No obstante, el nivel de agregación de este documento es de carácter nacional y no tiene alcance territorial ni las herramientas que tiene están definidas para su territorialización en territorios PDET, más allá de lo incorporado en la estrategia de coordinación nación-territorio.

---

<sup>17</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

## 6.1. Estado del Arte

En esta sección se analizarán los estudios previos con relación a las acciones a mujeres víctimas en el municipio del Alto Patía, partiendo de la evaluación del Documento CONPES 3784, en la que se concluye con la necesidad de continuar con las acciones diferenciales en el marco de la Política de Víctimas para mujeres (Econometría y DNP, 2017) dado el impacto que esta tiene sobre la vida de las mujeres en los territorios. En particular frente a la articulación nación-territorio y la importancia de la implementación de acciones desde lo local, la evaluación determinó: (i) la necesidad del establecimiento de alianzas nación-territorio con organizaciones de mujeres víctimas; (ii) la necesidad de articulación interinstitucional a nivel local de manera que los entes territoriales gestionen una atención más completa y en diferentes aspectos de las necesidades de las mujeres, y (iii) los beneficios de incluir organizaciones de mujeres empoderadas que gestionan y hacen incidencia sobre la aplicación efectiva de la política.

Esta evaluación evidenció también que se requiere el fortalecimiento de acciones en los territorios dirigidas a mujeres en materia de empoderamiento económico y social, enfocando los esfuerzos a mejorar el acceso al derecho a la generación de ingresos, señalando que

“La conjugación de voluntad política y compromiso del ente territorial y la gestión de la organización de mujeres para lograr una intervención que no solo se ha concentrado en los proyectos productivos sino que ha trascendido al fortalecimiento de la organización y capacitación, así como avanzar a gestionar recursos con otros actores” (Econometría y DNP, 2017).

De acuerdo con lo anterior, diferentes estudios han demostrado el papel de acciones en materia de empoderamiento económico como herramientas para la construcción de paz. Romero y Pérez (2021), en el documento *Por la igualdad de género: Avances desde el sector privado*, destaca el papel de las asociaciones público-privadas como un mecanismo para la promoción de la igualdad de género, el desarrollo territorial y la construcción de paz en la subregión del Alto Patía. Lo anterior se justifica en que el empoderamiento económico y social de las mujeres

se influencia a su vez en el desarrollo del territorio, y genera una reconstrucción del tejido social y un aporte a nuevas oportunidades de economía legal por fuera de las situaciones de conflicto armado.

En este estudio se identificaron los beneficios de las acciones públicas dirigidas a mujeres, particularmente en lo denominado componente social<sup>18</sup> que conllevó a: la definición de nuevas figuras de relaciones comunitarias, reconocimiento de las mujeres, la incursión en proyectos productivos como una oportunidad diferente a los negocios ilícitos, y, en consecuencia, la realización de acciones de las mujeres en su comunidad para aportar al desarrollo territorial y a la paz local (Romero & Pérez, 2021).

En relación con a la implementación de políticas y programas dirigidos a mujeres víctimas por parte de las diferentes entidades se ha señalado que las acciones resultan insuficientes, a pesar de los esfuerzos para incorporar los enfoques en estas. Simancas, Iriarte y Joly (2018) concluyeron que: “En particular, se proponen vías para superar las visiones asistencialistas de la atención, la fragmentación de la oferta institucional. La ausencia de un plan específico de protección para víctimas del conflicto armado, enmarcados en una política pública con enfoque de género y derechos”.

De esta forma, la asignación de competencias específicas a las entidades territoriales cobra un papel relevante en la construcción de paz en los territorios, partiendo de una exaltación de la autonomía municipal de las entidades territoriales. De ellas depende la articulación adecuada y armónica de los todos los planes, programas y directrices que se consagren en el marco jurídico para la paz (De la Rosa Calderon, 2018). Por esta razón Robledo (2016) concluye: “se requiere de entidades territoriales capaces de gobernarse de manera autónoma, lo que implica tener capacidad institucional y presupuestal para prestar los servicios públicos de una manera eficiente, de forma que se disminuyan las brechas y desigualdades”.

---

<sup>18</sup> Componente social enfocado en el empoderamiento y la igualdad de género. En este se dictaron charlas brindadas por la Secretaría de la Mujer, con el acompañamiento del Ministerio del Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Cabe destacar que la Ley 1448 de 2011 estableció unas competencias para las entidades territoriales en respuesta a la vulneración de los derechos y vinculada directamente con la continuidad del estado de cosas inconstitucional. No obstante, Atehortúa-Arredondo (2010) señala que las problemáticas asociadas con la implementación de la atención por parte de las entidades territoriales se deben a la falta de información, la descoordinación entre los diferentes niveles, la falta de recursos financieros, entre otros.

En este sentido, Atehortúa-Arredondo (2010) propone mejorar la implementación de la política pública para alcanzar los objetivos planteados en la Ley 1448 de 2011, por medio de una valoración de las condiciones en las que se pueden implementar medidas en diferentes niveles. Por ejemplo: entidades nacionales y territoriales más allá de los retos propuestos por la superación del estado de cosas inconstitucional; el aumento de la burocracia y su cercanía a los asentamientos de población desplazada; la continua necesidad de focalizar los beneficiarios de la política y la necesidad de brindar información acertada a las víctimas, y la necesidad de aumentar los recursos financieros de todos los entes territoriales y administrativos.

Este mismo planteamiento fue señalado por Osorio (1998) al afirmar que las competencias de las entidades territoriales, en la atención de desplazamientos, deben partir de la descentralización para la atención de víctimas. En ese sentido, destacaba la obligación de las entidades territoriales de disponer de funcionarios capacitados y de un presupuesto mínimo para ofrecer la atención de emergencia cuando el suceso ya haya ocurrido. Este mismo estudio, señala que las administraciones locales no tienen en cuenta la problemática de desplazamiento en planificación institucional y menos en los planes de desarrollo municipal, instrumento aún deficiente para orientar verdaderamente la vida de una sociedad municipal.

De esta forma, Osorio (1998) señala grandes problemas en la intervención institucional estatal frente al desplazamiento. El primero es la falta de articulación y coordinación real entre los niveles nacional, regional y local. El segundo es la falta

de oportunidad para la gestión, especialmente para facilitar procesos de retorno o reubicación. El tercero es la carencia de información y capacitación de funcionarios locales y regionales sobre el desplazamiento y los derechos humanos. El cuarto es, finalmente, la ausencia de capacidad operativa y presupuestal para que los municipios puedan intervenir.

Para el caso del Alto Patía, Gómez Corrales (2020) señala que generar acciones dirigidas a mujeres víctimas en el Alto Patía, abre caminos para el reconocimiento de los distintos saberes y sus procesos organizativos de esta población. Esto conlleva a la generación de diálogos horizontales que permiten incorporar en lo público la voz a las mujeres, haciendo que ellas puedan ser pensadas y asumidas como sujetos activos capaces de elaborar sus duelos y de trascenderlos para proponer transformaciones en la sociedad. Así, la generación de confianza en las relaciones entre el gobierno y los movimientos sociales permite creer en las instituciones y que estas actúen en pro de su protección (Gómez Corrales, 2020).

En particular, para el departamento del Cauca, las problemáticas que afectan a las mujeres distan mucho de las que se presentan para los hombres (Fajardo, 2011) El asesinato como retaliación y castigo por las relaciones afectivas sostenidas, hasta donde ha sido documentado, se presenta casi exclusivamente para las mujeres, situación que evidencia la discriminación de género y, en consecuencia, un limitante al ejercicio de sus derechos y autonomía. De esta manera, el estudio denominado *La seguridad democrática y su impacto sobre la vida, integridad y bienestar de las mujeres del Cauca* (Fajardo, 2011) determina que los factores que más afectan a esta población son: la violencia política llevada a cabo por todos los actores armados del conflicto y el control social del que son víctimas las mujeres por parte de los actores armados. En esta investigación se concluyó que la situación de las mujeres del Cauca en materia de seguridad, protección y garantía de sus derechos es preocupante, lo que en su momento cuestionó la eficacia de la Política de Seguridad Democrática en cuanto a la seguridad de las mujeres.



Finalmente, en la implementación de la Política de Víctimas con enfoque de género, existen obstáculos que impiden acceder al goce efectivo de sus derechos y participar en el diseño e implementación de las reparaciones en Colombia como: obstáculos sociopolíticos, económicos y culturales, e institucionales. Frente a estos últimos, en materia de participación, se encuentran afectaciones diferenciadas por el género que adquieren mayor relevancia en el caso de las mujeres debido a que se desconoce su rol activo en los procesos políticos y ciudadanos, y a que a menudo se pasan por alto las relaciones de opresión y subordinación entre géneros (Simancas, Iriarte y Joly, 2018).

A pesar del análisis anterior, se resalta que a la fecha no se cuenta con estudios que permitan identificar el impacto de las acciones dirigidas a mujeres víctimas en el marco del PNARIV para la subregión del Alto Patía. Esto, ya que como se observa en el desarrollo del documento los estudios se han enmarcado en los análisis desde el nivel nacional.

## **6.2. Marco Conceptual**

De acuerdo con la CPEM (2012), se define el siendo enfoque diferencial de género como una herramienta para la promoción de la igualdad de género y la eliminación de las diversas formas de discriminación y subordinación, y el empoderamiento de la posición de la mujer en la sociedad. Este enfoque crea una categoría de análisis de la información desagregada por sexo que permite establecer las brechas existentes en el acceso a los derechos de hombres y mujeres. Por su parte, el enfoque diferencial promueve el reconocimiento de las necesidades específicas de las mujeres para lograr una efectiva igualdad (Congreso de la República, 2011).

El presente estudio busca aportar a la consolidación de la paz territorial, entendida esta como la posibilidad histórica de vincular las regiones, crónicamente marginadas en términos políticos y económicos, al proyecto político central, de carácter nacional (García Cardona, 2018). Esto, toda vez que la presencia institucional indiferenciada del Estado en todo su territorio es uno de los pilares del Estado moderno.

La noción de paz territorial también parte de las dinámicas de planeación local que históricamente han realizado las comunidades en diferentes territorios, las cuales se han hecho más evidentes debido al momento de recomposición y fortalecimiento de los movimientos sociales que se vive en Colombia desde principios de la presente década (Centro de Investigación y Educación Popular [Cinep] 2014). La paz territorial debe partir de los procesos de territorialización de las políticas públicas, entendiendo territorialización como el proceso en el que un sujeto, comunidad o grupo social apropia y se vincula con un lugar físico (Lopez y Figueroa, 2013).

En el marco de la política pública de víctimas se entiende por territorialización al conjunto de acciones que se llevan a cabo para la implementación de la política bajo principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre el ámbito nacional y territorial en armonía con las acciones de género que se desarrollan desde lo departamental y lo municipal. De acuerdo con la CPEM (2016), la territorialización contempla: (i) la armonización de las políticas locales a la nacional, (ii) la definición de programas estratégicos para implementar en lo local, y (iii) el desarrollo y el fortalecimiento de los mecanismos Institucionales para el adelanto de la mujer y la transversalización de género en las respectivas administraciones, incluidos los presupuestos sensibles al género. De igual forma, la coordinación nación-territorio debe responder a los elementos mínimos señalados por la Corte Constitucional frente a que el Estado debe formular la política pública y adoptar medidas de prevención del desplazamiento forzado de conformidad con los principios de coordinación multinivel de la función pública. Por consiguiente, las intervenciones institucionales deben estar coordinadas bajo presupuestos de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad enfocadas en la corrección de problemas en la coordinación interinstitucional. Lo anterior, a partir de la adecuada aplicación de los referidos principios entre las entidades del orden nacional y territorial, y el mejoramiento del compromiso presupuestal y de la capacidad técnica de las entidades territoriales<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> De acuerdo con la Corte constitucional en el Auto 894 de 2022.

Estos mecanismos fortalecen la gobernanza pública, entendida desde la transformación de la administración pública, que pasa de ser un actor único y centralizado a ser uno más entre muchos, que debe coordinar, negociar y cooperar con otros. Implica reconocer la complejidad y diversidad de los problemas públicos y buscar soluciones conjuntas con otros actores sociales, desde una perspectiva más abierta, flexible y orientada al ciudadano (Aguilar, 2007). Esta puede entenderse a través de estructuras colaborativas de redes, identificando el papel que asumen los actores que la conducen, y que pueden ofrecer diferentes retos a los gestores debido a su configuración y a su interacción con el contexto (Ramírez-de la Cruz y Castillo-Salas, 2017).

El concepto de redes facilita examinar las diversas estructuras relacionales y su potencial contribución a la cooperación entre organizaciones públicas, no lucrativas y privadas, así como estudiar la capacidad de los gerentes públicos para gestionar tales estructuras (Agranoff, 1991, 2003; O'Toole, 1997). En ese sentido, definir un adecuado modelo de gestión de las redes colaborativas y las funciones del gerente, resulta necesario para plantear la efectividad de las formas de gobernanza (Ramírez-de la Cruz y Castillo-Salas, 2017).

Así, es posible analizar los modelos de gestión de redes a través de una serie de hipótesis sobre el comportamiento y las prácticas de los gerentes de redes, señalando que pueden estimular ciertas conductas de colaboración para llevar a la red hacia el cumplimiento de sus objetivos. McGuire (2002 y 2006) explica que los tipos de actividades que se deben realizar en la gestión colaborativa son al menos cuatro: activación, encuadramiento, movilización y síntesis. La interacción entre estos permite que diferentes tipos de estructuras de gobernanza de redes sean más o menos efectivas (McGuire, 2002).

Ahora bien, la aplicación de la Política de Víctimas depende de los mecanismos de gobernanza contenidos en la Ley 1448 de 2011 de los Decretos

Ley Étnicos<sup>20</sup>. Estos mecanismos se estructuran a partir de cuatro componentes que a su vez constituyen la oferta institucional dirigida a las víctimas:

- (i) Prevención y protección: a través de programas y estrategias que cuenten con medidas y acciones en prevención temprana; prevención urgente; protección para personas, grupos, organizaciones o comunidades, y protección de bienes patrimoniales.
- (ii) Atención y asistencia: tienen por objeto garantizar la recuperación de condiciones que les permitan llevar una vida digna y su incorporación a la vida social, política y económica, así como permitir el goce efectivo de los derechos. Las medidas y acciones asociadas al componente son acciones de información y orientación; acompañamiento jurídico; acompañamiento psicosocial: atención humanitaria; identificación; asistencia en salud y educación; generación de ingresos; alimentación; reunificación familiar; asistencia funeraria, y vivienda.
- (iii) Reparación integral: tiene como compensar o reparar los daños ocasionados por el conflicto armado de manera integral y diferenciada. La reparación puede ser individual o colectiva. Las medidas y acciones de este componente son restitución (de tierras, de vivienda, de empleo urbano y rural, acceso a créditos, alivio de pasivos); retorno y reubicación; rehabilitación (física y mental, y psicosocial); satisfacción; reparación colectiva; garantías de no repetición, e indemnización administrativa.
- (iv) Verdad y justicia: busca reconocer a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de los hechos. Las medidas y acciones de este componente son construcción, preservación, difusión y apropiación colectiva de la verdad y la memoria histórica; esclarecimiento de

---

<sup>20</sup> La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, mediante el artículo 205, otorgó al presidente facultades extraordinarias para expedir por medio de decretos con fuerza de ley, la regulación los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades Indígenas, Rrom y Negras, afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Como resultado se expidieron los Decretos Ley Étnicos que reafirman a estas comunidades como sujetos de especial protección por parte del estado, entre estos se encuentran: Decreto Ley 4633, Decreto Ley 4635 y Decreto Ley 4634.

los hechos o identificación de los responsables, y acceso a la información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos y la justicia.

## **7. METODOLOGÍA**

Para el desarrollo del problema planteado, se optó por la investigación práctica basada en diagnóstico que consiste en el establecimiento de necesidades o problemas de un sector o una situación de la realidad social que requiere ser transformada o intervenida. En este caso, se trata de brindar lineamientos para la territorialización de las acciones dirigidas a mujeres víctimas y, en consecuencia, la implementación eficiente de esta política pública. La investigación se desarrolló en 4 etapas:

- **Etapas 1:** revisión y análisis de la información en los PDT. Se priorizó la revisión de los municipios que presentaran mayor número de hechos victimizantes y cuya proporción de mujeres fuera superior a la del promedio nacional.
- **Etapas 2:** entrevistas a actores clave en la elaboración y seguimiento a las acciones de las entidades territoriales. En particular, se eligió a 5 lideresas y un funcionario del nivel nacional encargado del seguimiento al enfoque de género en la Política de Víctimas.
- **Etapas 3:** sistematización y análisis de la información recolectada.
- **Etapas 4:** elaboración de la propuesta y entrega final.

Para agregar la información se utilizaron herramientas cualitativas basadas en el caso de estudio de las entidades territoriales del Cauca como un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real (YIN, 1994). Los datos se obtuvieron de fuentes secundarias centradas en la revisión bibliográfica de los planes de desarrollo actuales, a partir de los cuales se identificaron las acciones que benefician a las mujeres víctimas en el territorio del Alto Patía.

Para la etapa 1 de la investigación, se hizo una priorización a la revisión de PDT (municipios y departamento) con base en los municipios con mayor número de víctimas y mayor porcentaje de mujeres. Se encontró que los municipios de Argelia, Buenos Aires, El Tambo, Patía y Suarez contaban con esta condición. Asimismo,

se incluyó en la revisión al municipio de Santander de Quilichao, dado que en su plan de desarrollo territorial incluye acciones específicas para mujeres víctimas. Esto permitió generar un diagnóstico sobre las acciones a favor de mujeres víctimas con base en las herramientas oficiales de seguimiento.

Se utilizó la herramienta Mapa de Oferta de la UARIV que cuenta con los planes, programas, proyectos y acciones específicas brindadas por las entidades de orden nacional y territorial que hacen parte del SNARIV para la atención de las necesidades de la población víctima. En paralelo se revisó el capítulo de género de los PDT para identificar cuáles de ellas tenían relación con las problemáticas de víctimas. A partir de lo anterior, se hizo una herramienta de sistematización y análisis de acciones regionales que se incluye como anexo a este documento.

Los Planes de Desarrollo Municipales y el Plan de Desarrollo Departamental de Cauca se evaluaron en razón de la incorporación de acciones que suplieran las necesidades de las mujeres. Para este propósito, se usaron las siguientes variables de análisis de la información presentada:

- (i) Número de acciones dirigidas a víctimas del conflicto armado.
- (ii) Número de acciones dirigidas a la incorporación del enfoque de mujer en los PDT.
- (iii) Relación de las acciones identificadas con los criterios gubernamentales para la incorporación del enfoque de género y relación con las 50 acciones del Documento CONPES 4031.
- (iv) Percepción por parte de las mujeres y los funcionarios del avance en las acciones identificadas.

Para la etapa 2 de la investigación, se previó a la elaboración de las entrevistas y se elaboró un mapeo de actores donde se identificaron los roles y actores interesados en participar. Inicialmente se buscó contar con la participación de los enlaces de víctimas departamentales, sin embargo, no fue posible incluirlo en el transcurso de la investigación. Sin embargo, se realizaron 6 entrevistas semiestructuradas, 5 a mujeres víctimas en la subregión que tuvieran relación directa con las mesas de participación de víctimas en los tres niveles (nacional,

departamental y municipal), y a un funcionario público del nivel nacional. Las entrevistas se enfocaron en sus procesos individuales como lideresas, en la participación en los PDT y en sus conocimientos frente a sus avances. Asimismo, se indagó sobre el conocimiento frente al Documento CONPES 4031 y las 50 acciones específicas para mujeres. A las personas que participaron de esta investigación se les brindó el consentimiento informado y se les garantizó confidencialidad al momento de la elaboración de las entrevistas, por lo que, para el desarrollo de este documento, no se utilizaron sus nombres reales.

Posteriormente se formuló una estrategia de intervención y mecanismos de seguimiento, así como una revisión de las herramientas de política pública y articulaciones necesarias entre los territorios y el Gobierno nacional para la ejecución de acciones específicas de mujeres víctimas, que a su vez pudieran ser integradas en los PDT de la subregión Alto Patía. Para este proceso se utilizó el Modelo McGuire (2006) para establecer los mecanismos de relación de los actores claves (incluyendo la participación de las mujeres víctimas organizadas y no organizadas, y los enlaces de víctimas), y las dinámicas de articulación nación-territorio.

Finalmente, como resultado de esta investigación se plantearon los esquemas de interacción y coordinación, que permite identificar el relacionamiento que deben tener las entidades territoriales con las mujeres víctimas y con las entidades del Gobierno nacional, para atender las necesidades particulares de esa población y ampliar la cobertura de los programas.

En la Tabla 1 se presenta un cuadro síntesis de la metodología descrita anteriormente.

**Tabla 1. Cuadro de síntesis de la metodología.**

<b>Objetivos</b>	<b>Etapas</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Actividades</b>
Evaluar las acciones, metas y estrategias de los PDT de las entidades del Alto Patía que incorporan el enfoque de mujer en la Política de Víctimas, para realizar un diagnóstico	Etapa 1: revisión y análisis de la información (PDT)	Revisión bibliográfica	Recopilación PDT Revisión bibliográfica PDT
		Entrevista semi-estructurada	Entrevistas funcionarios (Enlaces de víctimas)

<b>Objetivos</b>	<b>Etapa</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Actividades</b>
de las herramientas de la política pública de víctimas en materia de coordinación nación-territorio que se implementan en los municipios del Alto Patía.	Etapa 2: Entrevistas a actores	Herramienta de sistematización de entrevistas	Entrevistas Representante Mesa y mujeres
Priorizar y definir acciones para la modificación de la interacción entre los gobernantes de la subregión del Alto Patía con las mujeres y organizaciones de mujeres víctimas, a partir de la priorización de sus necesidades en los planes de gobierno.	Etapa 3: sistematización y análisis	Herramienta de sistematización y análisis de PDT	Recopilación y sistematización de información Entregas periódicas de avance y revisión con la tutora
Diseñar lineamientos de política para la incorporación de acciones específicas dirigidas a mujeres víctimas en los planes de gobierno de las entidades territoriales del Alto Patía y establecer un mecanismo de seguimiento para las mismas.	Etapa 4: Elaboración de la propuesta y entrega final	Esquema de interacción Esquema de coordinación	Análisis y elaboración de la propuesta Entrega final

Fuente: elaboración propia.

## **8. RESULTADOS Y PROPUESTA DE SOLUCIÓN**

En este apartado se presentan los hallazgos del estudio. Por un lado, la evaluación de acciones metas y estrategias de los PDT Cauca a partir de una priorización en la revisión bibliográfica de los PDT vigentes. Por otro lado, con la relación a la perspectiva de víctimas y funcionarios, una priorización y definición de acciones para la interacción entre los gobernantes de la subregión del Alto Patía con las mujeres y organizaciones de mujeres víctimas. Finalmente, una propuesta de lineamientos de política para la incorporación de acciones específicas dirigidas a mujeres víctimas en los planes de gobierno de las entidades territoriales del Alto Patía.

### **8.1. Evaluación de acciones metas y estrategias de los PDT Cauca.**

Con el objetivo de realizar una evaluación de las acciones con base en fuentes documentales, se hizo un análisis de los PDT de los municipios del Cauca que pertenecen a la subregión del Alto Patía, a partir de una priorización basada en el mayor número de víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas por municipio y en el porcentaje de mujeres víctimas dentro de este. Esta información dio como resultado que, corte a 31 de marzo de 2023, los municipios con mayor número de víctimas son Argelia, Buenos Aires, El Tambo, Patía y Suarez, todos con



una proporción de aproximadamente el 51% de víctimas que son mujeres. En la Tabla 2 se presentan las cifras de víctimas discriminadas por municipios.

**Tabla 2. Número de víctimas y porcentaje de mujeres víctimas por municipio.**

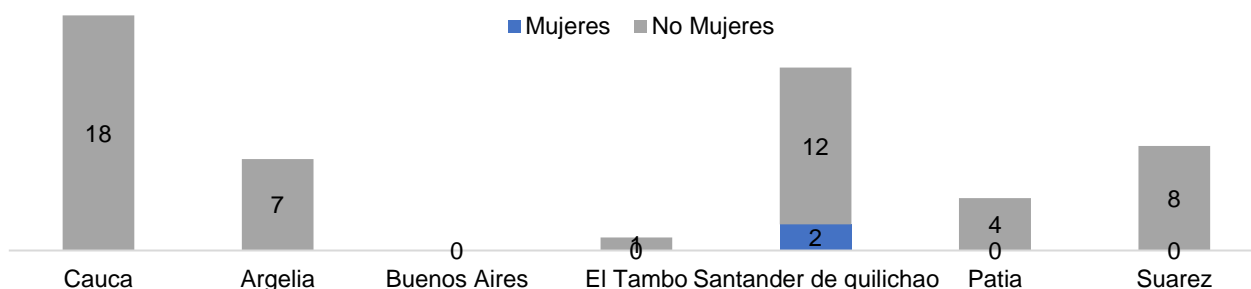
Entidad territorial	Víctimas	Mujeres víctimas	% de población
Argelia	45.355	22.817	50,31
Balboa	16.027	8.144	50,81
Buenos Aires	23.505	12.107	51,51
Cajibío	16.919	8.616	50,92
Caldono	8.588	4.380	51,00
Caloto	13.253	6.800	51,31
Corinto	17.096	8.677	50,75
El Tambo	42.922	22.150	51,61
Jambaló	9.892	5.010	50,65
Mercaderes	11.316	5.777	51,05
Miranda	10.992	5.464	49,71
Morales	13.945	6.818	48,89
Patía	20.305	10.358	51,01
Piendamó	4.080	2.076	50,88
Santander de Quilichao	15.965	8.107	50,78
Suarez	25.882	13.152	50,82
Toribio	19.985	10.355	51,81
Dpto. Cauca	516.396	263.643	51,05

Fuente: elaboración propia.

A partir de ello, se realizó un análisis de los PDT de Argelia, Buenos Aires, El Tambo, Patía, Suarez y Santander de Quilichao, así como del departamento de Cauca, como entidades territoriales con responsabilidades y compromisos en la atención a víctimas del Conflicto armado.

En estos municipios hay un registro del 51% a 52% de mujeres víctimas, superior al promedio nacional del 50%. Por lo tanto, estos municipios deberían no solo enfocarse en la atención a la población víctima, sino hacer un mayor esfuerzo para la atención a las problemáticas particulares que enfrentan las mujeres en contextos de conflicto armado. En la Ilustración 1 se presentan los principales hallazgos por entidad territorial frente a las víctimas del conflicto:

### Ilustración 1. Acciones dirigidas a mujeres víctimas por municipio.



Fuente: elaboración propia.

Para el Departamento del Cauca se encontraron 18 acciones en el PDT dirigidas a víctimas del conflicto armado. De estas, 9 se enfocan en el componente de prevención y asistencia para atención y orientación; salud; educación; asistencia funeraria, y atención humanitaria. De las restantes, 4 se enfocan en el componente de prevención y protección para protección individual y colectiva; 3 en la reparación en rehabilitación y medidas de satisfacción, y 2 en los ejes transversales de participación y fortalecimiento institucional. En las acciones estudiadas, no se encuentra que ninguna incorpore el enfoque diferencial de mujer o género o que incluya medidas específicas para contrarrestar los efectos del conflicto armado sobre esta población. No obstante, se destaca que entre las acciones dirigidas a víctimas algunas de ellas cuentan con la implementación del enfoque diferencial étnico.

En el caso de Argelia Cauca se encontraron 7 acciones, de las cuales 6 se enmarcan en atención y asistencia, en cumplimiento de los derechos de ayuda humanitaria, educación y asistencia funeraria, y 1 en el componente de prevención para el derecho a la prevención temprana. En este plan de desarrollo tampoco se encuentran acciones dirigidas a mujeres víctimas.

Para el municipio de Buenos Aires en el Plan de Desarrollo Municipal se encontraron 13 acciones dirigidas a la población víctima del conflicto, ninguna dirigida de manera particular a mujeres víctimas. En este municipio no se encontró información en las herramientas oficiales que permitiera contrastar la información de acuerdo con el Sistema de la Unidad para las Víctimas.

En el municipio de El Tambo, se encontró una sola acción en el componente de prevención para el cumplimiento del derecho de prevención temprana, enfocada en la actualización del plan de prevención municipal.

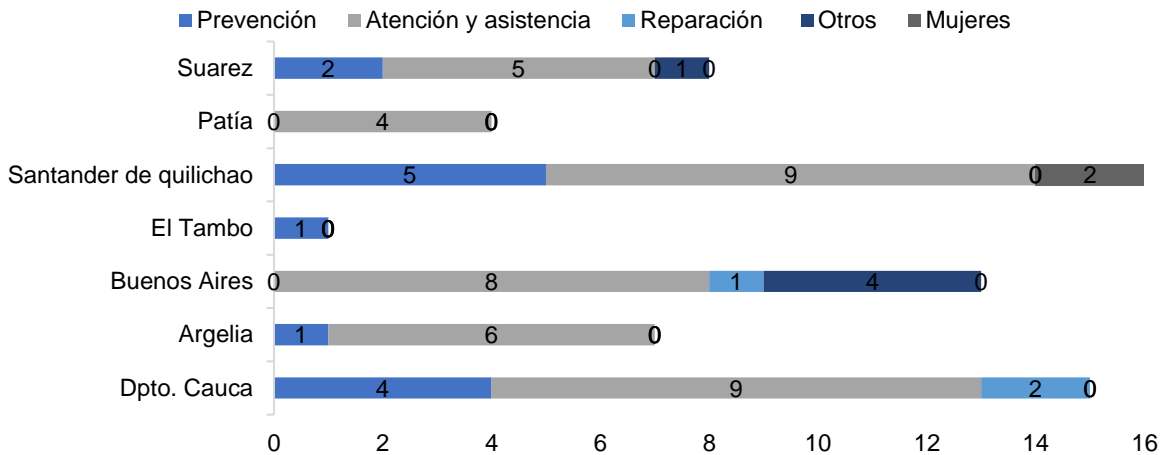
Para el municipio de Santander de Quilichao se encuentran 14 acciones dirigidas a víctimas del conflicto armado. De estas, 9 son para el componente de atención y asistencia en relación con los derechos de orientación y comunicación, ayuda humanitaria, vivienda, educación, generación de ingresos, asistencia funeraria y salud. Las 5 restantes son para prevención y protección en los derechos de prevención temprana y urgente. El PDT contiene dos acciones donde se hace mención específica a mujeres víctimas, la primera para la “implementación de una ruta de atención por amenaza a líderes, líderes y Defensores de DDHH” y la segunda, enfocada en “realizar ferias de empleo dirigidas a mujeres víctimas del municipio”. Asimismo, se encuentran acciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes víctimas, para la prevención del reclutamiento, uso y utilización en el marco del conflicto.

En el municipio de Patía se encontraron 4 acciones en el componente de atención y asistencia, dos de ellas relacionadas con el derecho a la educación y, las otras dos con asistencia humanitaria y asistencia funeraria.

Para municipio de Suarez se encontraron 8 acciones. De estas, 5 son atención y asistencia, para los derechos de salud, ayuda humanitaria, generación de ingresos, orientación y comunicación;. De las restantes, 2 son en prevención temprana y urgente y 1 en el eje transversal de participación.

En la Ilustración 2 se presenta un resumen de los componentes por municipio expuesto anteriormente.

## Ilustración 2. Componentes por municipio



Fuente: elaboración propia.

Los PDT estudiados, si bien cuentan con acciones o medidas asociadas a la atención a víctimas, y medidas enfocadas a las problemáticas de mujeres (sin tener en cuenta factores asociados al conflicto armado), estas acciones son muy limitadas y no se relacionan entre sí. Tampoco tienen en cuenta los principios de coordinación nación-territorio al no articular la oferta municipal con la departamental ni con la oferta pública del Gobierno nacional. Esta situación explica el bajo impacto en los proyectos de vida de la población víctima. Cabe resaltar que, de las entidades territoriales estudiadas, solo se halló que una apropió acciones en sus planes de desarrollo dirigidas a mujeres víctimas.

Lo anterior implica que, a pesar de que las mujeres son la población más afectada por el conflicto armado en los municipios analizados, no se están destinando esfuerzos institucionales que comprendan metas, indicadores, estrategias o presupuestos dirigidos a atender sus problemáticas particulares. En los casos estudiados solo se incluyen disposiciones mínimas de asistencia a víctimas del conflicto armado, que son de carácter obligatorio conforme a la Ley 1448 de 2011, las cuales son: actualización de los planes de prevención y protección y asistencia funeraria. No obstante, no incluyen acciones innovadoras enfocadas a atender las problemáticas de las mujeres víctimas. La inclusión del enfoque solo se ve desde una perspectiva transversal, por lo que se invisibilizan las problemáticas que ellas enfrentan y las acciones de política para solucionarlas.

Los testimonios de algunas de las mujeres entrevistadas evidencian desde su perspectiva, estos vacíos:

“De las administraciones municipales, se ha visto el desconocimiento del tema de víctimas, así tengan conocimiento, no tienen en cuenta el protocolo de participación, no conocen los derechos. Yo he pedido que se capaciten a las entidades alcaldías y gobernaciones, para que pueda haber un trabajo en armonía. En estos procesos uno se siente solo, uno lo puede notar en los comités de justicia transicional. Ahí deben estar las entidades, pero ellos no se conectan” (entrevista a lideresa en Suarez).

“Acciones como tales dependientes de secretarías departamentales y municipales para temas de mujeres víctimas no hay, todas estamos inmersas en el paquete población vulnerable, no hay recurso asignado específicamente de mujeres víctimas, de ninguna violencia especialmente víctimas de conflicto armado, no lo hay. La secretaria de la mujer departamental siempre da cifras de atención a la mujer, pero cuando se le solicita que desenlose no da cifra exacta porque no lo conoce” (Entrevista a lideresa en Cauca).

Por otra parte, en la mayoría de los planes analizados, la oferta presentada por las entidades territoriales es por demanda y con metas muy bajas en contraste con la población de cada municipio. Esto evidencia una planeación inadecuada de las actuaciones públicas dependiente únicamente de la población que acude a la institucionalidad para el reclamo de sus derechos. Esto resulta problemático si se tiene en cuenta que muchas de las víctimas del conflicto armado aún no conocen sus derechos, convirtiéndose así en una barrera de acceso a la oferta, especialmente si se tienen en cuenta las desventajas que enfrentan, en relación con los hombres para el acceso a los espacios formativos (Duque, 2018).

De igual manera, se evidencia la fragmentación de la oferta ya que, por un lado, se implementan acciones dirigidas a víctimas y por el otro, aquellas con enfoque de género, sin tener en cuenta el carácter interseccional que podrían tener. Para las mujeres resulta más difícil acceder a sus derechos ya que la oferta no se encuentra diseñada para atender las problemáticas específica mostrando una falta

de compromiso de las entidades territoriales para la incorporación de la Política de Víctimas en sus PDT (Simancas, Iriarte y Joly, 2018).

En consecuencia, se reafirma lo manifestado por la Corte Constitucional en el Auto 894 de 2022 respecto al marco del seguimiento a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional que establece que no se está dando el cumplimiento de los elementos y parámetros constitucionales mínimos en materia de políticas públicas al no adoptar un enfoque diferencial que responda a los riesgos específicos que afrontan los sujetos de especial protección constitucional. Tampoco se evidencia la coordinación interinstitucional en desarrollo de los principios de complementariedad, subsidiariedad, descentralización y concurrencia para acciones.

Adicionalmente, la fragmentación de la oferta se evidencia en las acciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes debido a la falta de un enfoque directo en las mujeres que conlleva a un afectación de su desarrollo dado el rol que asumen en los hogares. En ese sentido, la ausencia de implementación del enfoque interseccional que entienda el papel de las mujeres en sus hogares termina generando acciones sin impacto en los proyectos de vida de las poblaciones, siendo uno de los factores que señalan las mujeres víctimas al ser entrevistadas.

## **8.2. Priorización y definición de acciones para la interacción entre los gobernantes de la subregión del Alto Patía con las mujeres y organizaciones de mujeres víctimas.**

En las entrevistas realizadas se encontró que tanto las mujeres representantes de víctimas como los funcionarios de las entidades públicas del nivel nacional, coinciden en la necesidad de generar capacidades para que las entidades territoriales puedan implementar sus programas de manera autónoma. Por lo tanto se requiere fortalecer las capacidades de las entidades territoriales a partir de la mejora en la interacción entre los gobiernos locales y las mujeres, y las organizaciones de mujeres víctimas.

Las capacidades a las cuales se hace referencia se enmarcan en dos aspectos. Por un lado, las capacidades operativas y técnicas en materia de atención humanitaria, prevención, estabilización para la contención de riesgos inminentes de

desplazamiento forzado. Y, por otro lado, las capacidades presupuestales para la atención de las debilidades institucionales en municipios de categoría 6 que no cuentan con recursos para ejecutar acciones para la atención a población víctima del conflicto armado.

Al respecto, las mujeres víctimas señalaron las mismas debilidades encontradas por la Corte Constitucional en el Auto 894 de 2022, frente a que la generación de capacidades debe superar las debilidades derivadas de la asistencia técnica por parte del Gobierno nacional. Debe fortalecerse la coordinación, formulación e implementación de planes, programas y proyectos que garanticen la asistencia y reparación integral de las víctimas, así como la prevención del desplazamiento forzado y la protección de los derechos humanos. Para ello, las entidades territoriales deben participar activamente en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, que son las instancias de articulación y toma de decisiones entre el nivel nacional y el nivel local. Así mismo, deben contar con recursos suficientes y personal capacitado para atender las necesidades específicas de las víctimas, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales y territoriales.

Sobre este tema, las mujeres entrevistadas señalaron que para que los Comités Territoriales de Justicia Transicional fueran efectivos debía contarse con la participación de las mujeres de manera activa, reconociendo su papel de transformadoras del territorio. Asimismo, todas las mujeres entrevistadas resaltaron la importancia de la concertación de las acciones que las afectan, con ellas o con las organizaciones de base, asimismo, la necesidad de implementar el enfoque territorial desde sus usos y costumbres.

De esta manera, la garantía de la participación de las mujeres en los procesos de elaboración de los PDT se convierte en un elemento fundamental para la gobernanza pública territorial y para la sostenibilidad de los procesos, ya que, la participación ciudadana es una forma de democratizar la gobernanza pública, de fortalecer la rendición de cuentas, de mejorar la calidad de los servicios públicos, y de generar confianza y legitimidad en el sistema político (Aguilar, 2007).

La participación de las mujeres debe enfocarse en la superación en las falencias asociadas a los procesos de gobernanza como: (i) ausencia de información acerca de las medidas y acciones que tomen las entidades y del presupuesto asociado, y (ii) falta de conocimiento sobre la demanda y las metas de cada una. Estos dos factores fueron identificados por la Corte Constitucional en el marco del Auto 894 de 2022, y corroborados en las entrevistas tanto por las mujeres víctimas como por los funcionarios.

De igual forma, otra de las debilidades expuestas se enmarca en la falta de seguimiento a las acciones, dado que en los reportes a la ciudadanía por parte de las entidades territoriales la información presentada no evidencia el impacto sobre las vidas de las mujeres. Tampoco es claro el origen de las iniciativas ni la forma en que la población accede a ellas (Auto 894 de 2022).

Esto fue contrastado con la baja información encontrada, y lo señalado por las mujeres en las entrevistas, dado que la implementación de acciones en los PDT no cuenta con un seguimiento oficial ni se realiza de manera periódica en medios oficiales, esto dificulta conocer el alcance real de las acciones realizadas. A pesar de que se cuenta con indicadores formulados en los planes de desarrollo en la actualidad no hay un sistema de información que permita concentrar los avances cuantitativos y cualitativos de estas acciones.

Caso similar se evidencia desde el nivel nacional. Si bien se cuenta con información derivada de los sistemas de información vigentes, no se muestra el avance particular regionalizado para cada territorio. En particular para el Cauca, se cuenta con el SIIGO, sin embargo este no permite evidenciar información centralizada sobre la implementación de las políticas públicas a favor de población víctima. Asimismo ninguna de las acciones hace referencia a los mecanismos de seguimiento de las iniciativas de los PATR de los PDET.

Por otro lado, las mujeres víctimas manifestaron no conocer qué acciones se adelantan en favor de sus derechos en las entidades territoriales a las cuales pertenecen, ninguna de las mujeres entrevistadas manifestó conocer o acceder a planes, programas o proyectos provenientes de las entidades territoriales. No



obstante, señalaron como un aspecto positivo la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las ONG en sus procesos de gobernanza. Por lo tanto, enfatizaron en la necesidad de capacitar a los enlaces de víctimas de cada uno de los municipios y las organizaciones de mujeres para que se replique la información que permita la exigibilidad de sus derechos. Este factor contrasta con la necesidad evidenciada por De la Rosa Calderon (2018) frente a la asignación de competencias específicas a las entidades territoriales. Para la articulación adecuada y armónica de los todos los planes, programas y directrices que se consagren en el marco jurídico para la paz.

Este tipo de falencias evidencia un vacío en materia de gobernanza ante la dirección de los objetivos que se plantean las entidades territoriales y la capacidad social para su cumplimiento (Aguilar, 2015). Además se otorga un papel secundario a la participación de las mujeres en la toma de decisiones que las afecte. En este sentido, Aguilar (2015) plantea que la participación ciudadana tiene múltiples beneficios para la gobernanza pública, como mejorar la calidad y legitimidad de las decisiones públicas, al incorporar las preferencias, necesidades e intereses de los ciudadanos, así como su conocimiento y experiencia sobre los problemas y soluciones.

Así, mejorando la participación de esta población en la definición de acciones en el maco de los PDT se fomentaría el desarrollo de capacidades cívicas y democráticas, al estimular su involucramiento, compromiso y responsabilidad con el bien común, así como su respeto a las normas y valores democráticos. Asimismo, se promovería la inclusión social y la equidad en el acceso a los beneficios públicos, al ampliar las oportunidades y los espacios para que los grupos sociales más vulnerables o marginados puedan hacer valer sus derechos y demandas. Finalmente se impulsaría la innovación social y la solución colaborativa de los problemas públicos, al generar sinergias entre los actores sociales y estatales para aprovechar sus recursos, capacidades e ideas. La premisa de gobernar para estas zonas consiste en reconocer la productividad de los agentes dueños de los recursos necesarios para la dirección de la sociedad y convocarlos al trabajo conjunto (Aguilar, 2015).

No obstante, este tipo de interacciones entre los gobernantes y las mujeres también enfrenta retos, que fueron señalados por las mujeres en las entrevistas y que contrastan con lo señalado por Cano (2008), frente a las problemáticas de la participación ciudadana en los procesos de gobernanza ya que los modelos gerencialistas que incorporan otros actores presentan: (i) resistencia o indiferencia de los gobernantes y funcionarios públicos a abrir espacios reales y significativos para la participación ciudadana, ya sea por falta de voluntad política, capacidad técnica o disposición cultural, y (ii) desconfianza o apatía de los ciudadanos hacia las instituciones públicas y los procesos participativos, por falta de información, educación y por los contextos sociales y políticos de estos territorios (Ackerman, 2004).

Por ello, sólo en la medida en que se logre otorgar facultades decisorias a los particulares se genera un incentivo que conduzca el comportamiento individual hacia óptimos colectivos (Cano, 2008). De esta manera, para el caso particular de Cauca, superar estas falencias depende de plantearse modelos de gestión pública de redes que propicien el relacionamiento entre diferentes actores. Por ejemplo, entre las organizaciones de mujeres víctimas, los enlaces de víctimas de los municipios, los alcaldes municipales, la gobernación y las entidades del orden nacional, y que permita a su vez la flexibilización de la oferta pública conforme a las necesidades poblacionales.

Así las cosas, se propone un modelo de gestión que implemente los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre el ámbito nacional y territorial en armonía con las acciones de género que se desarrollan desde lo departamental y lo municipal.

### **8.3. Lineamientos de política para la incorporación de acciones específicas dirigidas a mujeres víctimas en los planes de gobierno de las entidades territoriales del Alto Patía y establecer un mecanismo de seguimiento para las mismas.**

Con base en lo observado en las secciones anteriores, se propone fortalecer la gobernanza colaborativa en estos territorios a partir de redes colaborativas que

permitan ilustrar la interdependencia y las diversas relaciones que existen entre organizaciones públicas, privadas y civiles (Ramírez-de la Cruz y Castillo-Salas, 2017). En particular, la forma en la cual se relacionan los gobiernos locales de la subregión del Alto Patía, las entidades del Gobierno nacional y las mujeres víctimas de estos territorios.

Estos procesos deben promover la armonización de las políticas locales a la nacional y la definición de programas estratégicos para implementar en lo local con la colaboración de las organizaciones de mujeres víctimas. Esto conllevará a la territorialización de las acciones de género y a la transversalización de género en las respectivas administraciones, incluidos los presupuestos sensibles al género (CPEM, 2016).

Se toma como base el modelo McGuire de gestión de redes, partiendo de la necesidad del proceso colaborativo para aprovechar las nuevas herramientas que se integran a la Política de Víctimas y replicar estos ejercicios en los municipios del departamento del Cauca. El modelo McGuire (2006) se basa en la idea de que los problemas públicos complejos y transversales requieren de la coordinación interorganizacional entre diversos actores del sector público, privado y social. Para ello, la gestión de redes y gobernanza colaborativa implica el uso de habilidades y capacidades para activar, encuadrar, movilizar y sintetizar los recursos, intereses y objetivos de los miembros de la red (Ramírez-de la Cruz y Castillo-Salas, 2017).

En este sentido, para el desarrollo de este documento, se plantea una propuesta basada en la gobernanza mediante una organización líder ( para este caso podría tratarse de la Mesa Departamental de Víctimas, con la colaboración de las mesas municipales). Se parte de que las mesas funcionan como redes intermediadas, donde el mediador es una organización que, perteneciendo a la red, tiene capacidad y recursos para ejercer el liderazgo. En estas redes, el consenso sobre los objetivos tiende a ser bajo, porque la organización líder procura alinearlos con los suyos (Ramírez-de la Cruz y Castillo-Salas, 2017), tal como sucedería con las mesas territoriales que deben articularse a su vez con la Mesa Nacional de Víctimas.

El éxito del proceso colaborativo se enmarcará, entonces, en la alineación de los actores para lograr la participación de las mujeres víctimas y de las organizaciones de mujeres, en la elaboración de los PDT, aprovechando las herramientas del Acuerdo Final como los grupos motores de las iniciativas de los PATR y los procesos de paz territorial que se generen en el marco de la política de Paz Total actual. En ese sentido, la confluencia de actores nacionales gubernamentales, la cooperación, las organizaciones de mujeres y las mesas de víctimas resulta clave para impulsar acciones y medidas que mejore las condiciones para los proyectos de vida de las mujeres víctimas.

La efectividad de este proceso depende de factores como la estructura de la red, el liderazgo, el consenso, la confianza, la motivación y los resultados intermedios (McGuire, 2006) por lo que se debe generar puentes de comunicación permanente entre las mujeres víctimas y los enlaces de víctimas municipales, que permitan a las redes interactuar y generar valor público a través de la innovación, la adaptación, la participación y la rendición de cuentas. Esto podría desarrollarse en mesas municipales que permita la mejora en los canales de información para las víctimas, y que a la vez funcione como canalizador de demandas al socializarse informes periódicos que den cuenta del avance de las acciones para las mujeres.

### **Implementación del modelo McGuire**

En primer lugar la activación<sup>21</sup> debe hacerse desde la eficiencia y efectividad (Sorensen y Torfing, 2013) teniendo en cuenta a actores con capacidad de movilizar distintos recursos humanos y financieros, con experticia relevante para realizar las tareas de gobernanza. Lo anterior desde la perspectiva de los fundamentos democráticos donde se comprende a actores que son los más afectados y que deben tener un rol privilegiado dentro de la red para tomar decisiones, por lo que con el ánimo de garantizar una participación activa que garantice la efectividad de la red se contempla la participación de los siguientes actores presentados en la Tabla 3.

---

<sup>21</sup> Según McGuire (2006) La activación es la identificación de los actores y de los recursos de todo tipo, necesarios para alcanzar los propósitos del arreglo

**Tabla 3. Activación en red de gobernanza de mujeres víctimas.**

<b>Alcance territorial</b>	<b>Actor</b>	<b>Recursos</b>	<b>Rol en la red</b>
Territorial-Local	Organizaciones de mujeres víctimas y mujeres víctimas no organizadas	Humanos: capacidades frente a los conocimientos del territorio y las condiciones de las mujeres víctimas.	Su rol es canalizar las demandas ciudadanas comprender las necesidades de la población.
Territorial-Local	Mesas de Víctimas Departamentales y Mesas de víctimas municipales	Humanos: Capacidades para la movilización de las demandas y legitimidad ante la institucionalidad	Su rol como espacios de participación efectiva de las víctimas, debe fomentar la inclusión de las demandas de las mujeres, como espacios destinados para la discusión, interlocución y retroalimentación de la política
Territorial: Local y subregional	Consejos de Paz, Comités de Justicia Transicional.	Humanos: Capacidades para la movilización de las demandas y legitimidad ante la institucionalidad	Su rol como espacios de participación ante las entidades territoriales, debe fomentar la inclusión de las demandas de las mujeres, como espacios destinados para la discusión, interlocución y retroalimentación de la política
Territorial: Local y subregional	ONG's: y Oficinas y programas de la ONU (otros actores de Cooperación Internacional)	Humanos y Financieros: Capacidad para la movilización de recursos y el acompañamiento técnico a los espacios de participación	Su rol es el acompañamiento para el fomento de las capacidades técnicas a las mujeres y entidades del orden nacional y territorial.
Territorial: Local y subregional	Grupos motores de los PIRC y de los PATR	Humanos y Financieros: Capacidades para la movilización de las demandas y legitimidad ante la institucionalidad en procesos de reparación colectiva y en iniciativas de los PATR	Su rol debe ser fomentar la inclusión de las demandas de las mujeres en la implementación de los procesos de reparación colectiva y de las iniciativas de los PATR.
Local y subregional	Entidades territoriales (Gobernaciones y Alcaldías)	Humanos, tecnológicos y financieros Capacidades para incorporar acciones en sus PDT que respondan a las demandas de las mujeres	Como primeros respondientes de las dinámicas de conflicto en los territorios, como encargadas de la implementación de sus planes de desarrollo.
Nacional	Unidad para las Víctimas	Humanos, tecnológicos y financieros Capacidades para la implementación de acciones en cumplimiento a principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.	Como Coordinadora del SNARIV, su rol es la garantía efectiva de la Política de Víctimas con el enfoque de mujer y género.
Nacional	Demás Entidades del SNARIV	Humanos, tecnológicos y financieros Capacidades para la implementación de acciones en cumplimiento a principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.	Su rol es la implementación de la Política de Víctimas con el enfoque de mujer y género.
Local y nacional	Defensoría del Pueblo	Humanos, tecnológicos y financieros	Como garante y acompañante en las Regiones de Paz, los procesos

<b>Alcance territorial</b>	<b>Actor</b>	<b>Recursos</b>	<b>Rol en la red</b>
Local y nacional	Contraloría y Procuraduría	Humanos, tecnológicos y financieros	de atención y seguimiento a las víctimas del conflicto Su rol es la garantía y el seguimiento a las acciones de los entes gubernamentales en favor de las mujeres víctimas. Comparten funciones de sanción ante irregularidades en la implementación de la política.

Fuente: elaboración propia.

Frente a la estructuración o encuadramiento<sup>22</sup> de la red, y partiendo del valor de la democracia y la participación para la consolidación de la paz territorial, se propone que el establecimiento de mecanismos de comunicación entre los actores aporte a la consolidación de lazos sociales que permitan la mejora de las condiciones de vida de las mujeres víctimas. Este tipo de relacionamiento resulta de vital importancia para la formación de confianza entre las comunidades y los actores que participan de este tipo de iniciativas y para la recuperación de la confianza en las instituciones. Por ello, debe basarse en el reconocimiento de las necesidades y del trabajo realizado por las mujeres víctimas en sus territorios.

En particular, las interacciones deben dar reconocimiento a las mujeres víctimas que han sufrido una privación de derechos y exclusión social. Por lo tanto, el reconocimiento debe buscar el autorrespeto elemental de los individuos basado en una relación de identificación recíproca donde se aprende a considerarse desde el punto de vista de otros titulares de los mismos derechos (Sandel, 2020). Estas interacciones proporcionan la aprobación intersubjetiva necesaria en las aspiraciones de unicidad e irremplazabilidad de los individuos. Entonces, el reconocimiento presupone la experiencia vital de cargas y responsabilidades compartidas, que además del momento cognitivo de un concepto ético, cuente con el elemento afectivo de la empatía solidaria (Honneth, 2010).

<sup>22</sup> El encuadramiento se refiere al acuerdo de los actores sobre el funcionamiento y las reglas de la red (McGuire, 2006)

Para la movilización de la red<sup>23</sup>, es deber de las entidades territoriales convocar mesas periódicas de participación efectiva en las que se garantice la presentación de las mesas víctimas, adicionales a los Comités de Justicia Transicional y bajo un esquema de diálogos horizontales entre la institucionalidad y las mujeres víctimas. Para ello, se hace necesario realizar un ejercicio previo de capacitación sobre los derechos de la población víctima y alcances de las entidades territoriales que sirva como insumos para que las mesas de víctimas, como instancia de participación efectiva, presenten una propuesta de diagnóstico y acciones. Una vez se cuente con los insumos para la elaboración del diagnóstico, se deben plantear acciones que respondan a los problemas identificados por la población con base en los criterios de racionalidad<sup>24</sup> establecidos por la Corte Constitucional. Asimismo, debe presentarse la oferta y las fuentes de financiamiento que se tienen previstas para el cumplimiento de los compromisos, así como las oportunidades de articulación con la oferta nacional, conforme a las acciones establecidas en el Documento CONPES 4031.

En estos procesos debe participar la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del SNARIV, para garantizar el cumplimiento los requisitos establecidos por la Corte Constitucional frente a la subsidiariedad y concurrencia. Para la aplicación de las medidas de atención y asistencia debe coordinar los procesos de regionalización y flexibilización de la oferta pública de manera que las entidades del orden nacional concentren sus esfuerzos en las entidades con menores capacidades como las del Alto Patía.

Cabe destacar que la mayor movilización de oferta debe hacerse sobre el componente de atención y asistencia, ya que, conforme a lo señalado en las

---

<sup>23</sup> La movilización es la motivación y definición de compromisos reales entre los actores para llevar a cabo conjuntamente las tareas de la red (McGuire, 2006)

<sup>24</sup> Especificidad individual del Programa; Definición de metas puntuales a corto y mediano; Cronograma de implementación; Presupuesto suficiente y oportunamente disponible; Cobertura material suficiente; indicadores; mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional; mecanismos de evaluación y seguimiento; mecanismos de divulgación periódica; participación de las mujeres víctimas.

entrevistas, es el que presenta el mayor rezago y el que mayor impacto<sup>25</sup> genera sobre los proyectos de vida de las mujeres. El derecho a la generación de ingresos se destaca como el de mayor impacto en las vidas de las mujeres, esto implica el desarrollo de acciones adicionales específicas para mujeres víctimas por parte de las entidades territoriales en sus PDT, tal como se hizo en Santander de Quilichao.

Asimismo, se hace necesario que bajo la coordinación de la Unidad para las Víctimas se realicen capacitaciones sobre la implementación de los criterios gubernamentales para la incorporación del enfoque de mujer y género en la Política de Víctimas. También se deben brindar lineamientos de implementación frente a las 50 acciones incluidas en el Documento CONPES 4031. Para ello, pueden valerse de herramientas como el Kit de Planeación Territorial (KPT) del DNP, que brinda las orientaciones para la elaboración general de los planes de desarrollo territorial. Asimismo, con el acompañamiento de los órganos de control y las ONG se deber brindar capacitaciones que permitan a las mujeres víctimas conocer sus derechos y las herramientas para su acceso, ya que esta es una de las mayores falencias evidenciadas en las entrevistas.

Se hace necesario también el fortalecimiento a los mecanismos de seguimiento y monitoreo a los PDT, de manera que sea posible la visualización de la ciudadanía sobre su ejecución, así como la presentación periódica de informes de avance por parte de las entidades territoriales a la ciudadanía y en especial a las mujeres víctimas. De esta forma, las mujeres podrían tener herramientas para ejercer veedurías en sus territorios y utilizar los mecanismos sancionatorios de los órganos de control para la exigencia de sus derechos.

Para lo anterior, es necesario el desarrollo e implementación de herramientas que permitan: (i) medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y (ii) facilitar la participación de las

---

<sup>25</sup> En una de las entrevistas, una lideresa expresó que “Son muy importantes los proyectos de generación de ingresos, la educación más allá de la básica, hay mujeres que con mucho esfuerzo les dan educación a sus hijos. La empleabilidad, es muy difícil que les den empleo a las mujeres víctimas del conflicto, al no haber podido no encontrar otra oportunidad laboral”.



organizaciones que protegen los derechos de las mujeres víctimas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general<sup>26</sup>. En todo caso, debe fortalecerse el papel de los órganos de control frente a la sanción de las entidades territoriales que no cumplen con sus deberes con las mujeres víctimas.

Finalmente, para ampliar la cobertura de los programas del nivel territorial, se requiere que las entidades territoriales fortalezcan la implementación del principio de concurrencia, lo que implica que las acciones que ejecuten tanto los gobiernos territoriales como las entidades del Gobierno nacional se encuentren alineadas. De esta forma se garantizará que las mujeres tengan un abanico de opciones para el acceso a la oferta, especialmente, en materia de los componentes de atención, asistencia y reparación. La síntesis<sup>27</sup> de la red debe hacerse enmarcada en el ciclo permanente de diálogo entre los actores que permita a las mujeres víctimas retomar la confianza en las instituciones y evidenciar que su participación en la priorización de las necesidades de las entidades se refleja en las acciones que estas tienen en sus territorios.

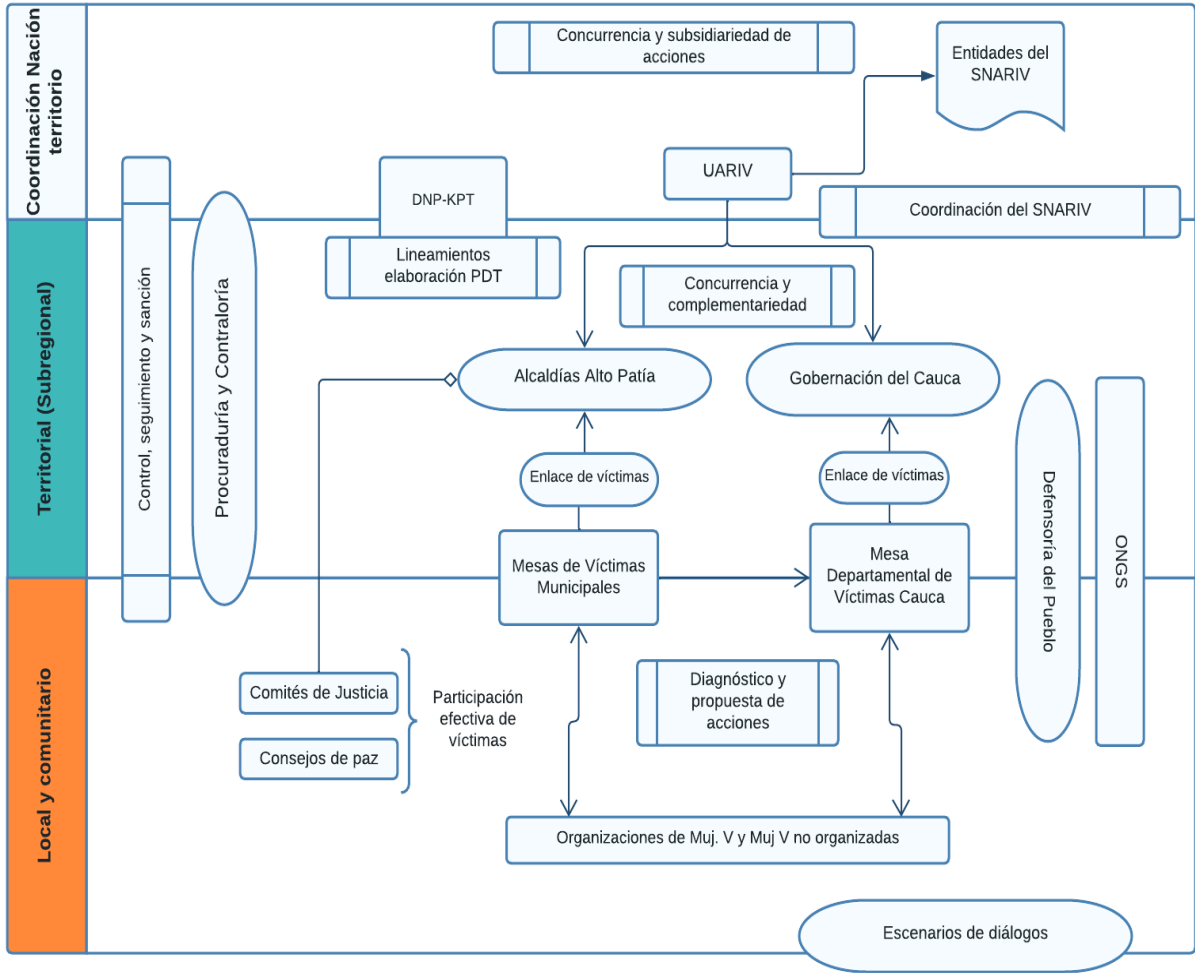
Con lo anterior se propone que las entidades territoriales se articulen con los esfuerzos de las entidades del orden nacional, conforme a sus obligaciones en el marco del Documento CONPES 4031. En la Ilustración 3 se presenta el esquema de interacción que permite la articulación nación-territorio, con la participación de las mujeres víctimas. En la Ilustración 4 se presenta un esquema de coordinación de la oferta con base en las acciones que generan mayor impacto en sus proyectos de vida y que se relaciona con las obligaciones de las entidades territoriales en el marco de la Política de Víctimas.

---

<sup>26</sup> De acuerdo con la Corte constitucional en el Auto 383 de 2010.

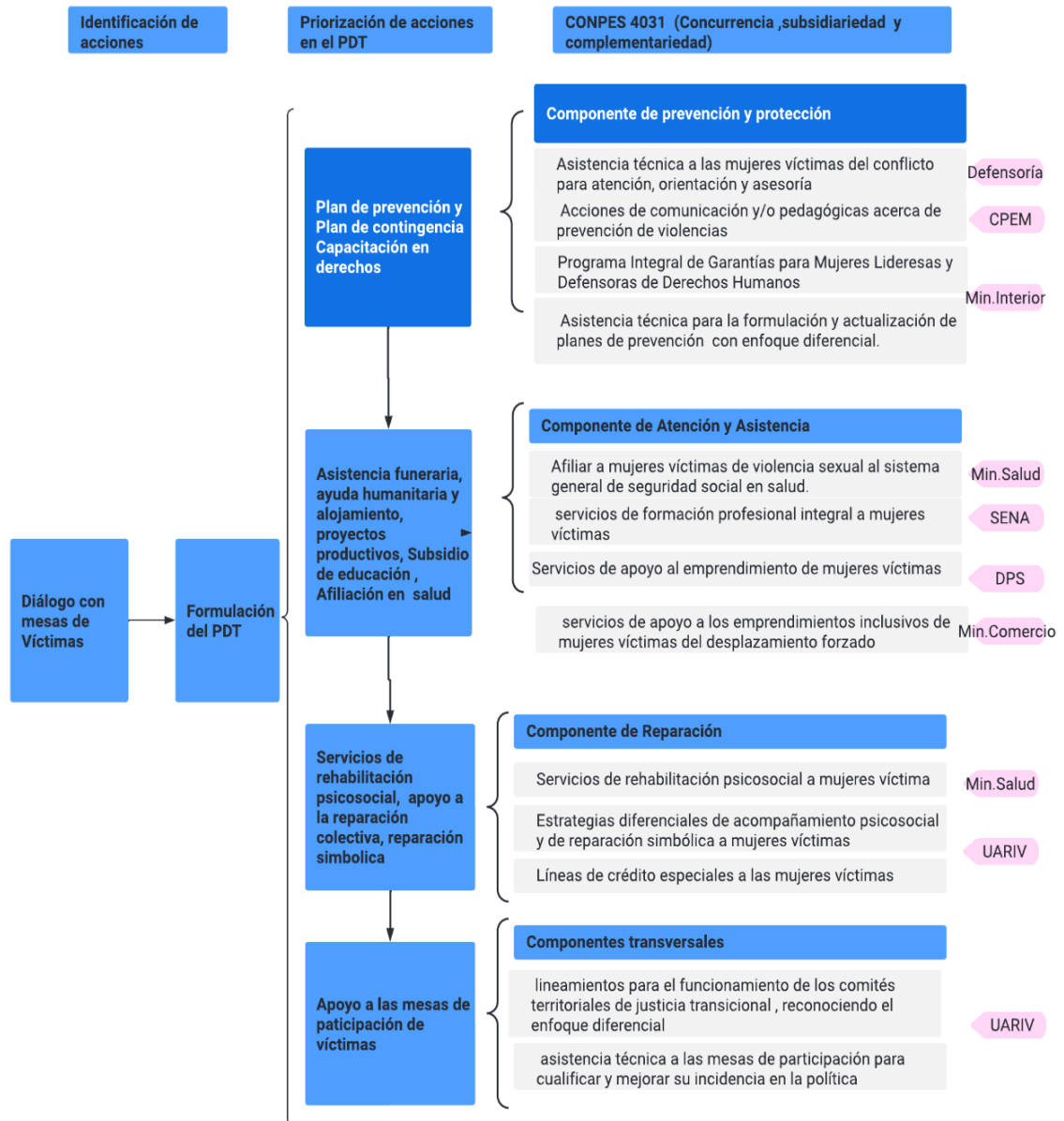
<sup>27</sup> La síntesis se refiere a una interacción virtuosa y productiva entre todos los actores, que tiende a reforzar la confianza y el flujo de información entre ellos (McGuire, 2006).

**Ilustración 3. Esquema de interacción.**



Fuente: elaboración propia

## Ilustración 4. Esquema de coordinación.



Fuente: elaboración propia

## 9. CONCLUSIONES

Los municipios del departamento del Cauca enfrentan grandes retos frente a la atención a las problemáticas de las mujeres víctimas. A pesar de la firma del Acuerdo Final en el año 2016, los habitantes del Cauca sobreviven en medio de confrontaciones armadas y se enfrentan a situaciones que afectan los proyectos de

vida de la población. Bajo este contexto, las mujeres víctimas afrontan mayores riesgos, asociados a las facetas de género en el marco del conflicto, frente a la otra población. De hecho, el Registro Único de Víctimas pone en evidencia que estos municipios concentran mayor proporción de víctimas que el promedio nacional, y de este una mayor proporción de mujeres.

Esto implica que, para mitigar las consecuencias del conflicto armado sobre las mujeres, los municipios, como primeros respondientes ante las situaciones de emergencia humanitaria, deben hacer un mayor esfuerzo en la atención a las problemáticas específicas. Esto permitirá que la población pueda contribuir a la consolidación de la paz territorial y generar cambios no solo en sus proyectos de vida, si no en las transformaciones de los territorios a los que pertenecen.

Atender las particularidades de las mujeres víctimas no solo es enfocarse en los componentes generales de la Política de Víctimas, sino en la atención de las problemáticas de género que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres, por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado colombiano. El conflicto incorpora patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al hecho victimizante pero que se ven potenciados y degenerados. Esto se traduce en factores de vulnerabilidad que no afectan ni a las mujeres no desplazadas, ni a los hombres desplazados.

A pesar de la evidente necesidad de esfuerzos para la atención de esta población específica, se evidenció que en las entidades territoriales analizadas solo en uno de los PDT se cuenta acciones para atender las necesidades propias de las mujeres víctimas, aunque cuenten con acciones, metas y presupuesto para la atención a víctimas. Aun así, estas acciones no corresponden con las necesidades de cobertura si se compara con la población susceptible de atención en el municipio (Santander de Quilichao). Aunque entre las entidades territoriales existen diversidades y asimetrías en términos de capacidades y recursos, estos factores no pueden ser un argumento válido para justificar condiciones de acceso desigual de las mujeres a los servicios y garantías que debe proteger el Estado en todo el

territorio nacional. Cabe destacar que si un municipio de categoría 6 con limitadas capacidades, como Santander de Quilichao, logró la incorporación de acciones para mujeres víctimas, también pudo hacerlo una entidad territorial con mayores capacidades operativas y técnicas como la Gobernación del Cauca. Esto demuestra falta de compromiso por parte de la institucionalidad e incidencia de la población para evidenciar estas necesidades en el PDT.

Otro de los factores destacados en los PDT estudiados es la independencia y falta de enfoque intersectorial entre los capítulos correspondientes a la Política de Víctimas y a la política de género. Esto implica que las problemáticas de las mujeres víctimas se invisibilicen, y en muchos casos se agudicen los factores de género en el marco del conflicto, como las inequidades e injusticias propias de la discriminación, la exclusión y la marginalización habituales. Este tipo de situaciones ocasiona que las mujeres de los territorios se sientan revictimizadas, tal como fue señalado por las lideresas en el marco de las entrevistas realizadas. La falta de visibilización de las problemáticas de género en el marco del conflicto se traduce en la inexistencia de una política pública que, desde los respectivos municipios, pueda responder de manera efectiva a las distintas facetas de género, así como al impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre la mujer.

De igual forma, los PDT no están teniendo en cuenta los principios de coordinación nación-territorio, al no articular la oferta municipal con la departamental ni con la oferta pública del Gobierno nacional. Por lo tanto las acciones se encuentran aisladas y no generan impactos en los proyectos de vida de la población víctima. Esto se debe a la falta de capacidades tanto presupuestales, como operativas y técnicas por parte de las entidades territoriales de municipios con categoría 6. Adicionalmente, esta situación genera que las acciones no se adecuen a las necesidades poblacionales y no cuenten con coberturas necesarias para la atención a las mujeres víctimas.

También se evidencia la falta de coordinación desde el orden nacional para entender y vincular sus esfuerzos a las necesidades territoriales ante la falta de información y de herramientas de regionalización. Este factor aún debe ser

subsanado por la UARIV, como coordinadora del SNARIV, en articulación con el DN Planeación y el Ministerio del Interior, como entidades encargadas del acompañamiento a las entidades territoriales en los procesos de formulación de los PDT. Una vez subsanado, este factor debe permitir una articulación adecuada de los ciclos de planeación de la Nación y de las entidades territoriales para incorporar las necesidades detectadas y, en particular, las que surjan del diálogo con las mesas de víctimas; las organizaciones de mujeres organizadas y no organizadas, y los programas territoriales desarrollados para atenderlas. También se requiere que la oferta institucional ofrecida por las entidades del orden nacional sea flexibilizada en función de los principios de coordinación nación-territorio.

En consecuencia, se propone establecer un esquema de coordinación en el que prime la aplicación de los principios de concurrencia y complementariedad que permita atender las necesidades identificadas por las mujeres de la subregión del Alto Patía, y ampliar la cobertura de los programas para generar mayores impactos territoriales sus proyectos de vida.

La ampliación de cobertura debe impactar las principales necesidades de esta población afectada y así aportar a soluciones duraderas que les permitan mayor autonomía. Para dar cumplimiento a lo anterior se requiere un énfasis sobre los derechos de:

- (i) Generación ingresos, de forma que puedan acceder a proyectos productivos, líneas de crédito con acceso específico y requisitos más flexibles que entiendan las complicaciones que tienen las poblaciones víctimas ante el desplazamiento forzado.
- (ii) Acceso a educación técnica y profesional para la generación de nuevas oportunidades que permitan fomentar su autonomía económica
- (iii) Capacitación sobre sus derechos como víctimas del conflicto, de manera que puedan realizar las reclamaciones ante las autoridades competentes
- (iv) Rehabilitación psicosocial, para superar las afectaciones sufridas en el marco del conflicto armado, con énfasis en las mujeres víctimas de violencia sexual que enfrentan mayores retos en su desarrollo personal.

También es necesario el fortalecimiento al seguimiento y las veedurías ante los deberes de las entidades con las mujeres víctimas. El llamado al reconocimiento de la labor de las mujeres víctimas en sus territorios implica el fortalecimiento de los procesos de gobernanza en los territorios del Alto Patía, ya que constituye una mejora en la eficiencia que le otorga esta articulación a la actividad pública. Cabe destacar, que las mujeres víctimas del Alto Patía, y en general, las mujeres víctimas, han manifestado la necesidad de ser escuchadas por los organismos del gobierno y de que les sea reconocida su capacidad como mujeres transformadoras del territorio para la consolidación de la paz.

El enfoque de gobernanza colaborativa, al cual hace alusión este documento, implica que las mujeres se integren como actor relevante en un marco político común para la generación de dinámicas de cooperación y coordinación, y el favorecimiento de mecanismos institucionalizados orientados al intercambio y la solución compartida de los problemas públicos. Bajo la perspectiva de Kooiman (2004), esta es una forma de garantizar el dinamismo, la diversidad y la complejidad en la gobernación de nuestras sociedades y, desde una perspectiva democrática, superar las relaciones desiguales entre los gobernantes y los gobernados.

Por ello, la gestión de redes con la participación efectiva de las mujeres víctimas permite integrar esfuerzos en el reconocimiento de sus propias necesidades, y mejorar el diseño de las políticas públicas que las afectan. Por lo tanto, la inclusión participativa en los procesos de gobernanza permite que se atiendan a la naturaleza y al contexto en que se reproducen problemas públicos derivados del conflicto armado. Así, los resultados eficientes como el proceso democrático son elementos deseables e indispensables para cualquier diseño de política pública.

Bajo esta lógica, la gobernanza colaborativa permite reconocer a las mujeres como dueñas de los recursos necesarios para la dirección de la sociedad, no solo por sus conocimientos, sino también por su aporte a la gestión pública. En ese sentido, dejan de ser sujetos pasivos para convertirse en transformadoras de sus realidades. Al trabajar de manera conjunta, no solo desde la acción gubernamental,

será posible presionar mejores condiciones para la interacción entre los diferentes niveles de gobierno que garantice que las políticas cumplan con criterios de racionalidad como asignación de recursos y formulación de metas acorde a las necesidades territoriales.

En todo caso, aún hay grandes retos para el Gobierno nacional para la coordinación con el territorio, para la mejor comprensión de las necesidades territoriales, y para la articulación con la oferta institucional. En consecuencia, se requiere seguir fortaleciendo los esquemas de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad de las acciones e incorporar nuevos procesos más allá de la Política de Víctimas, como las iniciativas de los PATR.

Finalmente, en el contexto actual, se presentan nuevas oportunidades y retos de cara a la Política de Paz Total para que las mujeres visibilicen sus problemáticas y sean reparadas de manera integral. También se encuentran nuevas oportunidades frente a acciones que les permitan transformar sus territorios y movilizar recursos públicos mediante nuevas estrategias como las alianzas público-comunitarias que se pretenden implementar durante el Gobierno actual.



## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. (2004). *Sinergia Estado-Sociedad. Lecciones para el Banco Mundial*. Washington.
- Agranoff, R. (1991). *Human Services Integration: Past and Present Challenges in Public Administration*. Washington: American Society of Public Administration.
- Agranoff, R. (2003). *Leveraging networks: a guide for public managers working across organizations*. Arlington: IBM Center for the Business of Government.
- Aguilar, L. F. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2015). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nueva York.
- Atehortúa-Arredondo, C. (s.f.). *Política pública y desplazamiento forzado. La realidad de la aplicación del sistema de atención*. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(1), 173-198. Recuperado a partir de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1189>.
- Cano, L. F. (2008). *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza*. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Canto, R. (2012). *Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política*. Ciudad de México: Gest. polít. pública vol.21 no.2.
- Caribe Afirmativo. (2020). Reflexiones sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en el marco del posconflicto desde una perspectiva de género (N.o 9). Obtenido de <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2020/03/Cuadernillo-Afirmativo-9-vf.pdf>
- Centro de Investigación y Educación Popular. (2014). *Informe Especial luchas sociales en Colombia 2013*.

- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2019). *Norte del Cauca y Alto Patía: Construyendo la paz desde el territorio [Comunicado de prensa]*. Obtenido de <https://www.rimisp.org/noticia/norte-del-cauca-y-alto-patia-construyendo-la-paz-desde-el-territorio/>
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2020). *Principales desafíos sobre la Gobernanza Territorial en el Norte del Cauca y el Alto Patía*. Obtenido de <https://www.rimisp.org/noticia/principales-desafios-sobre-la-gobernanza-territorial-en-el-norte-del-cauca-y-el-alto-patia/>
- Consejería para la Equidad de la Mujer. (2012). *Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres*. Obtenido de <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2016). *Manual de territorialización de los lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres indígenas víctimas del conflicto armado*. Obtenido de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/publicaciones/documento-sintesis-manual-territorializacion-2016.pdf>
- Corte Constitucional. (2008). *Auto 092 de 2008*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>
- Corte Constitucional. (2013). *Auto 098 de 2013*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a098-13.HTM>
- Corte Constitucional. (2015). *Auto 009 de 2015*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2015/A009-15.htm>
- Corte Constitucional. (2016). *Auto 310 de 2016*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A310-16.htm>
- Corte Constitucional. (2017). *Auto 737 de 2017*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2017/A737-17.htm>

Corte Constitucional. (2022). *Auto 894 de 2022*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2022/A894-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-025 de 2004.

de la Rosa , M., & Contreras, D. (2018). Instrumentos administrativos para la paz : programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET).

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Informe fórmula individualizadora 2017*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Formula%20Individualizadora%20-%202016.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Ficha PDET Terridata [Conjunto de datos]*. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/pdet>

Duque, K. (2022). Gestoras de desarrollo rural e iniciativas de paz. *Súper Amigos - La Silla Vacía*. Obtenido de <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/gestoras-de-desarrollo-rural-e-iniciativas-de-paz/>

Econometría y Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Informe de resultados CONPES 3784*. Obtenido de [http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Evaluacion-Mujeres-Victimas-2017-CONPES\\_3784.pdf](http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Evaluacion-Mujeres-Victimas-2017-CONPES_3784.pdf)

Fajardo, J. (2011). La Seguridad Democrática y su impacto en la vida de las mujeres del Cauca. *Revista Scielo*.

García, S. (2018). Paz territorial: ni territorios, ni paz. *Revista Nova et Vetera*(Volumen 2). Obtenido de <https://www.urosario.edu.co/Revista-Nova-Et-Vetera/Vol-2-Ed-18/Omnia/Paz-territorial-ni-territorios,-ni-paz/>

Gómez, S. (2020). Narrativas de verdad que ayudan a sanar: aprendizajes de la Ruta Pacífica de las mujeres del Cauca y sus aportes a la Comisión de la verdad de Colombia. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/47045/TESIS%20GRADO%20SALOME%20GOMEZ%20CORREGIDA%20ENERO%202020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Honneth, A. (2010). *Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría*. Madrid.
- Kooiman, J. (2003). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- López, L., & Figueroa, M. (2013). Artes visuales y procesos de territorialización en contextos de narcoviolenca. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v26n71/v26n71a8.pdf>
- McGuire, M. (2002). *Managing networks: propositions on what managers do and why they do it*. Washington: Public Administration Review.
- McGuire, M. (2006). *Collaborative public management: assessing what we know and how we know it*. Washington: Public Administration Review.
- Mera, A. (2011). Experimentando con la sensibilidad al conflicto en un laboratorio de construcción de paz.
- Mesa Nacional de Participación efectiva de las Víctimas. (2021). *Mujeres Empoderadas inciden en la Política Pública de víctimas [Comunicado de prensa]*. Obtenido de <https://mesanacionaldevictimas.org/2021/09/02/mujeres-empoderadas-inciden-en-la-politica-publica-de-victimas/>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2012). *Lineamientos de política en discapacidad e inclusión social*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/1.%20LINEAMIENTOS%20PARA%20LA%20FORMULACION%20DE%20POLITICA%20PUBLICA.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Población de las Naciones. (2021). *Triaje poblacional de género: Subregiones y municipios PDET*. Bogotá .
- Montaña, A., & Ospina, A. (2016). El ordenamiento territorial para la paz”, en La constitucionalización del Derecho Administrativo. *El Derecho Administrativo para la paz*.

- Murcia, J., & Tamayo, J. (2016). La política pública de víctimas del desplazamiento forzado en el municipio de Medellín: una síntesis de las relaciones interorganizacionales desde el análisis de redes de política pública.
- O'Toole, L. J. (1997). *Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration*. Washington: Public Administration Review.
- Pérez, Ó., Romero, M., Vargas, M., Álvarez, D., Bahamón, F., Mikan, S., & Yepes, L. (2020). *Por la igualdad de género: avances desde el sector privado contribuciones al objetivo de desarrollo sostenible 5*. Universidad Externado de Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Octavo informe de seguimiento a la Ley de víctimas*. Comisión de Seguimiento a Ley de Víctimas . Obtenido de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/COMPILADO%20OCTAVO%20INFORME%20CSMLV%20\(2\)%20conAMMG.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/COMPILADO%20OCTAVO%20INFORME%20CSMLV%20(2)%20conAMMG.pdf)
- Ramírez-de la Cruz, E., & Castillo-Salas, M. (2017). *El caso de la línea 4 del metrobús y la gestión de redes colaborativas urbanas, Economía, Sociedad y Territorio*. Toluca: El Colegio Mexiquense.
- Romero, M., & Pérez, O. (2021). *Por La Igualdad De Género: Avances Desde El Sector Privado Universidad Externado de Colombia*. Obtenido de <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-por-la-igualdad-de-genero-avances-desde-el-sector-privado-9789587904826.html>
- Sandel, M. (2020). *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Barcelona: Penguin Random House Debate.
- Simancas, B., Iriarte, C., & Joly, I. (2018). *Análisis discursivo sobre la accesibilidad al goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia. Caso Bonanza, Turbaco - Bolívar (2003–2016)*. Obtenido de <https://repositorio.unicartagena.edu.co/bitstream/handle/11227/7500/Mujeres%20victimas%20del%20conflicto%20armado%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Sorensen, E., & Torfing, J. (2013). *Enhancing Social Innovation by Rethinking Collaboration, Leadership and Public Governance*. Social frontiers. Obtenido de <http://www.transitsocialinnovation.eu/content/original/Book%20covers/Local%20PDFs/120%20SF%20Paper%20Torfing,%20Sorensen%20Public%20sector.pdf>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2021). *Mujeres víctimas preparan II Encuentro Nacional de Participación [Comunicado de prensa]*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/participacion/mujeres-victimas-preparan-ii-encuentro-nacional-de-participacion/65890>
- Verdad Abierta. (5 de Abril de 2019). *Visión de las mujeres, fundamental en formulación de los PDET [Comunicado de prensa]*. Obtenido de <https://verdadabierta.com/vision-de-las-mujeres-fundamental-en-formulacion-de-los-pdet/>
- Vergara, E., & Duque, K. (2020). Vista de Retos del diálogo social intercultural: el caso del PDET Alto Patía y Norte del Cauca. *Revista Controversia*. Obtenido de <https://revistacontroversia.com/index.php/controversia/article/view/1200/963>
- Yin, R. (1994). *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos*. Obtenido de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>
- Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya.

## ANEXOS

### (1) FORMATO DE ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS Y VÍCTIMAS

#### Consentimiento informado

El presente ejercicio hace parte de un trabajo académico titulado “lineamientos para la implementación del enfoque de mujeres víctimas en el Alto Patía”. Este proyecto hace parte de la Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública y fue avalado por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Sede Bogotá.

En su participación, se solicitará que responda unas preguntas asociadas a la Política de Víctimas según su perspectiva territorial. La entrevista tendrá una duración aproximada de 40 minutos. Su participación en esta investigación no tiene ninguna recompensa material o económica y usted es libre de no participar o de retirarse cuando lo desee. Sus opiniones y aportes a esta investigación se usarán exclusivamente para este proyecto y se archivarán de manera segura. Si usted me autoriza, grabaré y transcribiré la entrevista y, si lo desea, puedo hacerle llegar copia de la transcripción para que usted pueda revisarla y corregirla si lo considera necesario. Si usted lo prefiere, su nombre no aparecerá en mi trabajo de grado. Mi trabajo de grado quedará a disposición del público en la biblioteca de la Universidad.

1. ¿Qué opina de las acciones de la alcaldía frente a problemáticas de las mujeres víctimas?
2. Por favor dígame ¿qué acciones conoce dirigidas a las mujeres víctimas?
3. En su opinión, ¿qué dificultades tiene la implementación de estas acciones?
4. Desde su conocimiento ¿cómo podría mejorarse la atención a las mujeres víctimas y que acciones concretas deberían implementarse?
5. Cuénteme, ¿qué conoce de los criterios gubernamentales para la incorporación del enfoque mujer y género en la Política de Víctimas?

6. El Documento CONPES 4031 hace referencia al enfoque diferencial y de género en la atención a víctimas; ¿cuál es su opinión sobre este CONPES?
7. Por último, ¿qué debería hacerse desde el gobierno y desde los PDT para mejorar la atención a las mujeres víctimas?