



FLACSO
ARGENTINA

Área de Género, Sociedad y Políticas

MAESTRÍA EN GÉNERO, SOCIEDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**Análisis del Discurso de Género en las Políticas
Públicas de Género en Colombia / trabajo final
(versión final)**

Autora: Carmen Rosa Mendivil Calderón

Director de Tesis: Manuel Jair Vega Casanova

Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Género, Sociedad y Políticas

Fecha: (30/12/2020)

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Introducción.....	4
CAPÍTULO 1. Problema de Investigación.....	7
1.1 Planteamiento del problema	7
1.2 Justificación	15
1.3 Formulación del Problema.....	19
1.4 Objetivos.....	21
1.4.1 Objetivo general	21
1.4.2 Objetivos específicos.....	21
CAPÍTULO 2. Referentes Teóricos	22
2.1 Antecedentes de la investigación	22
2.2 Marco conceptual.....	24
CAPÍTULO 3. Metodología.....	34
3.1 Método de Investigación	35
3.2 Objeto de investigación y Muestra	38
CAPÍTULO 4. Resultados.....	41
4.1. Discurso de Primer Orden	41
4.1.1. Discurso Técnico	41
4.1.2 Discurso Contextual	49
CAPÍTULO 5. Discusión	52
Ideas de primer orden: las ideas cognitivo-rationales.....	53
CAPÍTULO 6. Conclusiones y Recomendaciones.....	63
6.1. Conclusiones	63
6.2. Recomendaciones.....	67
7. Referencias bibliográficas	69

ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y ANEXOS

Gráfico 1 Línea histórica de las Políticas Públicas de Género Nacional-internacional.....	10
Tabla 1. Indicadores de situación de violencia y población en Departamentos.	16
Tabla 2. Guía de análisis del discurso para las Políticas Públicas. Adaptación del marco Multimetodológico de Fischer (2003)	37
Tabla 3. Descripción elementos de objetivos en las políticas públicas.	38
Tabla 4. Distribución geográfica departamentos por Subregiones de Colombia.	39
Tabla 5. Políticas Públicas por departamentos – selección muestra de investigación.	40
Tabla 6. Descripción de hallazgos de Problemas en las cuatro PPG analizadas.	42
Tabla 7. Descripción de elementos en los objetivos generales por departamento.....	44
Tabla 8. Descripción de hallazgos en elementos Para Qué en objetivos de PPG.....	45
Tabla 10. Descripción de niveles de implementación por departamento.	47
Tabla 9. Descripción Nivel 1 de implementación por departamento.	47
Tabla 11. Descripción de hallazgos de Derechos en documentos de PPG.	48
Tabla 12. Descripción de hallazgos Derechos Macro en documentos de PPG.	48
Tabla 13. Adaptación de Leyes Nacionales de protocolos internacionales coincidentes en los documentos de PPG.	51
Anexo 1. Descripción de hallazgos de problemas en documentos de PPG por dpto.....	74
Anexo 2. Descripción hallazgos de los objetivos generales y específicos en los documentos de PPG por departamento.	77
Anexo 3. Descripción de elementos de objetivos específicos por departamento	80
Anexo 4. Ejemplo de lógica de implementación en un documento de PPG.	82
Anexo 5. Descripción de referentes conceptuales y departamentos.	84

Introducción

Esta propuesta de investigación es producto de la reflexión que ha devenido de anteriores investigaciones desarrolladas por la autora, queriendo indagar sobre la importancia del análisis del discurso y su relación la categoría de Género en las Políticas Públicas de Mujer y Equidad de Género en Colombia. Esta es la ruta que se ha seguido con la presente tesis para optar al título de Maestría en Género, Sociedad y Políticas Públicas del PRIGEPP – FLACSO Argentina.

La investigación está centrada en el análisis del contenido de los documentos que dan vida a las políticas públicas de género en Colombia, particularmente en la revisión de cuatro documentos de Política Pública, correspondiente a cuatro departamentos representativos del País. Por tanto, no se trata de evaluar la implementación sino los argumentos que se erigieron para conformar una base de razones que motivaron su creación, la selección de líneas estratégicas de acción, la identificación de los/las sujetos/as a quién beneficia la política, los marcos legales y conceptuales que las sustentan, entre otros aspectos relevantes dentro de la metodología propuesta. Todo ello a fin de indagar a través del discurso, aquello que impulsa su concepción (agenda) y su expresión (formulación) que da pie a la elaboración de un documento que será la hoja de ruta encargada de guiar la posterior puesta en marcha por parte del Estado (implementación). Es así como el análisis del discurso es necesario para entender las ideas que dan origen a las políticas, y con ello, la forma como el Estado propone intervenir en un territorio determinado.

Es importante aclarar que la presente investigación se centra las políticas públicas emanadas por vía administrativa de los gobiernos departamentales, esto es, documentos producidos por los/las gobernantes desde su voluntad política y en acuerdo con la sociedad civil, en algunos casos refrendados por las asambleas departamentales. Se excluyen de esta investigación aquellas emanadas del legislativo en el orden nacional como sentencias de la Corte Constitucional o leyes generadas por la presidencia o el Congreso.

Para esta investigación se han tomado como referencia los contenidos de las políticas públicas territoriales de los departamentos¹ de Antioquia, Atlántico, Santander y Valle del Cauca, por ser los territorios con más trayectoria en la formulación de políticas de este tipo y por su relevancia política, económica y poblacional en el país.

Para explicar la forma como se desarrolla el análisis argumentativo de los discursos de las políticas públicas de género en Colombia, se explica en el Capítulo 1, la descripción del planteamiento del problema resaltando las carencias frente el análisis del discurso en las políticas y con ello, los objetivos centrados en el análisis argumentativo guiado por fases discursivas. De igual manera, se exponen los argumentos que justifican la pertinencia de la investigación en el campo científico, metodológico y social dando una mirada a la necesidad de vincular tres campos de estudio que hasta el momento se perciben desarticulados en el análisis de políticas públicas. Por un lado, el discurso como texto y contexto desde dónde analizar los contenidos de las políticas como producto de un acuerdo deliberativo entre gobierno y sociedad civil; por otro, desde las teorías feministas para poner en el centro del análisis la categoría género como aspecto esencial de las relaciones socioculturales; y, por último, un análisis desde la ciencia política sobre la construcción misma de las políticas públicas como un elemento de acción del Estado. En efecto, se presenta el interés en las políticas públicas como terreno poco explorado en Colombia; el discurso de las políticas como un escenario de análisis incipiente; y la necesidad de establecer un marco de referencia sobre el género como categoría de análisis en lo público en el país.

En el capítulo II, se expone el marco de teórico presentando los antecedentes de investigaciones similares, las bases legales que sustentan el acercamiento a la categoría de género en el ámbito internacional y nacional, así como los fundamentos teóricos que

¹ Colombia es una República cuya división política está organizada en 32 territorios principales denominados departamentos, que a su vez agrupan en su interior diversos municipios. Cada departamento cuenta con un municipio capital. A su vez, cada departamento es dirigido por un gobierno departamental en cabeza de un/a gobernador/a y los municipios por un gobierno municipal en cabeza de un/a alcalde/alcaldesa. Cada territorio cuenta con órganos legislativos autónomos como asambleas departamentales y consejos municipales. Siete municipios capitales de departamento en el país tienen grado de Distrito, una categoría que les asigna más presupuesto del gobierno central para inversión y se denominan de este modo por sus características poblacionales, económicas o culturales, entre ellos Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Medellín, Cali, Riohacha y Bogotá como Distrito Capital.

sustentan la propuesta de la investigación. En consecuencia, desde la Ciencia Política se abordan las definiciones de Políticas Públicas y las teorías de análisis y evaluación de las mismas que se han generado en este campo de estudio; desde la comunicación con el Giro Argumentativo planteado por Fischer y Forester (1993), así como el análisis en el discurso mismo como objeto de análisis. Del mismo modo, se retoman desde las teorías feministas, el análisis de género como categoría de análisis sociocultural con autoras como Marta Lamas (1992) y Joan Scott (1988, 1992, 2004).

El capítulo III explica el marco metodológico en el que se sustenta el enfoque cualitativo de la investigación y se presenta la ruta que se ha elaborado para analizar el discurso contenido en los documentos de las políticas públicas. La pauta la da el análisis “multimetodológico” de Frank Fischer (2013) para el análisis argumentativo del discurso en las políticas públicas, identificando dos órdenes de discurso con fases discursivas entre ellas: un primer orden que contiene las fases técnica y contextual y un segundo orden que contiene las fases sistémica e ideológica. Para este análisis, la investigadora selecciona el Primer Orden de Fases Discursivas, centrando la atención en los discursos técnico y contextual. Para ello desarrolla una guía de preguntas que orienta la identificación de cada una de las fases del discurso en los contenidos de las políticas para cada territorio, realizando comparación, contraste y relacionamiento entre los hallazgos de cada documento de política, y con ellos similitudes, diferencias y ausencias entre sí.

Por último, en los capítulos IV, V y VI, se presentan los resultados, la discusión, las conclusiones y las recomendaciones, priorizando lo encontrado en cada fase discursiva, teniendo en cuenta no sólo los aspectos técnicos sobre cómo se formula el problema público y los propósitos que provocan la creación de la política en el territorio, también los soportes conceptuales, los marcos referenciales legales, y cómo se propone resolver el problema público identificado. En últimas, se identifica la propuesta de sociedad que la política pretende construir como un ideal de futuro a partir de su implementación.

CAPÍTULO 1. Problema de Investigación

1.1 Planteamiento del problema

En este apartado, se identifican algunos aspectos que se suponen problemáticos en el acercamiento a la producción de Políticas Públicas de Género (PPG) en Colombia. Por un lado, tras cerca de 15 años de producción e implementación, se encuentran escasos referentes que orienten a los gobiernos sobre cómo diseñar y evaluar políticas públicas poblacionales. Un segundo aspecto el encontrar una escasa referencia justamente en considerar el género como categoría de análisis sociocultural y poblacional en las políticas públicas y, por último, la carencia de metodologías para el análisis de políticas públicas poblacionales, como por ejemplo aquellas poco convencionales como el análisis del discurso.

En Colombia desde hace no más de dos décadas se ha evidenciado el auge de la formulación de PPG en los gobiernos locales (municipios, distritos y departamentos), ocupando paulatinamente la agenda política en los territorios. La presencia de las PPG Colombia reviste varios problemas que no se han identificado a primera vista, a pesar del sosegado incremento en la producción de estas por parte de los gobiernos en el presente siglo.

Colombia cuenta con una tradición de formulación e implementación de políticas públicas, por un lado, desde las legislaciones emanadas en la Rama Legislativa; por otro, desde la Rama Ejecutiva, a través de ordenanzas, decretos o Planes en el nivel territorial nacional, departamental o municipal.

La formulación de políticas públicas de Equidad de Género se ha desarrollado en Colombia principalmente movilizadas por acuerdos internacionales vinculantes para los países. La incursión de la importancia de tratar la equidad de género en Colombia inicia con la ratificación por parte del Estado colombiano de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979 consagrada en la Ley 95 de 1980. Este hecho abrió el camino a una serie de planes de desarrollo, políticas públicas y leyes que rodean la protección de los derechos, principalmente, de las mujeres. Es hasta el 2013 que se genera una Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Por primera

vez se incluye el término Equidad de Género en una apuesta nacional, a diferencia de las anteriores versiones que se enfocaban únicamente en una sola porción de la población, al menos, de forma nominal. En su contenido, la Política de 2013 sigue dando prioridad a las mujeres.

Una serie de Políticas Públicas fueron surgiendo a lo largo de tres décadas a la par de la promulgación de protocolos y conferencias internacionales aprobadas y dispersadas dentro del sistema de las Naciones Unidas, que conllevan a la firma de los acuerdos por parte de Colombia y la exigencia de hacerlo vinculante para su legislación. Del mismo modo, los movimientos de mujeres y de la sociedad civil, en su vigilancia política, movilizaron esfuerzos para incorporar la necesidad de incluir acciones del Estado para garantizar la equidad entre los géneros, principalmente, visibilizando la precariedad en el ejercicio de los derechos para las mujeres.

En Colombia fue sólo a partir del año 2000 en el que gobiernos locales del orden departamental iniciaron la formulación y creación de Políticas Públicas de Género, con líneas estratégicas de acción pública para disminuir las diversas discriminaciones por razón del sexo y promover estrategias para la equidad entre los géneros en los territorios locales.² Esto es, por primera vez alcaldías y gobernaciones comenzaron a formular sus propias políticas públicas de equidad de género a nivel territorial.

En los departamentos se inició con la creación de Mecanismos de Género bajo la forma de Oficinas o Secretarías de las Mujeres, la primera en Antioquia en el 2000 y la segunda en Valle del Cauca en 2006. A partir de este año se crearon políticas públicas de mujer y equidad en otros departamentos logrando en total 18 para 2015. De los 32 departamentos de Colombia, sólo el 56% había creado políticas públicas en el 2017, de las cuales, sólo el 21% surgieron luego de la Política Nacional de 2013. Para el caso de los municipios, de los 1.123 que existen en el país, sólo el 10% contaba en el 2017 con una Política Pública local de

² El departamento de Antioquia crea la Política de Equidad de Género para las Mujeres, pionero en el país en el año 2002 (ya cuenta con una actualización en 2015) Posteriormente los departamentos de Tolima y Amazonas (2009), Valle del Cauca (2010), Santander (2010), Atlántico, Cundinamarca y Cauca (2011) y Meta, Bolívar y Nariño (2012) entre otros que posteriormente fueron aprobadas por las Asambleas Departamentales y refrendadas por los Gobernadores de turno.

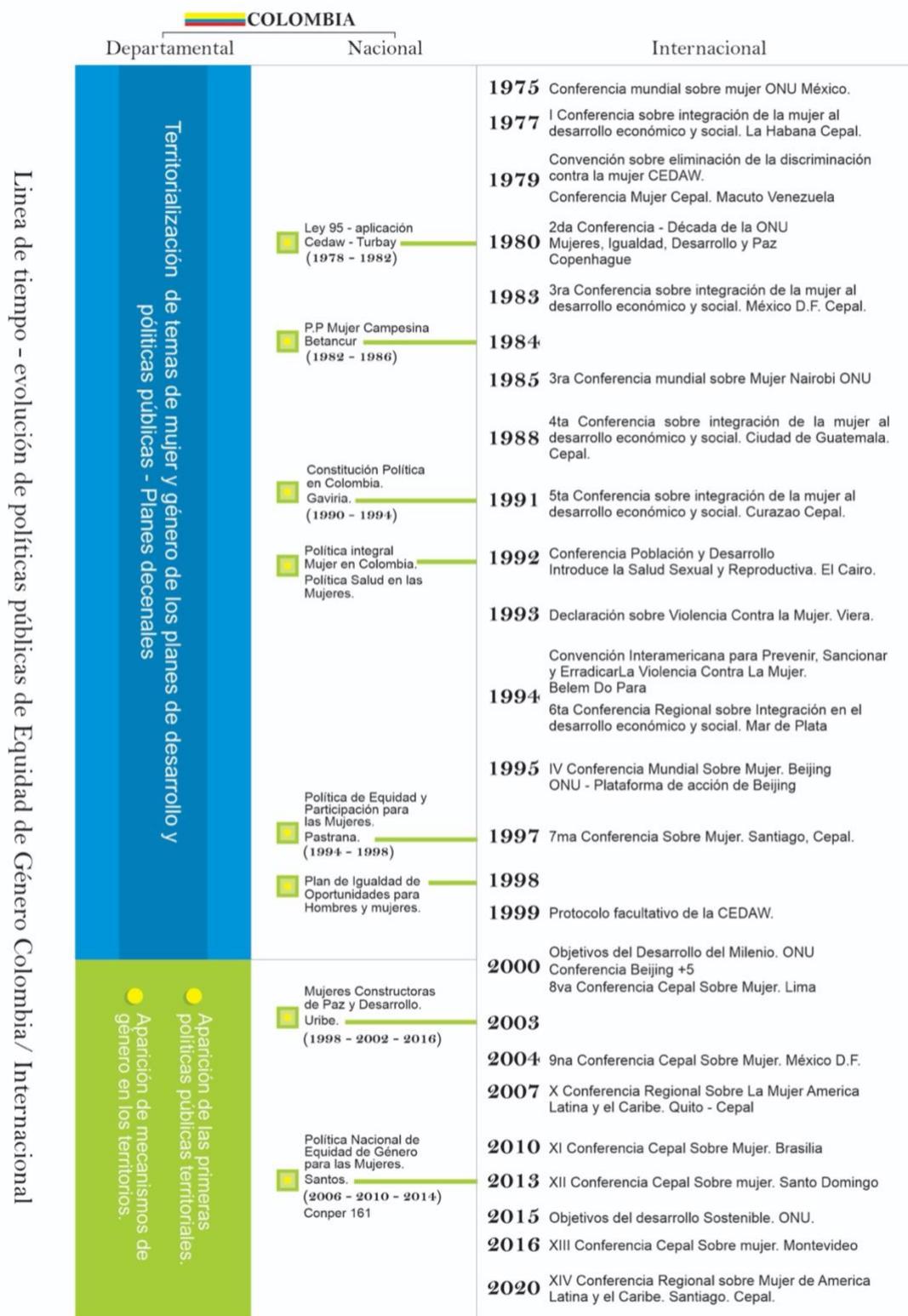
equidad de género y no todas se articulaban con las elaboradas en su orden superior departamental y nacional.

Esta investigación considera especialmente el acercamiento a los documentos de Política Pública de Equidad de Género de cuatro de los Departamentos pioneros en su formulación. Además, por su importancia demográfica, económica, política y cultural en el país, se destacan en la representatividad de cuatro de las subregiones en las que se encuentra organizado el territorio nacional. Antioquia en el eje cafetero, cuya capital es Medellín; Valle del Cauca en el occidente, cuya capital es Cali; Atlántico en el Caribe, cuya capital es Barranquilla y Santander en la región centro-andina, cuya capital es Bucaramanga. Sus ciudades capitales son consideradas, después de Bogotá, como las cuatro principales ciudades capitales del país, por jalonar la economía y las decisiones políticas y administrativas del territorio nacional.

El siguiente gráfico permite ilustrar la relación entre la aprobación de protocolos y acuerdos internacionales sobre la equidad entre los géneros, con la expedición de políticas públicas nacionales relacionadas con el tema.

Con el camino recorrido en la implementación de PPG en Colombia, es oportuno indagar sobre sus contenidos y cercar un poco más la mirada para generar análisis que puedan aportar a la implementación y evaluación de las mismas.

Gráfico 1 Línea histórica de las Políticas Públicas de Género Nacional-internacional



Fuente: Elaboración propia.

En efecto, se hace evidente que en Colombia la formulación de políticas públicas no está regulada, en tanto no existe un organismo ni documentos oficiales de referencia para que los gobiernos puedan formularlas de manera unificada en su estructura y metodología.

Entre tanto, es importante dejar claro que la producción de Políticas Públicas está antecedida por la expedición de leyes o sentencias de las altas Cortes³. Por tanto, las Políticas Públicas son parte, en un sentido amplio, aunque no siempre es el motivo, de la implementación de una ley. El problema se centra en que no hay especificaciones para formular estas Políticas en Colombia más que la obligatoriedad de cumplir con una legislación, para este caso poblacional, enfocado principalmente a asuntos de género. Según Cano (2015)

”la Corte⁴ entiende que el diseño de políticas públicas está dirigido (...) a la satisfacción de la faceta asistencial, prestacional o programática de los derechos. Se trata, por tanto, de una obligación estatal derivada del modelo de Estado Social. Este es el contexto más recurrente en el que la Corte se refiere a las políticas públicas y el primero al que alude en el año 1992.” (pág. 441)

Sin embargo, tal y como lo afirma Cano (2015), la Corte aún tiene diversas definiciones para exigir la creación de las políticas públicas que, a falta de claridad, incluso se ha confundido con la aparición de planes y proyectos insertados en los Planes de Desarrollo. En ausencia de un concepto uniforme sobre qué son las Políticas Públicas desde la máxima jerarquía de reglamentaciones en el país, se hace aún más complejo definir las.

“En la sentencia C-507-08 parece que la Corte adopta (...) que toda política pública del sector central debe encontrarse reflejada en el plan de desarrollo, sin embargo, en otras ocasiones sostiene que las políticas públicas ‘obedecen’ a planes y programas, (...), que la potestad reglamentaria desarrolla las políticas públicas, o que estas se reglamentan mediante actos administrativos, de manera que su narrativa en el tema no ha sido uniforme.” (pág. 448)

Expedida una sentencia que transita hacia una Ley en la que se especifica la formulación de una Política Pública, frente a esta diversidad de acepciones referidas a las funciones y

³ Colombia cuenta con tres Altas Cortes en la Rama Judicial: Corte Constitucional (surge a partir de la Constitución Política de 1991, para guardar la integridad y supremacía de la Carta Política Colombiana), la Corte Suprema de Justicia (se encarga de dar solución a los conflictos o problemas en asuntos penales, laborales y civiles que tenga la ciudadanía), y el Consejo de Estado (encargada de solucionar los conflictos entre el Estado y los particulares, o entre las mismas Entidades Oficiales y la ciudadanía).

⁴ Se refiere a la Corte Constitucional.

aplicaciones, los gobiernos crean e implementan políticas, motivados no sólo por la obligatoriedad de su cumplimiento en términos de derechos constitucionales, también por la presión de la sociedad civil.

En especial, los temas asociados al género, aún de debate moral en el país, han logrado avances legislativos impulsados en su totalidad por sanciones de la Corte Constitucional, instando a los gobiernos a que expidan leyes o actos administrativos para promover la igualdad de derechos de las mujeres, población LGBTIQ+, derechos sexuales y reproductivos, entre otros, mientras que el Congreso se ha mantenido esquivo a legislar sobre estos temas que se esquivan por considerarse tabú. En efecto, aunque su tratamiento sea necesario y prioritario en los territorios, solo es evidenciado como necesario por movimientos sociales y son temas forzados a ingresar en la agenda a partir de las sentencias de las Cortes, que se manifiestan para zanjar la indecisión basada en los preceptos morales, principalmente de la opinión pública. Son los casos de las discusiones sobre el aborto y las consecuencias frente a los riesgos de las mujeres en las prácticas clandestinas, o el acercamiento a los temas de derechos de las mujeres desde la perspectiva de la edad o de la condición de discapacidad, en especial aquellos relacionados con diversidad, o la salud sexual y reproductiva.

En este sentido, en Colombia hay carencia de direccionamientos jurídicos y administrativos para la creación, formulación e implementación de Políticas Públicas. Para su elaboración tan solo se cuenta con la referencia procedimental de algunas instrucciones generales contenidas en los artículos 115 y 208 de la Constitución Política, o a partir de los lineamientos establecidos en la Ley 1098 de 2006 de Infancia y Adolescencia.

La Corte básicamente se enfoca en la necesidad de instar a la creación de Políticas Públicas dirigidas a la atención de población tradicionalmente marginada o discriminada, basada en el inciso segundo del artículo 13 de la Constitución que afirma que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (Cano, 2015, pág. 444)

Esta falta de orientación puede conllevar a generar pocos referentes sobre qué criterios tener en cuenta inicialmente para formularlas de forma integral y certera, y en esta vía sobre cómo evaluar su impacto real en la transformación cultural frente a tradiciones que perpetúan las

discriminaciones que pretende subsanar. Esto sumado a que por lo general los gobiernos no contemplan conformar equipos profesionales dispuestos a hacer acompañamiento permanente para encaminar la formulación de políticas públicas poblacionales, por ejemplo, en temas de Equidad de Género.

Es precisamente esta historia de formulación-implementación de las PPG departamentales en Colombia lo que configura un segundo problema identificado, dado que la incorporación de la categoría género en la formulación de PPG en los territorios departamentales es reciente en el país, más aún por la evolución de la teoría de género y su inclusión en la generación de políticas públicas que consideren esta categoría como crucial.

En una revisión de la producción académica del tema, se encuentra en el país mayoritariamente procesos sociales y de políticas públicas con relación a temas de juventud, infancia, medioambiente, educación, anticorrupción, y servicios sociales que debe garantizar el Estado, pero no el género que, al menos en Colombia, vive su nacimiento en la pasada década y en lo que va de esta, en la que se incorporan paulatinamente como prioritarias en los planes de desarrollo de las administraciones locales.

Por su parte, teniendo en cuenta que departamentos como Antioquia y Valle del Cauca fueron pioneros en la formulación de políticas departamentales de equidad de género, una década después de la implementación de sus políticas siguen registrando, por ejemplo, las cifras más altas de feminicidios y violencia sexual en el país, situaciones catalogadas por el Estado como de Salud Pública que afectan principalmente a las mujeres de manera sistemática, lo que la enmarca en un asunto de género.

Este problema se ahonda al identificar que el concepto de género aún motiva debates debido a posiciones políticas fundamentadas por sistemas de creencias religiosas y culturales que asumen el cuestionamiento de la condición humana como una afronta a sus bases ideológicas. Esto contrasta con la necesidad expresa de las poblaciones afectadas, quienes reclaman medidas gubernamentales para resarcir las condiciones de discriminación que se hayan normalizado en la cultura. Es decir, es un tema que no se ha definido en el país y en la mayoría de los países de América Latina que comparten el entramado cultural.

Esta preocupación hace visible un tercer problema identificado relacionado con el análisis de las políticas públicas para identificar cómo se estructuran argumentos que le dan vida a las PPG.

Pensar en un análisis del discurso implica ir un paso más atrás de la formulación misma. En efecto, al revisar los discursos, el texto mismo de la política, quedan en evidencia dos dimensiones; por un lado, su estructura técnica y contextual, y por otro, una dimensión ideológica que constituye la carga simbólica en la construcción de su discurso. En todo el trasfondo de este panorama, reposa la preocupación sobre cuáles son los argumentos que empujan la creación de una PP que contemple como punto central el género como una categoría que implica identificar una necesidad poblacional y su relación con el ejercicio de los derechos y la equidad en el goce de los mismos. En últimas, saber si se responde a la pregunta sobre si las políticas están enfocadas a los síntomas o las causas del problema. (Moore, 1976)

Por tanto, es válido inquietarse sobre los “condicionantes institucionales simbólicos y normativos” (Guzmán, 2001) que rodean la formulación de esas políticas. Es así como ciertas propuestas del feminismo teórico han puesto en evidencia exclusiones de temas fundamentales en la discusión, como por ejemplo los debates sobre el papel de las mujeres en la democracia liberal, la construcción de las masculinidades, la diversidad de género, las orientaciones sexuales diversas, el ejercicio de la ciudadanía plena para las mujeres, las relaciones de poder entre los géneros, que podrían no ser parte aún de las discusiones que dan soporte a las propuestas de acción de los gobiernos expresado en las Políticas Públicas.

Es en estas escasas referencias conceptuales y metodológicas donde la presente investigación pretende incursionar ampliando nuevos elementos que no se han abordado con profundidad en el país. Frente a esta situación, se teme que los gobiernos estén creando políticas con deficiencias inadvertidas, por no incluir (o desconocer) un análisis desde el abordaje conceptual del Género, que no es más que un enfoque de investigación político feminista con un lente que analiza la estructura que ha concebido la relación masculinidad-feminidad y sus impactos en la construcción de las sociedades modernas. Una vía válida e inexplorada para

identificar esta carencia o ausencia en las políticas públicas será sin duda el análisis del discurso y los argumentos que las sustentan.

1.2 Justificación

La presente investigación encuentra su razón en tres dimensiones. Una es la dimensión social y el aporte que ofrece a la realidad social de territorios comunes en Colombia y por demás en contextos similares de América Latina y de otras latitudes. Conocer la forma como está construida-concebida la equidad de género en las políticas públicas se hace necesario para ir en consonancia con los actuales debates que se erigen dentro de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía en los Estados democráticos, que demandan por parte de la sociedad civil acciones del Estado cada vez más contundentes frente a las múltiples desigualdades sociales, muchas de ellas derivadas de la inequidad entre los géneros.

Un ejemplo de estas desigualdades asociadas al género se ven reflejadas en cifras de delitos contra mujeres. Otras afectaciones a las mujeres por causa de violencia intrafamiliar, los efectos del conflicto armado y los embarazos en niñas se identifican entre los años 2009 y 2014 en el informe *Masatugó*⁵ del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF)

De esta forma, en la indagación previa sobre las cifras relacionadas con la garantía de derechos, se identificaron como los más relevantes los cuatro departamentos elegidos para el estudio, cifras del informe *Forensis* 2019 del INMLCF, el Observatorio de Femicidios y del Departamento Nacional de Estadísticas 2018 corroboran el riesgo que persiste para ciertas poblaciones marcando la diferencia sexual.

⁵ Ver informe <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/masatugo>

Tabla 1. Indicadores de situación de violencia y población en Departamentos.

Fuente /Indicadores	Antioquia			Atlántico			Santander			Valle del Cauca		
	Población	Casos	%	Población	Casos	%	Población	Casos	%	Población	Casos	%
Exámenes ⁶ delito sexual	Hombre	432	15,5%	Hombre	201	14,5%	Hombre	184	13,7%	Hombre	279	12,5%
	Mujer	2.355	84,4%	Mujer	1.176	85,4%	Mujer	1.151	86%	Mujer	1.943	87,4%
	Total	2.787		Total	1.377		Total	1.337		Total	2.222	
Violencia ⁷ intrafamiliar	Hombre	927	16,7%	Hombre	188	8,7%	Hombre	323	15,6%	Hombre	433	11,5%
	Mujer	4.622	83,2%	Mujer	1.966	91,2%	Mujer	1.742	84,3%	Mujer	3.300	88,4%
	Total	5.549		Total	2.154		Total	2.065		Total	3.733	
Nacimientos edad de la madre ⁸	10-14 años	758	1%	10-14 años	289	0,6%	10-14 años	152	0,5%	10-14 años	376	0,7%
	15 -19 años	14.315	19%	15-19 años	8.134	19,1%	15-19 años	4.650	16,1%	15-19 años	8.077	16,4%
	Total Dpto.	74.637		Total Dpto.	42.425		Total Dpto.	28.840		Total Dpto.	49.179	
Homicidios ⁹	Hombre	1.956	91%	Hombre	492	90,6%	Hombre	272	87,4%	Hombre	2.013	94,2%
	Mujer	181	8,4%	Mujer	51	9,3%	Mujer	39	12,5%	Mujer	122	5,7%
	Total	2.137		Total	543		Total	311		Total	2.135	
Feminicidios ¹⁰	Mujer	109	60%*	Mujer	39	76%*	Mujer	23	58,9%*	Mujer	84	68%*

* Del total de homicidios contra mujeres en el Departamento.

Elaboración propia con datos del INMLCF, Observatorio de Feminicidios y el DANE

En los cuatro departamentos, más de 60% ¹¹ de las causas de muerte violenta contra mujeres fueron por feminicidio. Los homicidios contra hombres son sustancialmente más altos que el de mujeres. Las causas de muerte violenta a hombres se asocian a riñas, delincuencia común, y confrontación armada pero no a causa de su género (por el hecho de ser hombres).

Las cifras de partos en edades de madres entre los 10-14 califican embarazos producto de abusos sexuales para la ley colombiana. Los embarazos de 15 a 18 años, aunque no se considera un abuso, se alerta por la edad de la pareja, si es mayor de edad puede tener sanciones según el caso, dado que el Colombia, la mayoría de edad se adquiere a los 18 años.

⁶ Exámenes medico legales por presunto delito sexual (INMLCF) 2019

⁷ Violencia intrafamiliar (INMLCF) 2019

⁸ Nacimientos edad de la madre, (DANE) 2018

⁹ Homicidios (INMLCF) 2019

¹⁰ Feminicidios (Observatorio de feminicidios Colombia) 2019.

¹¹ En Antioquia, de 181 muertes violentas contra mujeres en 2019, 109 fueron feminicidios, es decir, el 60%. En Atlántico, de 51 muertes violentas contra mujeres en 2019, 39 fueron feminicidios, es decir, el 76%. En Santander, de 39 muertes violentas contra mujeres en 2019, 23 fueron feminicidios, es decir, el 58%. En Valle del Cauca, de 122 muertes violentas contra mujeres en 2019, 84 fueron feminicidios, es decir, el 68%.

Las cifras de violencia intrafamiliar¹² (VIF) señalan en mayor proporción como víctima a las mujeres y cuyo principal perpetrador son sus parejas.

Estas cifras ratifican que los departamentos de Antioquia, Atlántico, Santander y Valle del Cauca presentan indicadores considerables, entre otros, de violencia basada en género, y que se requieren mecanismos para hacer seguimiento a cómo se estructuran las PPG, muchas de ellas argumentadas desde la necesidad de disminuir indicadores como los referenciados en las cifras del cuadro anterior. Estos cuatro departamentos cuentan con implementación de PPG y su situación social sigue afectando de forma desproporcionada a las mujeres.

Pensar en Políticas Públicas es indiscutiblemente pensar en presupuesto público. Y es precisamente a causa de la inversión de los recursos públicos en las acciones para la equidad de género que se hace inminente una revisión sobre a qué acciones de Políticas Públicas se le asignan presupuestos en los gobiernos departamentales, teniendo en cuenta que al parecer se muestran insuficientes o tal vez no se han identificado de forma certera las líneas estratégicas sobre las cuales invertir el erario público a fin de tener resultados más contundentes, por ejemplo, para mitigar el impacto de las cifras anteriormente presentadas. Una Política que falle en la definición del problema público que pretende resolver, es igualmente un desgaste administrativo y financiero que debe soportar toda la ciudadanía contribuyente.

Una segunda dimensión está relacionada con el aporte académico y disciplinar, al análisis de políticas públicas desde el discurso y a los estudios feministas.

En este sentido, mientras no se cuente con elementos de análisis suficientes, se puede correr el riesgo de realizar evaluaciones que no contemplen la complejidad de lo que implica la categoría de género y, por tanto, podrían quedar insuficientes al no considerar de forma interdisciplinaria una mirada más general y menos fragmentada de cómo ha sido la tradición en la evaluación de políticas públicas.

¹² El movimiento de mujeres y las feministas pudieron incluir el concepto y la visibilización del delito de Violencia Intrafamiliar en la legislación, gracias a la incidencia generada como movimiento social. La última reforma de 2010 con la Ley 1959, extiende la protección, entre otras, a las mujeres víctimas de delitos al interior del hogar.

La propuesta de la presente investigación es entonces un aporte, como respuesta a la deficiente documentación teórica de trasfondo, al escaso análisis en profundidad tras la vaga identificación del problema público que proponen las políticas públicas de género, a la vez que incluye conceptos articulados provenientes de la comunicación, la ciencia política y las teorías feministas, convergencia que aún no se ha desarrollado tan ampliamente como se ha propuesto en esta investigación, entre ellos la comunicación a partir de las reflexiones derivadas del Giro Lingüístico y en consecuencia el Giro Argumentativo para el análisis de discurso en la creación de consensos; el feminismo desde la construcción teórica que da vida al concepto de Género como categoría de análisis sociocultural; y desde la ciencia política al introducir el Análisis de las Políticas Públicas como objeto de estudio.

El género es entonces una categoría que emerge para el análisis sociocultural y político, por cuanto se configura en el establecimiento de relaciones humanas atravesado por la interseccionalidad de las diversas realidades poblacionales en un país con las características sociales como Colombia. Analizar las Políticas Públicas de Género es un camino que indica qué leer, y como categoría de análisis, aporta lentes para indagar sobre lo que está contenido en los discursos de sus documentos de políticas como “promesa” del Estado para lograr una equidad social confrontada por causa de las diferencias asociadas a los cuerpos y los sentidos contruidos alrededor de éstos.

El discurso se encuadra también como escenario de ejercicio político que conlleva dispositivos de poder, más aún en la aplicación de conceptos que transgreden el *status quo* como lo ha venido impulsando el movimiento feminista al plantear la discusión frente a conceptos como el género, la sexualidad y la diversidad, tal y como lo define Fraser (2003) “las luchas a favor del reconocimiento de la diferencia”. Por tanto, el discurso es un espacio en el que las ideas surgen para reafirmar o controvertir prejuicios, estereotipos, representaciones de los/as sujetos/as y su relación con sus cuerpos y contextos, discusiones que interactúan cotidianamente entre la realidad social y académica.

Una última dimensión está relacionada con el interés personal de la investigadora, en tanto:

- La necesidad de comprender cómo se configura el concepto de género en el territorio local y frente a los progresos que supone el tema en el país.
- En el ejercicio ciudadano, la preocupación sobre la inversión de los recursos públicos para paliar una situación en la que el Estado se ha encargado sólo hasta hace 10 años.
- La opción de interpretar los contextos desde el enfoque de género como un paradigma para proponer relaciones más justas y equitativas y desde esa mirada nutrir conceptualmente para no errar en las interpretaciones, teniendo en cuenta el trasegar personal en la identificación con el planteamiento ético-político feminista.
- Porque fortalece el trabajo cotidiano en la orientación a procesos sociales e institucionales a la que se enfrentan profesionales del ámbito social y comunitario.
- Por la actualización necesaria en el campo de estudios de género, enfoque teórico que ha aportado de forma suficiente, explicaciones a los fenómenos sociales, tal vez entre los más humanos que se haya explorado.
- Por la confianza en que la institucionalidad bien guiada y fortalecida puede transformar realidades hacia la justicia social y subsanar desatenciones históricas frente a poblaciones específicas.
- Por el reto de aportar desde un ejercicio académico algunas claves desde lo práctico, capaces de ayudar a fortalecer la relación entre Estado y Sociedad.

Con los resultados de esta investigación, se proponen reflexiones oportunas para interpelar al Estado frente su accionar y por qué no, orientar sobre caminos alternativos hacia dónde dirigir los esfuerzos en la acción pública por la equidad entre los géneros.

1.3 Formulación del Problema

¿Por qué un análisis argumentativo del discurso? Las políticas públicas existen y se hacen valer a partir de la construcción de un documento que compromete las acciones de los gobiernos que las crearon, o que reciben por mandato de gobierno anterior su aplicación para

los periodos de gobierno posteriores. Es éste el documento que se eleva como objeto de análisis, por cuanto interesan los *contenidos* en estos discursos.

Esta ausencia conceptual y práctica en la incorporación de los análisis argumentativos abarcando la complejidad de la categoría de género, se identifican a través de la necesidad de estudiar los distintos niveles de argumentación discursiva en las políticas públicas, a saber:

- a. ¿Cómo se estructura el *discurso técnico* enfocado a la forma como se explica el problema relacionado con la equidad de género, en los documentos de políticas públicas de género de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Santander y Valle del Cauca en Colombia?, es decir, si se sabe identificar el problema. Esto radica en la forma cómo se identifica el problema público y parte desde la forma cómo se define la categoría de género como campo de análisis. Al identificar el problema se proyectan los caminos hacia cómo formular las propuestas de acción para compensar la desigualdad identificada y que da vida a la Política.
- b. ¿Cómo se estructura el *discurso contextual*, si es relevante frente a la coyuntura dada y aplicable a cada territorio según las características de la población, en los documentos de políticas públicas de género de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Santander y Valle del Cauca en Colombia? Analizar el contexto como parte también de analizar el problema formulado, pues es el contexto el que proyecta y mantiene el problema público.

En este sentido, destacar la importancia del discurso como una perspectiva en el análisis de políticas públicas sería un avance en Colombia, para pensar en términos menos tecnocráticos y más interpretativos las realidades que circundan la compleja amalgama de intereses, posturas y maneras de entender los problemas públicos que ascienden a los gobiernos para su atención.

1.4 Objetivos

La presente investigación se centrará en explorar el campo de estudios de las ciencias sociales para:

1.4.1 Objetivo general

Caracterizar los argumentos de primer orden en el discurso de género, en los documentos de políticas públicas de equidad de género de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Santander y Valle del Cauca en Colombia, vigentes al año 2020.

1.4.2 Objetivos específicos.

1.4.2.1. Identificar el discurso técnico presente en el discurso de género, de los documentos de políticas públicas de género de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Santander y Valle del Cauca en Colombia vigentes al año 2020.

1.4.2.1. Determinar el discurso contextual en el discurso de género, de los documentos de políticas públicas de género de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Santander y Valle del Cauca en Colombia vigentes al año 2020.

1.4.2.3. Establecer la relación de los argumentos en los discursos técnico y contextual en los discursos de género, de los documentos de las políticas públicas de género de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Santander y Valle del Cauca en Colombia, vigentes al año 2020.

CAPÍTULO 2. Referentes Teóricos

Necesitamos teorías que por lo menos rompan el esquema conceptual de esas viejas tradiciones filosóficas occidentales que han construido sistemática y repetidamente el mundo de manera jerárquica, en términos de universales masculinos y especificidades femeninas. Necesitamos teorías que nos permitan articular modos de pensamiento alternativos sobre el género (y por lo tanto, también maneras de actuar) que vayan más allá de simplemente revertir las viejas jerarquías o confirmarlas. Y necesitamos teoría que sea útil y relevante para la práctica política.

Joan Scott, 1988.

2.1 Antecedentes de la investigación

Partiendo de un universo delimitado frente a los escasos de referentes, se han seleccionado aquellas investigaciones avanzadas en la relación de las perspectivas teóricas y metodológicas que presenta este documento, considerados estratégicos para este trabajo en particular. En un recorrido por las últimas publicaciones relacionadas con el análisis de las políticas públicas de género, por tanto, desde la producción investigativa, universitaria y demás publicaciones académicas, se pudieron identificar algunas investigaciones en este campo, no todas en la convergencia de los tres temas que propone esta investigación (género, análisis del discurso y políticas públicas), pero que se identifican como insumos y referentes al trabajo planteado:

El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas. Una transición desde la tecnocracia a enfoques cualitativos. Aspectos generales sobre la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia, desarrollado por Mireya Camacho – Celis, Universidad Nacional de Colombia y publicado en 2011, quien propone una revisión de la transición entre análisis cuantitativos a apuestas cualitativas y entre la reconceptualización de las políticas públicas, pretende mostrar alternativas a enfoques tecnocráticos, en particular

del enfoque interpretativista de análisis de las políticas públicas, tratando de esbozar algunas conclusiones en cuanto a su aplicación en la política pública.

Este artículo aporta a la presente investigación lineamientos metodológicos y perspectivas epistemológicas sobre cómo abordar el análisis de las políticas públicas que compondrán el eje de la indagación.

Julia Espinosa Fajardo aborda en su tesis de la Universidad Complutense de Madrid en su Facultad de Ciencias Políticas y Sociología la investigación **La igualdad de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo** siendo esta última una política del Gobierno Español como Estado. Esta investigación realizada en el 2011, aborda el género, la evaluación y las políticas de cooperación para el desarrollo en los países de España, Suecia y Gran Bretaña valiéndose de autores como Bustelo, 1999 y Weiss, 1998. Esta investigación aporta bibliografía sobre el de género y los estudios de las teorías feministas.

Julieth Forero Portela y Diana Paola Hurtado Pardo, publican en 2013 el artículo **ACD: una propuesta para el análisis de política pública de género**, publicado en *Discurso & Sociedad*, Vol. 7(2), 2013, 257-289. El artículo hace un recorrido por los enfoques de análisis de políticas públicas que integran elementos cognitivos, deliberativos, narrativos, discursivos y el Análisis Crítico del Discurso (ACD). El objetivo es proponer al ACD como fundamento teórico para el análisis de políticas públicas –en este caso de género-, para su posterior aplicación a los documentos de política en los que se encuentran los lineamientos, planes, programas y proyectos.

De este artículo se extrae la importancia de la aplicación del conjunto de metodologías y teorías que se derivan del Análisis Crítico del Discurso (ACD) entre ellos el enfoque argumentativo, partiendo de que las políticas públicas son concebidas como construcciones discursivas, en las que se presentan relaciones de dominación, exclusión y desigualdad, ponderando al discurso en las políticas públicas como un vehículo desde donde circulan imaginarios de género.

El análisis de la agenda de las políticas públicas más allá del giro argumentativo: una mirada desde la economía política cultural, publicación de Santiago Leyva Botero, Ana

Victoria Vásquez Cárdenas, Carlos Andrés Olaya Mesa en el 2015, presenta el valor que tiene el lenguaje, la argumentación y la narrativa en los procesos de producción de las políticas públicas, además que aporta una posición crítica sobre la teoría discursiva del “giro argumentativo” aplicado al análisis de políticas públicas, en la cual retoma teorías de la *Agenda Setting*.

En este artículo se identifican aportes de teorías propuestas por Fischer y Forester quienes han avanzado en la intersección entre la comunicación argumentativa y el análisis de las políticas públicas, además bibliografía complementaria que aporta a la presente investigación.

2.2 Marco conceptual

Las políticas públicas: el Estado en Acción

El campo de estudio de las políticas públicas es reciente en la historia de las ciencias sociales. Es hasta mediados del siglo XX que se configura la ciencia política como una disciplina pertinente para analizar el poder público desde diversos escenarios, más aún sobre la observancia frente a las acciones de los gobiernos y las construcciones de conceptos como nación, participación, ciudadanía entre otras relacionadas con la intersección entre sujetos y Estado en las democracias modernas.

En efecto, las políticas públicas emergen en el escenario social y político en medio de una interesante convergencia entre necesidades y posibilidades, entre urgencias y propuestas, producto del diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil.

Se podría decir que las políticas públicas territoriales han surgido en una suma de fuerzas democratizadoras (Wagner, 1997) desde “arriba” por parte de los acuerdos internacionales y leyes o sentencias de la Corte Constitucional y desde “abajo” por parte de la sociedad civil, siendo principalmente los movimientos de mujeres los que han presionado a los gobiernos a la formulación de políticas cuyo centro de acción sea favorecer condiciones de vida para las mujeres y con ello, la inclusión conceptual del Género.

En este sentido, una de las ramas de estudio que han cobrado relevancia es la de políticas públicas, entendida como “el Estado en acción” (Roth, 2010), y de la forma cómo el Estado, a través de sus gobiernos y la presión de movimientos de la sociedad civil, se “da cuenta” de algunos vacíos históricos en su acción frente a la garantía derechos de poblaciones específicas en sus territorios. En suma, se acoge igualmente una definición recogida por Subirats *et al* (2008) “Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye 2008).

Las Políticas Públicas se producen a partir de una necesidad identificada, principalmente por la sociedad civil, elevada al poder público para que el Estado en su administración de recursos públicos y en representación del poder soberano, garantice la equidad y la dignidad de quienes ocupan su territorio. Este accionar no se escapa de la mirada científica, que ha encontrado en la vida de las Políticas Públicas un elemento de estudio por las luchas y poderes en pugna para lograr ubicar en la agenda, unas prioridades sobre otras.

La tradición en la construcción de políticas, así como su análisis, ha sido concebida desde un ciclo con etapas claramente diferenciadas. Dentro del concepto de políticas públicas Gómez (2010) nos advierte las etapas que viven las políticas públicas, como lo son: Agenda Política, formulación de política, proceso de decisión, implementación y evaluación, por comentar algunas más generales.

En la actualidad, el *enfoque por etapas* constituye, sin duda, el modelo predominante en el análisis de políticas públicas sin embargo se considera para el mundo científico un enfoque insuficiente para explicar cuestiones estructurales de las políticas públicas (Aguilar, 1996c, p. 15).

El análisis de políticas públicas emerge entonces como una necesidad para revisar y actualizar los contenidos de las políticas mismas, a fin de dirigir desde los Gobiernos, acciones para subsanar las carencias en la garantía de derechos de forma integral a toda la población en sus situaciones particulares, y en especial en aquellas en las que persistan situaciones de vulneración de sus derechos humanos.

En efecto, una de las propuestas para su análisis detiene la mirada sobre el discurso, porque devela lo que el Estado decide “hacer o no hacer” para atender un fenómeno que se alimenta de condiciones de exclusión o privilegio, por ejemplo, en las relaciones (desiguales) entre los géneros.

El Discurso como escenario de análisis

A partir del *Giro Lingüístico* como corriente de pensamiento que destaca la necesidad de interpretar el lenguaje como aspecto determinante en la sociedad, se hace más necesario el estudio del discurso como un elemento constitutivo de todas las sociedades que, desde esta nueva perspectiva de las ciencias sociales y humanas, es visto con más amplitud que sólo estudios gramaticales. Discurso, proveniente de la palabra de origen latino *discurrere*, significaba en su origen “correr por todas partes, recorrer o alejarse del rumbo”. Los discursos cobran vida como una forma de comunicar, de emitir un mensaje, y se aborda desde diversas formas de expresión.

La concepción del discurso ha ido igualmente ampliando sus formas de encontrarlo para comprenderlo. ¿Por dónde *discurren* los discursos? Salgado (2019), resume las diversas maneras en las que se puede aproximar a su encuentro:

Desde las formas “tradicionales” de encontrar elementos discursivos como las Verbales (orales o escritos), para pasar también a aquellas formas No verbales (gestos, señales, proxémicos); Paraverbales (volumen, entonación, tono, timbre de la voz), Icónicos (imágenes a manera de fotografías, diagramas, dibujos, con aquellas artísticas como grafitis, murales); Multimodales (combinación de elementos sígnicos verbales, no verbales, icónicos) hasta los semióticos (el color, el tiempo, el espacio) y, en suma, todos los elementos culturales capaces de producir sentido, incluidos aquellos poco codificados en la cultura occidental, como los aromas o los sabores. (pág. 17)

Por tanto, el concepto de discurso deja de entenderse de forma cercada, y se extiende a otras formas de expresión que permiten establecer diversas formas de comunicar, con una carga simbólica en su contenido sustantivo.

Entre las definiciones más recientes que recoge el actual estado del campo de estudio del Discurso (o práctica discursiva) podría definirse como “todas las modalidades del lenguaje - puesto en acto- por medio del que personas o grupos interactúan entre sí, valoran, construyen, perciben, se representan o preservan la realidad y las experiencias colectivas, construyen identidades o establecen relaciones de poder” (Gee, 2002, pág. 33) en Salgado, 2019, pág. 14).

La presente investigación se detiene en el análisis del discurso como una forma de acercarse a la comprensión de sus argumentos, teniendo en cuenta que “todo análisis del discurso es en realidad un estudio sobre argumentación” (Schiffin, Tannen y Hamilton, 2001).

En este mismo sentido, el contenido de las políticas públicas de género aporta ideas para la construcción de identidades en el modelo de sociedad y de sujetos que el Estado propone moldear en el territorio al que está suscrito.

El Giro argumentativo en las políticas públicas

Tomando como punto central atender los argumentos del discurso, se constituyó un salto en la forma cómo se acercaba la ciencia social al análisis del discurso.

Asumiendo las posturas críticas de las ciencias políticas, los autores de esta corriente generaron varios enfoques de análisis del lenguaje: una desde la perspectiva *deliberativa* impulsada por Frank Fisher y John Forester, quienes señalaron que el lenguaje constituía el mundo de las políticas; otra desde la perspectiva *retórica* impulsada por Giandomenico Majone resaltaron la importancia de la persuasión-argumentación como reemplazo a la “racionalidad instrumental” del analista; y otra la perspectiva *narrativa* cuyo principal exponente ha sido Emery Roe afirmando que las narrativas competían entre sí por darle significado a las políticas.

La perspectiva *retórica*, impulsada por Majone (1989, 2014) y su propuesta de reivindicar la comunicación y la persuasión como un componente esencial de la acción de gobernar y de la actuación de la administración pública, ubica a la comunicación y la argumentación como fundamentales para las Políticas Públicas, en tanto son el vehículo para “descubrir una concepción dialéctica del análisis de políticas (...) y que en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación”. (pág. 41)

Otra de la perspectiva es la denominada *narrativa*, expuesta por Emery Roe, sustentado en las teorías estructuralistas (semiótica) y pos-estructuralistas (lenguaje). El fin de esta perspectiva es construir “una “meta-narrativa”, una especie de comprensión panorámica que resulta de la identificación de las narrativas hegemónicas y las contra-narrativas subalternas o las no-historias que los actores defienden en sus discursos.”. (Leyva, *et al*, 2015, p 5)

Por su parte, desde la perspectiva deliberativa, los autores John Forester y Frank Fisher han asociado y aplicado la teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas al análisis de las políticas públicas, y proponen desde su sentido argumentativo, una forma de interpretar los procesos comunicativos que devienen de ella. De esta forma, “la labor de los analistas críticos debe entonces contribuir a esclarecer, develar y comunicar a los ciudadanos las posibilidades actuales de una vida mejor y de acciones emancipadoras” (Forester, 1993, pág. 30) en Roth (2014, pág. 76), en ese sentido, el analista de las políticas es antes que nada un facilitador de la deliberación.

De los autores del enfoque deliberativo, Frank Fischer moldea teóricamente lo que se conoce como el “giro argumentativo” que amplía el análisis al campo discursivo, toda vez que identifica la necesidad de comprender los argumentos, la controversia que se teje en la construcción del discurso político.

En este sentido, desde análisis de las Políticas Públicas, Habermas afirma que:

“las políticas públicas alteran la “infraestructura comunicativa” de la sociedad, la cual entrelaza la estructura y la acción sociales. De este modo, desarrolla una explicación de las políticas públicas en tres etapas. Primero considera la construcción histórica de

los problemas de políticas públicas como una selección condicionada de demandas. Segundo, el desarrollo e implementación de las políticas se puede entender como procesos que modifican la infraestructura comunicativa de la sociedad. Finalmente, con eso se condicionan los fundamentos normativos y las expectativas de la ciudadanía, lo que permite mantener y reproducir la dominación” (Roth, 2014, pág. 76)

Desde esta perspectiva deliberativa, el Giro Argumentativo impulsado por Frank Fischer, (2003) entiende a las Políticas públicas como discurso: “Las políticas públicas son una construcción discursiva de la realidad reflejada por una serie de significancias sociales, siendo el análisis argumentativo una forma de comprender la diversidad de intereses sociales existentes dentro de la construcción de un argumento político”. (Fischer, 2003, p. 183)

Conformada esta mirada que propone no sólo el alcance del análisis de los argumentos en el discurso político, también el papel del/la analista de políticas, el enfoque argumentativo plantea una revisión de cómo, en medio de la conjugación de argumentos de varios actores en pugna, permanecen unas ideas sobre otras en la definición de las políticas públicas. Desde el enfoque de análisis deliberativo de las políticas públicas, se identifica “un modo de gobernanza menos centrado en el Gobierno y más inscrito en redes complejas de interacciones, donde el papel del analista es más un facilitador de proceso de decisión que de un experto de soluciones” (Roth, 2014, pág. 112)

Las políticas públicas, desde esta perspectiva, son asumidas por la presente investigación como la circulación de ideas que ingresan y permanecen en una decisión de política, al considerarlas como el resultado de un acuerdo deliberativo entre diversos actores, en tanto se asimila que “Discourse, in this sense, operates at the sociocultural macro level, transmitting basic values and giving cohesion to shared beliefs” (Fischer & Gottweis, 2012, pág. 11).

Para esta investigación, se entiende que los documentos de políticas públicas son el resultado de estas pugnas, en las que ya se han decantado las ideas dominantes a partir de los argumentos que dan vida a los documentos de política, y con ello, no sólo cómo se interpreta el problema público, también las directrices para que el Estado entre en acción frente a ese problema definido.

El Género: más allá de lo femenino y lo masculino.

Entendiendo que todo feminismo es político, las teorías feministas han manifestado la necesidad de cuestionar el “orden de género” que condiciona el uso del poder para cada sexo en el espacio público y privado (Mouffe, 1991), y que ha significado privilegios para la masculinidad en detrimento de la feminidad y en particular de las mujeres. Para reivindicar la igualdad de oportunidades para los géneros, desde mediados del siglo XX se han incluido en la agenda trasnacional¹³ lineamientos en las que se llama la atención a los Estados a que atiendan de forma prioritaria “promover la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres” para disminuir las brechas de discriminación por razón del sexo.

Para ello, el concepto de Orden de Género (Connell, 1987) es la expresión del patriarcado, en tanto que construye las diferencias naturalizadas del ser hombre y el ser mujer, ubicándolas en condiciones normalizadas, y manteniendo un sistema que reproduce estas diferencias a través de las diversas instituciones de socialización de cultura como la escuela, la familia, la iglesia, los medios de comunicación y el Estado.

Esto se ha fundado en la concepción de la *Di-Visión* que se ha hecho la cultura del mundo entre mujeres y hombres (Bourdieu, 1980) en las que se han establecido las tareas asociadas a cada sexo y sin duda la necesidad de rotular sus funciones en una división sexual del trabajo, la economía y la política como expresión de este orden de género. El primer campo de conocimiento que se acercó al concepto de género fue desde la psicología, que la erigió como categoría en la que se articulan tres instancias básicas (Lamas, 1996 a):

a). La asignación o atribución de género. Condicionada al momento de nacer y se relaciona con el sexo genital identificado en el nacimiento. Para el caso de los intersexuales se han generado ciertos trastornos a las personas en cuyos casos padres o cuerpo médico hubiera asignado un sexo con la mutilación o sobredimensión de uno de los genitales.

¹³ Una agenda recientemente destacada es la promovida por los Objetivos de Desarrollo Sostenibles en la que se proponen metas de cumplimiento a 2030 para lograr en su objetivo No. 5 la igualdad de género.

b). La identidad de género. Esta se identifica cerca de los dos o tres años de un ser humano, y es anterior a su conocimiento de la diferencia anatómica entre los sexos. Una vez identificado el o la infante se siente asimilado/a por el comportamiento y preferencias asignados a cada sexo: selección de colores, juguetes, lugares de juego destinados para niños o niñas. Una vez asumido el grupo de pertenencia *masculino* o *femenino* condicionará la relación y las vivencias de las experiencias vitales, guiado por lo estipulado socialmente en su entorno.

c). El papel de género. El rol de género se construye en el aprendizaje social y se componen de un conjunto de normas y comportamientos que la sociedad en un contexto determinado ha asignado a hombres y mujeres, en términos de masculino y femenino, considerando éstos como prescripciones biológicas para cada sexo. El género es entonces aquello que la sociedad espera que se comporte un ser humano a partir del cuerpo que tiene. En términos generales en las culturas del mundo se mantienen ciertos roles asignados desde la biología, es decir, las mujeres a labores de cuidado, lo doméstico en oposición al espacio público del trabajo asignado a lo masculino. “La dicotomía masculino-femenino, con sus variantes culturales (del tipo el yang y el yin), establece estereotipos las más de las veces rígidos, que condicionan los papeles y limitan las potencialidades humanas de las personas al estimular o reprimir los comportamientos en función de su adecuación al género” (Lamas, 1996 a, p. 4).

Es decir, que estas referencias establecen un control diferencial sobre los recursos materiales y simbólicos, “el género se implica en la concepción y construcción del poder” (Lamas, 1996. p, 4). Estas expresiones igualmente se producen y reproducen en los discursos.

En esta diferenciación sexual nace un debate teórico, avanzado por Joan Scott, en el que la categoría de género “facilita un modo de decodificar el significado que las culturas otorgan a la diferencia de sexos y una manera de comprender las complejas conexiones entre varias formas de interacción humana” (Scott en Lamas, 1996, p. 4),

Scott (1996), en su descripción de los elementos constitutivos del género, enfatiza en que el género se identifica: 1) como elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos, y 2) como forma primaria de relaciones significantes de poder.

Frente a la primera dimensión, se entienden las relaciones sociales basadas en las diferencias de los sexos, compuesta por:

- a) Símbolos culturalmente disponibles que evocan representaciones binarias de género;
- b) Conceptos normativos que manifiestan interpretaciones de los significados de representaciones binarias de género. Estos conceptos se expresan en doctrinas religiosas, educativas, científicas legales y políticas que afirman categóricamente y unívocamente el significado de varón y mujer, masculino y femenino.
- c) Nociones políticas y referencias a instituciones y organizaciones de representaciones binarias de género; Las instituciones y organizaciones sociales de las relaciones de género: el sistema de parentesco, la familia, el mercado de trabajo segregado por sexos, las instituciones educativas, la política.
- d) La identidad subjetiva - identidad de género. Scott señala que, aunque aquí destacan los análisis individuales –las biografías- también hay posibilidad de tratamientos colectivos que estudian la construcción de la identidad genérica en grupos.

A pesar de que, para la segunda dimensión, “como forma primaria de relaciones significantes de poder”, Scott no ahonda en su propuesta, se toma como referente el ejercicio de poder 1) desde la construcción de ciudadanía, que abraza los derechos individuales, la relación de los sujetos con el Estado y la participación en redes de organizaciones sociales y 2) la construcción de organizaciones democráticas. Astelarra (2002)

Por tanto, la noción de ciudadanía, aporta desde el enfoque de género, caminos para interpretarlo no solo en el escenario de la esfera pública, también redonda en la esfera privada lo que permite abordar el concepto de poder en medio de la dicotomía público - privado, por ejemplo desde el debate abierto por Pateman (1996) y Mouffe (2001) frente a la democracia

moderna y el ejercicio ciudadano de las mujeres desde la filosofía liberal occidental, para lo cual alerta sobre un espejismo en términos de ejercicio de la igualdad para las mujeres.

En este aspecto, es necesario vincular el género desde la institucionalización en el Estado, para entender las implicaciones colectivas que conllevan las decisiones de acción pública a través de las Políticas Públicas. En la praxis del concepto de género como categoría se asientan, por tanto, unas dimensiones de análisis social, pero sobre todo en políticas, que enmarcan las formas de relación social y de cómo el Estado juega un papel en la reafirmación o redefinición de esta categoría. Sobre esto, Moser (1998) en su trabajo sobre mujer y género como categoría conceptual afirma que

“El rol fundamental del Estado no es tanto represor como constituyente de categorías de género, encarna determinadas jerarquías sociales y en este proceso “crea” al homosexual, la prostituta, la familia nuclear, el ama de casa, el jefe de familia, como ciudadanos, en la medida en que se convierten en objetos de interés público”. (p.8)

Un aporte a esta reflexión es considerar el concepto de Género como categoría analítica. Bonder (2016) ha realizado un recorrido por las definiciones del concepto de género, encontrando una posibilidad sobre múltiples definiciones que convergen en cuestionar un orden establecido que, frente a una tradición determinista, propone otras formas de entender la diferencia sexual y las relaciones de poder en medio de ella.

La constitución del Género como categoría, por tanto, se erige como un paradigma analítico (García-Prince, 2008) para interpretar como construcciones históricas las diferencias y desigualdades en los comportamientos y en las posiciones sociales de mujeres y hombres contra en determinismo naturalista de la diferencia sexual.

Esta dimensión sobre la definición del género como categoría de análisis, permite abrir un espacio de debate en el seno mismo de la institucionalidad del Estado, para dar cabida a las cuestiones que han promovido las teorías feministas en el centro del debate sobre la democracia moderna liberal en la cual se encuentra inserta la realidad colombiana y que comparte con los demás países de la Región.

CAPÍTULO 3. Metodología

“Las ciencias naturales *explican*, las ciencias sociales *comprenden*; explicamos la naturaleza; comprendemos el mundo simbólico, cultural y psíquico en el que vivimos”

Wilhelm Dilthey (1833-1911)

Desde las teorías postestructuralistas de las ciencias sociales se ha ahondado en lo neurálgico que es el lenguaje y la comunicación como una dimensión estructural y constitutiva de la cultura. De igual forma, el *giro lingüístico* que centra su interés en el papel que tiene el lenguaje, la argumentación y la narrativa en los procesos de producción de las políticas públicas, cuestiona de forma contundente la tradición del análisis clásico de políticas, y ha puesto en jaque la mirada positivista, de manera que “este giro también implica una respuesta epistemológica post-positivista que busca rescatar el papel de los sujetos y de sus subjetividades en los procesos de construcción de políticas públicas”. (Leyva *et al*, 2015, p, 3)

Por tanto, la presente investigación ha estado guiada desde un método cualitativo hermenéutico. Este enfoque se ha seleccionado, luego de ser validado por las ciencias sociales como una herramienta útil en la investigación social, y que pretende deshilar las delgadas fibras que envuelven a la humanidad y a la estructura que le rodea.

Es desde esta perspectiva epistemológica que se pueden despejar caminos para interpretar aquello que cobra sentido para las individualidades y para las colectividades a través de las palabras.

“la investigación hermenéutica de la realidad solo es posible bajo el interés determinante de conservar y ampliar la intersubjetividad en la comprensión orientadora de posibles acciones. La comprensión de sentido se orienta pues según su estructura al posible consenso de aquellos que obran en el contexto de una auto-comprensión de la tradición. Este interés se llama, a diferencia del interés técnico, un interés de conocimiento de tipo práctico. (Habermas, 1975 pág. 69)

Esta perspectiva se basa en un modelo dialéctico del conocimiento, como lo afirma Martínez (2009) afianzado en un enfoque cualitativo, que es capaz de interpretar estructuras o sistemas dinámicos que no se componen de elementos homogéneos, como lo es la sociedad y su entramado cultural y el escenario de la acción pública; que requiere una lógica más completa de transformación y de interdependencia y que sea sensible a la complejidad de hechos que se tejen en nuestra realidad social.

Al estar la presente investigación centrada en el análisis del discurso, y desde la perspectiva del giro lingüístico, no cabe duda de la preponderancia que cobra el lenguaje como expresión de la forma de relacionarnos como sociedad. En últimas, es el lenguaje una de las formas en que se puede acercar al estudio de las formas de organizarnos como especie.

“el lenguaje es el suelo de la intersubjetividad y toda persona debe haber puesto los pies en él antes de realizar cualquier acción simbólica. El lenguaje permite ponernos de acuerdo, conocernos y reconocernos, pero también nos sirve para mantener distancias y permitirnos el aislamiento. Nos permite acercarnos, dialécticamente, a lo particular y a lo general. El lenguaje, pues, antecede al momento comprensivo. En este sentido, comprender es comprender algo legado por la tradición y que nos llegó a través del lenguaje.” (Salcedo, 2012, pág. 60)

Por esto, se considera un método viable para el análisis del discurso, teniendo en cuenta que el objeto de análisis son documentos que contienen el resultado del esfuerzo de acuerdo entre la sociedad civil y los gobiernos, expresado en los documentos de PPG.

Asimismo, la metodología de análisis basada en una guía de preguntas a partir de las fases discursivas y el análisis de los argumentos coincide con una perspectiva hermenéutica del enfoque cualitativo, que da respuesta a las necesidades de la investigación, por cuanto busca identificar los argumentos que lo compone.

3.1 Método de Investigación

Para el desarrollo de la presente investigación se tomó como insumo principal los documentos técnicos que soportan las PPG de los cuatro departamentos seleccionados para

el análisis, de modo que los documentos de política pública configurarán el *corpus textual* de la investigación a través de la metodología de Análisis del Discurso.

Para el análisis crítico del discurso se toma como referencia la propuesta de Frank Fischer (2003). El autor, propone un *Marco Multimetodológico* para la comprensión del análisis crítico del discurso en las políticas públicas.

Fischer propone una evaluación de primer orden y una de segundo orden.

En el *primer orden* se evalúa el discurso Técnico-Analítico, que consiste en la verificación del problema público objeto de la política y cómo éste se ajusta a los objetivos de la política con relación a su problematización. Del mismo modo, evalúa el Discurso Contextual que busca observar la validación social de la política pública y su relevancia en el contexto y la coyuntura social que la rodea.

Por su parte, la evaluación de *segundo orden* determina evaluar un nivel más profundo que el primer orden. En él se analiza el Discurso Sistémico que examina la vinculación social del problema público, es decir, si el objetivo de la política pública facilita un particular orden social, los supuestos detrás de la política, los valores que propone y sus funciones en un sistema social y cultural. También abarca el Discurso Ideológico que pretende observar los principios filosóficos para la toma de decisiones en el sistema social.

Para los efectos de análisis de la presente investigación, se retoma el discurso de primer orden como un paso inicial para abordar el análisis argumentativo del discurso de género en las políticas públicas de equidad de género. Dada la complejidad del análisis del discurso de segundo orden, se delega este nivel discursivo para un posterior estudio, sin embargo, se plantea desde esta guía, un camino para su revisión.

Para elaborar la matriz de análisis se diseñó una guía a partir del marco *Multimetodológico* para identificar en los documentos de las políticas públicas seleccionadas, ajustado al análisis del discurso de género en los documentos de políticas públicas.

Tabla 2. Guía de análisis del discurso para las Políticas Públicas. Adaptación del marco Multimetodológico de Fischer (2003)

Nivel del discurso	Tipo de Discurso	Guía de elementos
1. DISCURSO DE PRIMER ORDEN	1.1. Discurso técnico	<p>1.1.1. Presentación del problema: documenta con cifras y análisis de coyuntura que justifica el abordaje del género como problema público, a través de un Diagnóstico situacional de la población implicada en el problema. Focaliza sujetos/as.</p> <p>1.1.2. Objetivos de la PP. Qué propone solucionar: se convierte en la promesa a lograr con la implementación de la PPG, con relación a la equidad entre los géneros.</p> <p>1.1.3. Cómo atenderá el problema la PP. Derechos que propone promover – reparar para lograr la equidad entre los géneros. Se traduce en ejes, líneas, estrategias o acciones de implementación de la PP para lograr atender el problema público identificado y promover la equidad entre los géneros.</p>
	1.2. Discurso contextual	<p>1.2.1. Referentes conceptuales – cognitivos: acervo de conceptos desde donde se definen las áreas o ejes de acción. Se apoya en referentes conceptuales y/o teóricos relacionados con la equidad de género.</p> <p>1.2.2. Validación y relevancia social de la PP: leyes, normas y procedimientos que le preceden en el orden local, nacional o internacional con relación a la garantía de los derechos con relación a los sujetos/as focalizados/as en el problema público.</p>
	2.1. Discurso sistémico	<p>2.1.1. Principios orientadores y fines ulteriores de la PP. Fundamenta la perspectiva desde donde se busca, a través de la implementación, lograr subsanar el vacío identificado en el diagnóstico situacional con relación a la población focalizada y como soporte al enfoque de equidad de género.</p> <p>2.1.2. Enfoques/estrategias desde donde se fundamenta la necesidad de formular la PP: se ampara en supuestos detrás de la PP para aportar valores y funciones de un sistema social con miras a lograr la equidad de género.</p>
		2.2. Discurso ideológico
2. DISCURSO DE SEGUNDO ORDEN		

Fuente: elaboración propia adaptado de Fischer (2003)

Una serie de herramientas de análisis surgieron como apoyo para la sistematización de información identificada en el análisis del discurso de Género en las PPG.

Producto del análisis de los textos de las PPG, se identificó la composición de los objetivos generales, y se fraccionó en sus contenidos sustantivos a partir de las preguntas sugerentes que ayudan a construir un objetivo, entre ellas, *qué, para qué, cómo, y por qué*.

A continuación, se presenta la descripción de los elementos para el análisis de los objetivos de las PPG, como herramienta para analizar el ítem 1.1.2 de la Guía de Análisis del Discurso (Tabla 2).

Tabla 3. Descripción elementos de objetivos en las políticas públicas.

Elemento del objetivo	Descripción
Qué	Se describen los verbos asociados a la acción reparadora del Estado frente a la situación de desigualdad presentada en el análisis situacional. El para qué le da sentido al objetivo.
Para qué	Se establece lo que desea lograr la PP, a partir de la reparación de las desigualdades identificadas en el análisis situacional. Es el fin último de la acción.
Cómo	Los objetivos plantean la forma cómo lograr su promesa establecida en un fin superior y a largo plazo. Para ello despliegan herramientas de gestión institucional a partir de las capacidades del gobierno en representación del Estado.
Por qué	En la descripción del objetivo se complementa en el mismo planteamiento del objetivo general de la política, una justificación de la acción del Estado en el marco de los derechos referidos a cómo alcanzar la equidad entre los géneros, frente a la desigualdad manifestada en el análisis situacional y que se expresa como un propósito final con la población a beneficiarse a través de la PP. Se parte de los argumentos frente al problema identificado.

Fuente: elaboración propia

3.2 Objeto de investigación y Muestra

Se seleccionan los documentos de las políticas públicas de cuatro departamentos en Colombia. Para ello es importante destacar el proceso de selección.

Colombia tiene en su división política y administrativa la organización de 6 subregiones dispuestas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP):

Tabla 4. Distribución geográfica departamentos por Subregiones de Colombia.

	REGIÓN					
	Caribe	Eje Cafetero y Antioquia	Pacífica	Centro Sur	Centro Oriente	Llanos
DEPARTAMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Atlántico • Bolívar • Cesar • Córdoba • Guajira • Magdalena • San Andrés • Sucre 	<ul style="list-style-type: none"> • Antioquia • Caldas • Quindío • Risaralda 	<ul style="list-style-type: none"> • Valle del Cauca • Cauca • Chocó • Nariño 	<ul style="list-style-type: none"> • Amazonas • Caquetá • Huila • Putumayo • Tolima 	<ul style="list-style-type: none"> • Santander • Boyacá • Cundinamarca • Norte de Santander • Bogotá D.C. 	<ul style="list-style-type: none"> • Arauca • Casanare • Guainía • Guaviare • Meta • Vaupés • Vichada

Se eligen cuatro departamentos, tras “una serie de criterios que se consideran necesarios o altamente convenientes para tener una unidad de análisis con las *mayores ventajas* para los fines que persigue la investigación” (Martínez, 2009, pág. 86.) por lo cual se seleccionan las políticas públicas de los departamentos a partir de los siguientes criterios:

- Que sea representativo de la Región y en el país, en términos de densidad poblacional, poder político y económico.
- Que contenga una política pública con una vigencia mayor a cinco años desde su creación y aprobación, que se haya ratificado por vía administrativa y que se encuentre en ejecución y vigente.
- Que haya sido un departamento pionero en la formulación de la Política Pública a nivel nacional.
- Que los índices de inequidades de género sean relevantes en el país.

De estos departamentos pioneros en la creación de políticas públicas para las mujeres en el país, Antioquia, Atlántico, Santander y Valle del Cauca se destacan por su importancia poblacional, política y económica, y se definen como los departamentos más relevantes en sub-regiones del país después del distrito capital (Bogotá), pero al mismo tiempo, coinciden con registrar las mayores brechas sociales asociadas al género en el territorio nacional. Las

subregiones Llanos y Centro-Sur no se destacan en la elaboración de Políticas Públicas y su población es mínima en comparación con las cuatro elegidas.

Los departamentos y sus políticas públicas seleccionadas fueron:

Tabla 5. Políticas Públicas por departamentos – selección muestra de investigación.

SUBREGIÓN	DEPARTAMENTO	POLÍTICA PÚBLICA	VIGENCIA
Región Eje Cafetero	Departamento de Antioquia 125 municipios	Política de Equidad de Género para las Mujeres del Departamento de Antioquia	2002 – 2012 / 2015 - 2025 ¹⁴
Región Caribe	Departamento del Atlántico 22 municipios	Política Pública de Equidad de Género y Derechos para las Mujeres del Atlántico	2011 - 2021
Región Centro - Oriente	Departamento de Santander 87 municipios	Política Pública de la Mujer y Equidad de Género en Santander. Plan Decenal de Igualdad de Oportunidades de Santander	2010 – 2020
Región Pacífico	Dpto. de Valle del Cauca 42 municipios	Política Pública para las Mujeres Vallecaucanas	2010 - 2020

Estas Políticas Públicas territoriales se proyectan entre 5 y 10 años, comprometiendo la acción de los gobiernos subsiguientes al mandato que las creó (los periodos de gobierno departamental y municipal en Colombia son de 4 años). Por tanto, se han seleccionado aquellas Políticas que han respondido a esfuerzos locales a manera de acuerdos o decretos administrativos para proyectar acciones que trascienden los períodos de gobierno departamentales. Es así como las políticas aprobadas en cada territorio son vinculantes para los futuros mandatos electos y quien coincida con el término del tiempo de la implementación, deberá comprometerse a evaluar la anterior y ajustar la próxima vigencia, por lo general por los próximos 10 años.

¹⁴ Fue el primer departamento en promulgar una Política Pública de Género en 2002 - 2012, sin embargo, se toma para el análisis la segunda versión actualizada de 2015 - 2025 que se encuentra vigente.

CAPÍTULO 4. Resultados.

Los resultados explicados a continuación son la descripción de cada nivel discursivo correspondiente al Primer Orden del discurso, encontrado luego del análisis de los documentos de las políticas públicas de género de los departamentos seleccionados.

4.1. Discurso de Primer Orden

En este nivel se analizan las acciones específicas de las Políticas y cómo se relacionan con la problematización. Estas ideas identificadas se equiparan a la constitución de las ideas racionales expresada en dos tipos de discursos. Por un lado, el discurso técnico y por otro el discurso contextual.

4.1.1. Discurso Técnico

En este tipo de discurso se verifican los problemas y cómo se relaciona con los objetivos de la política. En el discurso técnico se identificó inicialmente la descripción que cada una de las políticas hace de la situación vigente y el problema social que enmarca la vida de la población a la que está dirigida la política. Las cuatro políticas públicas tuvieron como población focalizada a las mujeres.

4.1.1.1. ¿Cómo se presenta el problema?

En el análisis, las PPG hacen referencia a un proceso de diálogo con la comunidad del territorio para identificación de problemas sociales de las mujeres. De los cuatro documentos departamentales, tres de ellos (Atlántico, Antioquia y Santander) presentan una compilación de resultados dentro de la presentación del documento y lo insertan como insumo para el análisis situacional del contexto. Hasta este punto, se asume que la política es el resultado de un proceso de construcción colectiva pero no se hace explícito en los documentos el proceso de construcción de esa deliberación, ni se proporcionan mayores detalles sobre las personas participantes, como afiliación a alguna organización o si asumen o no liderazgos en sus territorios.

En la presentación del problema, se aportan cifras que indican aspectos asociados a la discriminación hacia las mujeres en términos de desigualdad, y que se relacionan con los ejes-derechos que busca implementar.

Las cuatro políticas presentan datos a partir de fuentes secundarias para demostrar cómo viven las mujeres en cada territorio y los problemas asociados a sus condiciones de vida en cada departamento.

Con un soporte estadístico, justifican la necesidad de intervención. En general, recurren a datos clave que a menudo se utilizan para demostrar la discriminación contra las mujeres. Para ello tomaron como referencia, por ejemplo, las cifras y estudios de entidades del orden nacional como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE para evidenciar datos de población, nacimientos, embarazos, muertes; Departamento Nacional de Planeación – DNP para referenciar composición étnica, distribución de las tierras, entre otras asociadas al territorio; así como cifras de entidades departamentales extraídas de los Planes de Desarrollo de Gobierno de cada Departamento con la que se refuerzan aspectos de las condiciones de vida de la población de cada Departamento.

A continuación, un resumen de las categorías que se encuentran coincidentes en los cuatro departamentos, con relación a los argumentos utilizados para construir el problema público en los documentos de PPG analizados.

Tabla 6. Descripción de hallazgos de Problemas en las cuatro PPG analizadas.

Sector del problema	Descripción de evidencias del problema
Salud	Los problemas de salud se muestran en situaciones asociadas a la maternidad (muerte materna), embarazo a temprana edad, salud sexual y reproductiva, aborto, ITS, VIH/SIDA, realización de la citología, tasa de cáncer y otras enfermedades asociadas al cuerpo de las mujeres (cáncer de mama, cuello uterino y útero). También se explican las condiciones de afiliación al régimen subsidiado o contributivo de salud ¹⁵ . Se incluye por parte del Valle del Cauca la identificación del aumento de consultas relacionadas con la salud mental por estrés, depresiones y ansiedad, además de aportar el promedio de vida de las mujeres en comparación con la de los hombres.

¹⁵ En Colombia, el régimen subsidiado de salud aplica para personas cuyas condiciones de vida no permitan pagar un sistema privado de salud. Es el sistema de salud amparado por el Estado. El régimen contributivo, aplica para todas las personas que tengan contrato laboral, lo que implica generar aportes para la seguridad social integral (salud, pensión y riesgos profesionales)

Educación	La educación como derecho estuvo enmarcado en la presentación de cifras relacionadas con el acceso principalmente de las mujeres a la educación básica, media y superior. Índices de analfabetismo y permanencia en la educación en todos sus ciclos.
Participación política	Participación Vs representación en los cargos de elección popular. Techo de cristal para acceder a los cargos más altos. Situación de la mujer en el desarrollo comunitario (dirección de organizaciones sociales)
Economía	Brecha salarial, cargos directivos, precariedad en las condiciones laborales, requisitos para ingresos o prácticas extralegales (solicitud de prueba de embarazo), subempleo, informalidad laboral. Santander presenta los “gastos de maternidad” como un gasto diferencial ante el salario general y que afecta de forma significativa a las mujeres en comparación con los hombres. Abandono de adultas mayores, economía del cuidado, poco acceso a créditos y oportunidades de ahorro.
Prevención de violencia	Feminización de la violencia. Cifras sobre violencia de pareja y violencia sexual. Aportan situación en el marco del conflicto armado. Delitos asociados a las mujeres como la esclavitud sexual principalmente en contextos de conflicto armado. Algunas Políticas Públicas como la del departamento del Atlántico, analiza el contexto del conflicto armado como un fenómeno diferente a la violencia de género.
Vivienda	Situación de las viviendas (déficit cuantitativo de viviendas) acceso de las mujeres a la vivienda. Se vincula a esta área la tenencia de la tierra, recuperación de la tierra en contextos de conflicto armado, acceso a créditos de vivienda. Santander presenta índices del “hábitat y seguridad” en la que incluye la gestión del agua, percepción de riesgo, y el uso y apropiación de la ciudad por parte de la ciudadanía. Valle del Cauca presenta situación de las mujeres rurales y su relación con la cosecha. Mujeres y su relación con el mar, pesca, frutas y el mantenimiento de costas y playas. Su relación con los bosques por parte de las mujeres indígenas y se visibiliza que, a pesar de ello, carece de reconocimiento el impacto de la relación de las mujeres con el territorio por tanto están marginadas del diseño de programas ambientales y rurales.
Cultura y comunicación	En esta categoría se incluye la información relacionada con los espacios de encuentro e intercambio y presenta un panorama de cómo los estereotipos inciden en la desigualdad de género. Los diferentes departamentos aportan aspectos relacionados como el deporte, la comunicación, la labor de los medios masivos que aportan a la reafirmación o modificación de estereotipos de género.

Para conocer descripción ampliada de problemas por departamento, ver Anexo 1

Teniendo como referencia la descripción de problemas, se evidencia un panorama de los problemas asociados a las condiciones de vida de las mujeres adultas, sin embargo, se dejan por fuera del diagnóstico, condiciones de vida diferenciales para las mujeres según su ciclo de vida (infancia, juventud, adulta mayor), condición de discapacidad, orientación sexual diversa, entre otras particularidades poblacionales que impactan de forma diferente según sus características. Otros temas tabúes son excluidos como las cifras por riesgo de vida por abortos clandestinos, riesgos para la vida de personas con orientación sexual o identidad de género diversa. Por último, se excluyen los datos poblacionales sobre los hombres y la masculinidad con relación a la feminidad, que emerge como uno de los elementos constitutivos de la categoría de Género.

4.1.1.2. Objetivos de la Política Pública. ¿Qué propone solucionar?

Para ello, se identificó la forma como está constituida la exposición problemática a partir de la construcción de los objetivos de las PPG, dado que más allá de presentar un problema,

plantea un estado ideal de vida para la población objetivo de cada territorio. Los objetivos se constituyen en el fin último que las políticas públicas quieren lograr, y se convierten en la “promesa” del gobierno con relación al mejoramiento de la situación que define en los argumentos mostrados en el diagnóstico situacional.

Para revisar cómo expone la definición de problemas a través de los objetivos generales y específicos por cada departamento, ver Anexo 2.

Producto de la implementación de la herramienta para el análisis de objetivos (Tabla 3), se desagregaron los componentes de cada objetivo general, para identificar cómo se estructuraba de forma técnica los argumentos que construyeron el objetivo general de la política, como elementos fundamentales en el enrutamiento de esfuerzos del gobierno para promover la equidad de género en cada Departamento.

A continuación, la organización del contenido de los objetivos específicos según los elementos de cada objetivo.

Tabla 7. Descripción de elementos en los objetivos generales por departamento

Elementos en los objetivos generales por departamento				
Dpto	Qué	Cómo	Para qué	Por qué
ANTIOQUIA	Propender por el empoderamiento individual y colectivo de las mujeres	(...) garantizando que la acción estatal departamental, con enfoque de género y diferencial, intersectorial e interseccional,	desarrolle estrategias favorables dirigidas al logro de la equidad y la igualdad de género y garantice el respeto irrestricto, la protección y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres	
ATLÁNTICO	Facilitar la equidad de género en el marco del ejercicio pleno de los derechos humanos	(...) proporcionando la participación activa, ejercicio de la ciudadanía, fortalecimiento de las organizaciones sociales y liderazgo.	(...) el empoderamiento de las mujeres en los espacios sociales y políticos que coadyuven a la transformación de las prácticas de la realidad objetiva y subjetiva	(...) que discrimina y excluye a la mujer atlanticense como sujeta de derechos y actora del desarrollo humano sustentable.
SANTANDER	Fortalecer el reconocimiento de las mujeres santandereanas como sujetas de derechos, así como contribuir en la consolidación y	(...) mediante el reconocimiento, protección y garantía de sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, colectivos, ambientales, sexuales y reproductivos.	(...) Contribuir a la gobernabilidad democrática del Departamento al plantear la equidad social y de género como un derecho ciudadano y condición para	

	ampliación de su ciudadanía		el desarrollo humano sustentable.	
VALLE DEL CAUCA	Servir de herramienta para garantizar a todas las mujeres el goce pleno de sus derechos humanos y el ejercicio de su ciudadanía plena.	(...) sin distingo de etnia, raza, edad, orientación sexual, religión, opción política, procedencia, condición física o mental o estrato socioeconómico (...)	Afianzar el desarrollo regional con equidad de género e igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres.	

Se identifican dos grandes grupos de fines de las PPG. Uno en la promoción del ejercicio de los derechos individuales y otros en el impacto al cambio social-comunitario, que refiere a esfuerzos intersectoriales para su cumplimiento. La siguiente tabla muestra la clasificación identificada en torno al fin último de las PPG propuestas a través de sus objetivos.

Tabla 8. Descripción de hallazgos en elementos Para Qué en objetivos de PPG.

Para qué	
Nivel Individual	Nivel social-comunitario
<ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de la calidad de vida en términos de acceso a servicios sociales (educación, salud, seguridad, vivienda) y la subsistencia económica. - Garantía para el goce y preservación de una vida digna. - Ejercicio de los derechos políticos y civiles 	<ul style="list-style-type: none"> - Incidencia en el entorno a partir de incorporar el enfoque de género en los sistemas de educación - Transformación de los imaginarios sobre los géneros - Fortalecimiento a procesos organizativos de las mujeres - Prácticas culturales y procesos comunicativos con equidad de género - Fortalecimiento de la institucionalidad desde el enfoque de género

Esta clasificación se extrae de la presentación de los objetivos específicos, en los que se despliegan las líneas gruesas de acción que posteriormente en el documento de PPG serán expuestos a través de la lógica de implementación, especialmente en el primer nivel de implementación (ver Derechos que propone la política 4.1.1.3)

Las PPG también proponen objetivos específicos, que cumplen la función de indicar la ruta sistemática para cumplir la propuesta del objetivo general. En los casos como Santander, se asimilan los objetivos específicos a los derechos propuestos en su primer nivel de implementación de la política.

Sobre los objetivos específicos, en las cuatro PPG se identifican que se presenta el Qué, Cómo y Para qué, pero ninguno en el Por qué. En este sentido, el porqué cobra relevancia, dado que enuncia la razón por la cual es indispensable reaccionar y actuar, por tanto, da los argumentos que hacen que el objetivo sea pertinente para la descripción del problema, tal y como se ha interpretado en esta investigación; y en términos de planeación, se configura en una necesidad con miras a tener más elementos para la medición de impactos de la implementación, como los cambios sociales, por ejemplo.

Para conocer la descripción ampliada de los elementos en los objetivos específicos por departamento, ver Anexo 3.

4.1.1.3 Derechos que propone la Política Pública: acciones reparadoras.

Las PPG expresan en los cuatro documentos las propuestas de acción que plantea cada territorio, manifestado en un plan de acción que, a futuro, promueva la equidad entre los géneros, principalmente enfocado a los derechos de las mujeres. A continuación, se describe la forma cómo se propone el plan de acción y la clasificación que para cada territorio de cumplimiento con el objetivo general propuesto en cada Política.

Los derechos a promover contemplan así mismo la **lógica de implementación**. Es decir, la ruta cómo se concatenan los derechos propuestos, con las acciones prácticas del que-hacer de la gestión pública. La forma de hilar el derecho con la acción varía en cada caso, pero guarda una relación similar entre las cuatro políticas.

Se identificaron tres niveles de implementación. Un primer nivel es el más general que abarca la promoción de *derechos* priorizados en las políticas. El siguiente nivel se reconoce como *líneas o ejes estratégicos* a manera de tácticas a implementar y que son antesala del tercer nivel, correspondiente con las *acciones* puntuales a desarrollar por cada estrategia. En comparación con las metodologías de proyectos sociales se puede equiparar a la lógica de Objetivo – Resultados - Actividades.

La lógica de implementación expresada en niveles, diseñada por cada Departamento, se resume en la siguiente tabla:

Tabla 9. Descripción de niveles de implementación por departamento.

Nivel de implementación	Antioquia	Atlántico	Santander	Valle del Cauca
Nivel 1	Derechos	Derechos estratégicos	Derechos	Ejes
Nivel 2	Líneas estratégicas/ Ejes temáticos	Estrategias	Objetivos	Estrategias
Nivel 3	Acciones estratégicas	Líneas de acción	Acciones y responsables	Línea de acción

A continuación, la descripción para cada territorio del primer nivel de implementación,

Tabla 10. Descripción Nivel 1 de implementación por departamento.

Nivel 1 de Implementación			
Antioquia	Atlántico	Santander	Valle del Cauca
Derechos 1. Autonomía económica de las mujeres y acceso a activos. 2. Salud y derechos sexuales y reproductivos 3. Educación con enfoque de género 4. Participación de las mujeres en los escenarios de poder y de toma de decisión 5. Vida de las mujeres libre de violencias 6. Fortalecimiento institucional y transversalización de la perspectiva de género.	Derechos estratégicos 1. Derecho a la autonomía económica de las mujeres en condiciones dignas. 2. Derecho a la participación ciudadana y política de las mujeres 3. Derecho a la seguridad social en salud, educación y vivienda. 4. Derecho a vivir libre de violencias basada en género.	Derechos 1. Educación para el reconocimiento y realización de los derechos de las mujeres 2. Trabajo digno y remuneración equitativa 3. Participación política y representación para la autonomía de las Mujeres 4. Santander sin violencias contra las mujeres 5. Santander promueve el derecho de las mujeres a la salud sexual y reproductiva con equidad de género 6. Comunicación y cultura que reconozca y revalorice las diversidades para el desarrollo de Santander 7. Hábitat, seguridad alimentaria y ambiente.	Ejes 1. Equidad Económica 2. Equidad en el territorio, la tierra, la vivienda y el medio ambiente. 3. Cultura y comunicación 4. Equidad en educación 5. Equidad en salud integral 6. Vida digna libre de violencias contra las mujeres 7. Equidad en participación política 8. Mujer y deporte 9. Mujeres privadas de la libertad.

Una vez expuestas las líneas de acción, en la investigación se han categorizado los componentes coincidentes en el Nivel 1 de implementación de las cuatro Políticas Públicas:

Las políticas públicas analizadas, a partir de los derechos individuales, proponen tender plataformas para que especialmente las mujeres puedan gozar de derechos en diversos ámbitos dentro de una democracia. Las principales identificadas son:

Tabla 11. Descripción de hallazgos de Derechos en documentos de PPG.

Derechos	Descripción
Economía	Se asocia a aspectos de la autonomía en la economía, mejoramiento de opciones para lograr un trabajo digno y mejor remuneración.
Política	Se relaciona con las posibilidades que propicien la participación y representación en espacios de elección popular y en cargos de poder; refinamiento de los mecanismos para la toma de decisiones; y la promoción de la participación ciudadana y política.
Salud	Destinados a mejorar el acceso y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos; el acceso igualitario a la seguridad social en salud; y al goce de una salud integral.
Educación	Promoción del enfoque de género en las instituciones educativas; acceso y seguridad en la educación en todos sus niveles; reconocimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres en el ámbito educativo e investigativo.
Vida sin Violencia	Relacionado con la promoción de acciones para la garantía de la seguridad en las mujeres. Se incluye en esta categoría una línea asociada a la seguridad y condiciones dignas de mujeres Privadas de la libertad como el caso de Atlántico

Por su parte, los documentos también refieren esfuerzos a nivel macro, enfocado a la transformación cultural a partir de la acción de las instituciones y el contexto. Éstas no se muestran de forma explícita en términos de derechos en todas las PPG, pero sí hacen referencia indirecta:

Tabla 12. Descripción de hallazgos Derechos Macro en documentos de PPG.

Derechos Macro	Descripción
Institucionalidad	algunos documentos vinculan la necesidad del fortalecimiento institucional como la creación de mecanismos de género y mujer en sus territorios y reforzar la transversalización del enfoque de género en las administraciones departamentales.
Cultura	en la categoría cultura se incluyen derechos relacionados con la garantía de las tradiciones locales, reconocimiento de la diversidad étnica, el acceso al deporte, y la comunicación como vehículo para replantear estereotipos de género.
Territorio	Presenta la necesidad de tomar acciones respecto a la seguridad alimentaria, cuidado y protección del medio ambiente, acceso, tenencia de la tierra y vivienda digna.

A manera de ejemplo, se muestra la lógica de implementación en los tres niveles, a partir del derecho a la *Autonomía económica de las mujeres y acceso a activos* de la PPG de Antioquia, en la que se describen las acciones propuestas centradas en cuatro acciones estratégicas: marcos de coordinación intersectorial; promoción del acceso al trabajo decente y digno y al salario justo; impulso y seguimiento a procesos de titulación y restitución de tierras y compra de vivienda, priorizando la atención a las mujeres víctimas de conflicto armado; y generación de mecanismos de acceso de mujeres rurales al desarrollo local. A partir de cada acción estratégica, se desprende un tercer nivel de “acciones” para llevar los enunciados a la fase de implementación. Ver en Anexo 4.

4.1.2 Discurso Contextual

Este nivel de discurso se relaciona con los conceptos y las legislaciones desde donde se construyen las políticas. En este sentido, el discurso contextual propone la validación social de la Política, si ésta es relevante frente a la coyuntura dada por el análisis del problema público.

4.1.2.1 Referentes conceptuales: ¿cómo se define la propuesta?

De los cuatro documentos analizados, tres departamentos (Antioquia, Santander y Atlántico) desarrollan más extensamente este tipo de referentes conceptuales en los documentos de PPG. Con relación a los conceptos definidos en los documentos de política, los más referenciados fueron sobre género, identidad de género, sexo, Género en Desarrollo (GED¹⁶), brechas de género, igualdad de oportunidades, equidad de género y empoderamiento.

Para ver relación de conceptos, definiciones por departamentos, ver Anexo 5.

¹⁶ GED significa el enfoque de Género en Desarrollo, un concepto ampliamente promovido por el sistema de Naciones Unidas para evidenciar en la implementación de proyectos el análisis de las relaciones de poder entre hombres y mujeres como una condición que influye en el nivel de empoderamiento y acceso de derechos igualitarios para las mujeres respecto a los hombres.

En general, se utilizan conceptos de instituciones internacionales que proponen intervenciones sociales, es decir, en la formulación de proyectos comunitarios y de cooperación internacional, dado que fueron pensados principalmente para éstas. Por lo contrario, no se exponen conceptos relacionados con la gestión gubernamental con relación a implementación de Políticas Públicas poblacionales ni con el énfasis asociado al género. Los argumentos para la incorporación de conceptos, igualmente se exponen en temas que aún generan resistencia o se consideran tabú para algunas comunidades como la construcción social del género versus condicionamientos biológicos. Otros temas quedan al margen como las orientaciones sexuales diversas, el aborto, construcción social de la masculinidad, entre otras que se encuentran excluidos en los contenidos de las PPG analizadas. En este mismo sentido, se confirma cómo estos documentos al separar estos temas tabúes de sus discursos construyen el concepto de feminidad y el ser mujer en oposición a estos temas ausentes.

4.1.2.2 Validación y relevancia social de las Políticas Públicas: antecedentes legales que dan soporte a la PP.

Las cuatro políticas retoman legislaciones y acuerdos del orden internacional, regional y nacional.

Con relación a la legislación internacional no está unificada en los referentes que toman para validar la política. Cuando se reúnen los marcos jurídicos internacionales de los cuatro documentos se logra tener un panorama general con 23 referencias diferentes sobre el avance en derechos desde los estamentos transnacionales. En pocas oportunidades logran coincidir en los cuatro documentos. Se identificaron coincidencias en referencias internacionales como:

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - CEDAW (Antioquia, Santander y Atlántico)
- Plataforma de acción para la igualdad de la mujer Beijing 1995 (Antioquia y Santander)
- Resolución 1325 de 2000 - participación de la mujer en las decisiones (Antioquia y Santander)

- Objetivos de Desarrollo del Milenio (Atlántico y Antioquia)

Con relación a los tratados Regionales tampoco se encuentran coincidencias, sin embargo, el departamento que más hace referencia es Antioquia, en especial de todos los tratados emanados de la CEPAL, seguido de Atlántico, para sumar un total de ocho (8) Consensos referenciados.

Con relación a la legislación nacional entre las cuatro políticas se referencian 48 leyes y decretos emitidos por la Presidencia de la República desde 1962 o por vía legislativa, especialmente en la adaptación de los protocolos internacionales a la ley positiva nacional. En estas coinciden en nueve.

A continuación, los hallazgos con relación a las leyes nacionales coincidentes en dos o más departamentos, como parte del marco legal que usa como argumento para justificar la necesidad de formular la PPG.

Tabla 13. Adaptación de Leyes Nacionales de protocolos internacionales coincidentes en los documentos de PPG.

Ley	Descripción	Departamento que lo referencia
Ley 54 de 1962	Por la cual se aprobó el Convenio No. 100 de 1951, de la Organización Internacional del Trabajo que consagra la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.	Santander Valle del Cauca
Ley 23 de 1967	Por la cual se aprobó el Convenio No. 111 de 1958, Organización Internacional del Trabajo la eliminación de toda forma de discriminación basada en elementos tales como raza, sexo, religión, opiniones políticas, nacionalidad, origen social.	Santander Valle del Cauca
Ley 22 de 1981	Ratifica la convención sobre eliminación de la discriminación racial. (Atlántico y Santander) Ley 51 de 1981 - Aprueba la CEDAW	Antioquia Valle del Cauca Santander
Ley 248 de 1995	Aprueba la convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.	Antioquia Valle del Cauca Santander
Ley 581 del 2000	Por la cual se reglamentó la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. (Ley de Cuotas).	Antioquia Valle del Cauca Santander
Ley 823 de 2003	Ordena institucionalizar la equidad e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.	Antioquia Valle del Cauca Santander

Ley 1009 de 2006	Crea el observatorio de Asuntos de Género.	Antioquia Santander
Ley 1257 de 2008	Procedimientos para atención a las mujeres víctimas de violencia.	Antioquia Santander Atlántico

A pesar de existir avances legislativos a nivel nacional, y una historia de documentos con recomendaciones a los Estados a partir de instancias transnacionales como la ONU o la Cepal, además de otras conferencias y protocolos de corte internacional, las PPG analizadas priorizan cada una diversas fuentes en materia de reconocimientos de derechos para justificar la necesidad de tomar acciones frente al problema público identificado. Aunque se trata de cuatro departamentos del mismo territorio nacional, se encuentra una amplia referencia con relación al marco legal que les da soporte a la formulación de la PPG en cada uno de sus territorios departamentales. Quedan al margen en la descripción, aquellas sanciones de la Corte Constitucional que reglamentan acciones a los gobiernos y que instan a tomar medidas de cumplimiento para subsanar las carencias en la garantía de igualdad de derechos bajo el amparo de la Constitución Política de 1991.

CAPÍTULO 5. Discusión

En este capítulo se ofrece un diálogo entre los hallazgos identificados y la base conceptual que se ha traído para entender y analizar los documentos de las políticas públicas de género seleccionadas. Teniendo en cuenta la propuesta de objetivos de investigación, se presenta su interpretación en un recorrido por las fases discursivas de primer orden, que componen el análisis argumentativo de los documentos analizados.

El discurso Técnico y en el discurso Contextual, para efectos de esta discusión, se ha catalogado como *ideas cognitivo-rationales*, por el esfuerzo en justificar la necesidad de implementar la política y por el marco referencial y diagnóstico que hacen de la misma. Estas *ideas cognitivo-rationales* identifican algunas cuestiones propias del debate teórico en cuanto a la formulación y la estructura misma de la política. Otras ideas surgieron en la revisión discursiva, como aquellas que corresponden al Segundo Orden, a través de los discursos Sistémicos e Ideológicos, que no fueron abordados en profundidad en este estudio,

sin embargo, podrían denominarse como ideas *macro-normativas*, por establecer parámetros ideológicos que sustentan su implementación.

Es así como en el análisis argumentativo de los documentos de PPG, se encuentra en un primer nivel de análisis, que los documentos de PPG son en sí mismos un gran compendio de razones que buscan convencer de un ideal de sociedad para garantizar la equidad de género. Los argumentos que rodean todo el documento se esfuerzan por promover una idea que propone una realidad en crisis, principalmente, para las mujeres, y unas soluciones que se plantea el Estado para resarcirlas. Es así como estos contenidos, dada la construcción del problema, se pueden considerar unos diagnósticos situacionales en sí mismos, pues procuran entregar datos y análisis que sustentan la necesidad de atender las diversas barreras que suponen el ser mujer en cada uno de los territorios que representan

La lectura de los documentos a partir de este matiz, devela una serie de ausencias para la racionalización del problema y para la propuesta de cambio en la transformación de la cultura hacia una relación más equitativa para las mujeres desde el enfoque de género, pero al mismo tiempo, amplía la mirada sobre las necesidades de abordar, al menos para la mitad de la población, aspectos relacionados con la cotidianidad del ser mujer a partir de la relación de sus vidas alrededor de sus cuerpos y capacidades de decisión individuales, colectivas y de/con sus territorios.

Ideas de primer orden: las ideas cognitivo-racionales

El problema público y el sujeto de interés público.

En el análisis del discurso técnico se identifican dos aspectos centrales para su discusión. Por un lado, la construcción del problema público tiene como antesala la identificación del sujeto de interés público. Es decir, el problema Público existe en tanto se identifique un Sujeto de interés Público que se beneficiaría de la implementación de la Política.

El Sujeto de interés público de la PPG surge de la centralización de un Sujeto identificado como “afectado” por la ausencia del Estado, en tanto el Estado se da cuenta que debe intervenir para resarcirle. Y es la PPG la que dispone de esfuerzos y acciones para intervenir

y frenar la condición desfavorable que le ubica en desventaja. Para las cuatro PPG analizadas, se estableció como Sujeto de interés Público a La Mujer.

Entonces, ¿Qué tipo de mujer construye las PPG? Las Políticas crean categorías ciudadanas (Moser 1998), en la medida en que se convierten en objeto de interés público. En este caso, las PPG analizadas han creado a “La Mujer” de cada territorio. Una Mujer que requiere la garantía de derechos establecidas en las líneas de acción de la Política. Pero así mismo, en la construcción de esas categorías, también se excluyen otras, que no se asumen como parte del Sujeto. Así, el discurso crea identidades, porque indica lo que debe ser y hacer La Mujer como centro de la PPG, en tanto construye una relación unívoca entre mujer y feminidad y establece también aquello que no es femenino ni es mujer al no incluirse en la PPG.

Sustraer al sujeto de interés público de la estructura que sustenta la discriminación, es un primer indicio que contradice la construcción misma de la categoría de género como elemento constitutivo de las relaciones basadas en las diferencias que distinguen a los sexos y de sus relaciones significantes de poder.

Por tanto, ubicar a la mujer, en un solo tipo de mujer sin relacionar las múltiples características diferenciales que se presentan a partir del ciclo de vida, la etnicidad, la orientación sexual, la expresión de género, las condiciones o no de discapacidad, y todas aquellas que se configuran desde el cuerpo, es descentralizar la atención sobre otras condiciones que subyacen al hecho de ser mujer y, por tanto, mantienen la construcción de género sobre lo femenino que las mismas PPG cuestionan.

Más aún cuando el género se establece como “relaciones basadas en las diferencias que distinguen a los sexos” (Scott, 1996), en medio de un discurso que pone en evidencia un problema asociado a las mujeres, sin atender otras condiciones que promueven esta exclusión, por ejemplo, atender la construcción social del cuerpo como expresión/represión de la masculinidad y la feminidad y su relación con el ejercicio del poder. Por tanto, presentar argumentos sobre las condiciones desfavorables de las mujeres, y establecer rutas para la garantía de sus derechos, no significa que se aborde desde la categoría de género, mientras

no se contemplen las construcciones normativas que rodean, por ejemplo, al cuerpo en relación con otros y otras.

Por otro lado, cada uno de los documentos departamentales concuerdan acciones para develar aquello que consideran problemático y es a través de un diagnóstico situacional de la realidad, que presentan lo que consideran como un problema que debe tener una solución. Esto se constituye en un Problema Público.

Las PPG analizadas basan los argumentos para construir el Problema Público fundamentalmente a través de las cifras de los reportes de instituciones de salud, educación, protección, justicia, entre otros. Desde el análisis argumentativo, la representación de las cifras como consecuencia del problema se constituye en el síntoma (Moore, 1976), pero no configuran la raíz del problema público.

Desde el género como categoría de análisis sociocultural, las condiciones que excluyen a las mujeres pertenecen a una estructura social que naturaliza la diferencia sexual y establece roles diferenciados que significan privilegios para lo masculino y desventajas para lo femenino. Es decir, que el problema no debería medirse en las consecuencias de la exclusión, sino en la forma como se ha construido el sistema social desde el Orden de Género. Este Orden de Género está sustentado en la Di-visión del mundo a partir de los sexos y los roles asignados a ellos que ha redundado en discriminación histórica y sistemática contra las mujeres. Más allá de lo evidente, es una estructura macro-normativa la que filtra aquellas condiciones que constituyen la diferencia sexual y lo que se espera de cada sexo a través de la construcción del género en términos de binarismo, que alimenta los símbolos culturales que evocan representaciones binarias de la sociedad.

Entonces, ¿Quién decide cuál es el problema, si quien vive el problema sólo percibe los síntomas? O ¿Cómo sabe el/la facilitador/a o analista que atiende la raíz que genera el problema público? Se entiende desde el proceso de formulación de una Política, luego de entrar en la agenda política, que el primer paso para construir sus líneas de interés es preguntar a la población qué quiere cambiar de su realidad. Válido también es conocer cómo

se percibe el fenómeno desde diversas perspectivas para crear un “mapa del problema”. Al tomar como punto de partida la categoría de género, se asume que este orden de género enmascara las desigualdades y exclusiones en la cotidianidad, sin percibirse en la mayoría de las ocasiones que este Orden de Género se naturaliza.

La deliberación desde la perspectiva del giro argumentativo es el primer paso para poner en discusión cómo se configura el fenómeno social y cuáles aspectos se identifican como realmente importantes. Es en este punto, donde inicia el proceso de emancipación. Propiciar el análisis de las condiciones que excluye a las mujeres, con las mujeres, y con demás actores y sectores locales, implica un ejercicio de indagación de causas y consecuencias. Pero las consecuencias manifestadas, por ejemplo, en dificultades para acceso a la participación política o en la educación, proponen establecer de forma “lógica”, la implementación de mecanismos que promuevan la participación política y la educación. Sin embargo, los estudios de género han expuesto que la causa de la discriminación contra las mujeres corresponde a un orden de género estructural, por tanto, aquello “lógico” que surge como respuesta, no atiende la raíz del problema, de manera que se vuelve un círculo vicioso.

Por su parte, el rol de quien orienta el ejercicio deliberativo, también reviste de cargas simbólicas y de conocimientos que ayuden a develar el origen del problema para resolverlo. La construcción del problema público es en sí misma un problema. Implica desde la formulación de la PPG, contemplar el rol de Analista de las PPG como facilitador/a de la emancipación (Forester, 1993), que ayude a develar, para este caso, el orden de género que subyace en las causas del problema. Es en el ejercicio de la deliberación que se configura el análisis de las condiciones de vida del sujeto de interés público, y en este proceso le ayuda a transformar la mirada frente al problema público. Desde el enfoque de análisis deliberativo de las políticas públicas, que el papel del analista es mas “un facilitador de proceso de decisión que de un experto de soluciones” (Roth, 2014, pág. 112)

Desde esta perspectiva, el punto máximo de emancipación, podría suponerse en dos sentidos. Uno que parta de generar un proceso de definición de la identidad subjetiva con relación al género. Es decir que, desde el ejercicio deliberativo, se establezcan formas de encontrar qué

tipo de sujeto se es, con relación a las características que configuran el género. Al encontrarse en el espectro de las posibilidades que representa el género desde la feminidad, la masculinidad y las otras expresiones diversas, cómo y qué define su subjetividad y su intersubjetividad. Una segunda consideración desde el enfoque de Deliberación es que la implementación de la PPG fuera inútil, en tanto que el proceso de deliberación cumpliera con un ideal de develar el orden de género y las formas estructurales que afectan al sujeto de interés público; de manera que el Estado fuera un acompañante mas no un implementador. Como resultado del proceso emancipatorio que propició la deliberación, la acción colectiva emancipada tomaría acciones para la equidad de género y transformara aquellas estructuras que perpetúan el orden de género. Estos caminos ofrecen, además, otras rutas para plantear el papel del/a facilitador/a y analista de las Políticas Públicas.

La acción pública: los caminos y sus bifurcaciones

Otros elementos del discurso técnico lo constituyen los objetivos y su forma de derivar en líneas de acción, para reivindicar a través de la PPG, los derechos a La Mujer como sujeto de interés público.

La contradicción en el planteamiento de los objetivos fue reiterada, en tanto sus principios iban encaminados a la transformación cultural en la mayoría de los documentos, sin embargo, en términos prácticos, sus propuestas no correspondieron a este propósito. Pretender que el fin de las políticas estuviera en “lograr el empoderamiento individual y colectivo”; “facilitar (...) la transformación de las prácticas de la realidad objetiva y subjetiva que discrimina y excluyen a la mujer atlanticense”; “fortalecer el reconocimiento de las mujeres santandereanas como sujetas de derechos, así como contribuir en la consolidación y ampliación de su ciudadanía” o “garantizar a todas las mujeres el goce pleno de sus derechos humanos y el ejercicio de su ciudadanía plena”, fueron los objetivos establecidos con la acción del Estado en los discursos de los documentos de PPG analizados .

Sin embargo, en su trasfondo, el papel del Estado a través de las PPG analizadas, se limita a un papel mediador, como un “aporte” a la protección y ejercicio de los derechos de las

mujeres. La mediación llega hasta plantear algunos caminos sobre los que asignar esfuerzos para la atención del problema público identificado.

En este sentido, los objetivos tienen puntos de partida, pero no de llegada. Al no establecer indicadores de cambio, por ejemplo, cómo medir con la implementación cómo se generan símbolos emergentes que definan la construcción de feminidad y masculinidad; nuevas categorías para la expresión de identidades de género diversas; o cómo se generan nuevas ciudadanías a partir del ejercicio de los derechos en perspectiva de género, no tendrían sentido movilizar la acción del Estado o invertir presupuesto público si no se tiene un referente de qué cambia, cómo y por qué lo hace. Evidentemente esto viene atado a la construcción del problema público, en tanto, al detenerse en el síntoma, medirá cambios sintomáticos y evidentes en el diagnóstico situacional, pero no percibe lo asintomático y estructural y, en consecuencia, se difumina lo esencial de los objetivos propuestos.

En últimas, no se identifica cómo medir el impacto, esto es, cómo se mide el empoderamiento, el ejercicio de una ciudadanía plena, o la transformación de prácticas de la realidad objetiva o subjetiva. Sin indicadores de cambio, las PPG se convierten en un documento de recomendaciones, pero no de acción. Contrario al supuesto que las Políticas Públicas son el “Estado en acción” (Roth, 2010), los documentos de Política indican a dónde quieren llegar, pero no cómo saber que lo lograron. Por tanto, movilizar la acción del aparato estatal en este camino puede ser infructuoso.

Las propuestas que plantean los gobiernos para hacer frente al problema público se explican en los documentos de PPG en las lógicas de intervención través de los tres niveles de implementación (Ver Tabla 10). Es en este punto en que se establece, lo que afirma Dye (2008), que las Políticas Públicas es lo que “los gobiernos deciden hacer o no hacer”.

Seleccionar qué hacer y qué no también constituye elementos Institucionales que la categoría de género establece como elemento de análisis sociocultural. El Estado a partir de lo que hace o no hace, determina lo que el Sujeto de interés público necesita para definirse:

- Suponer que se requieren mecanismos para que La Mujer acceda a la participación política, forzando su ingreso a un modelo democrático desde una perspectiva de un sistema liberal cimentado en el divorcio entre lo público (masculino) y lo privado (femenino) en términos dicotómicos. Es una discusión que propone el feminismo, para ahondar en el papel de las mujeres en la democracia moderna, como afirma Pateman (1996) y Mouffe (2001) al cuestionar el ejercicio de la ciudadanía para las mujeres, fundamentado en la filosofía liberal occidental que ha creado espejismos frente al goce igualitario de derechos para las mujeres.
- Proponer una autonomía económica sin analizar el impacto que supone el sistema económico y las lógicas del mercado en la vida de las mujeres, y con ello, todo lo que rodea la explotación de los recursos humanos y naturales.
- Promover el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos en una dicotomía entre la sacralización y la satanización del cuerpo femenino. Por un lado, explotado y por otro intocable y desconocido, definido desde la masculinidad por la medicina y el derecho. En esta vía, en la ausencia de la discusión sobre el significado del cuerpo como elemento de poder y el ejercicio de la feminidad y la masculinidad expresado a través del cuerpo, y con ello, las otras formas de expresión de las identidades de género diversas.
- Generar la necesidad de acceder a la educación, bajo un formato eurocéntrico que históricamente ha descalificado los saberes ancestrales y la sabiduría popular, y en el que la educación se convierte en extensión del modelo económico.
- El establecimiento de las instituciones de socialización de la cultura, para construir otras categorías como por ejemplo la familia, idealizando el matrimonio o el rol materno y con ello la construcción de identidades individuales y colectivas.

En últimas, los derechos promulgados como una lógica de acción del Estado, si bien proponen formas de ejercicio de derechos igualitarios entre los géneros, también de forma opuesta, puja por el acceso de La Mujer a un entramado normativo que la ha sometido; a unos sistemas de organización social que históricamente han sustraído la participación de lo femenino, porque se construyeron por y para la masculinidad. Con ello, se dilata, de alguna forma, la posibilidad de incluir la mirada desde la feminidad en todos los sistemas socioculturales y normativos, teniendo en cuenta una historia narrada “en términos de

universales masculinos y especificidades femeninas” (Scott, 1988). Es de esta forma que, como afirma Habermas, “se condicionan los fundamentos normativos y las expectativas de la ciudadanía, lo que permite mantener y reproducir la dominación”. (Habermas en Roth, 2014)

A pesar de eso, es importante destacar que dadas las coincidencias en los contenidos de las propuestas de acción del Estado a través de las PPG analizadas, se identifica este discurso homogéneo como un primer escenario desde dónde empezar a alterar la infraestructura comunicativa de la sociedad que ha propuesto el Orden de Género, en tanto manifiestan la necesidad de cambiar la realidad que rodea a las mujeres y en sí mismo es un indicador de un sistema cultural que ha excluido en todas sus formas a lo femenino y ha usado lo masculino como vehículo de esta exclusión.

Es así como, si bien las políticas públicas proponen acciones para el cambio social y desde el discurso la pretensión de alterar la infraestructura comunicativa de la sociedad para facilitar la igualdad de derechos para las mujeres, se interpreta a la luz de este análisis, que los contenidos de las PPG estudiadas centran su mayor esfuerzo en proponer una serie de acciones de discriminación positiva para las mujeres, objetivo que ya cumplen las leyes emanadas principalmente por las altas Cortes a través de sentencias, o por el legislativo para reglamentarlas. En últimas, el aporte de las PPG se diluye en medio de acciones que sí tienen una reglamentación de cumplimiento establecido.

El contexto en las Políticas Públicas, las referencias para la acción del Estado.

En el análisis del discurso se revela que los conceptos asociados al enfoque de Género en Desarrollo (GED) son aquellos que soportan el bagaje referencial de los argumentos de las PPG.

Sin embargo, tanto el concepto de Desarrollo como el del Género quedan sustraídos a otros conceptos que no los definen. El modelo de desarrollo que pretende promover la PPG entra

en cuestión, primero cuando no se tiene un punto de referencia inicial para identificar el problema público, y por otro, cuando no se comprende la categoría de Género como un concepto complejo que va más allá de ubicar a las mujeres como centro de la acción del Estado.

De este modo, en la revisión de la fase discursiva Contextual, se generaliza el uso de conceptos como una réplica de documentos internacionales que guían la transversalización del enfoque de GED. La coincidencia en la incorporación de conceptos comunes da cuenta del posicionamiento que se ha establecido desde los organismos internacionales sobre los conceptos para la transversalización del enfoque de género. Tal ha sido la incidencia, que en ninguno de los documentos analizados se identificaron otros conceptos por fuera de la tendencia. La concurrencia de conceptos, en sus similitudes y fuentes, dan cuenta de una homogeneización conceptual en el abordaje de los temas. De esta forma, como afirman Fischer y Gottweis (2012), con el discurso de las PPG se genera un cuerpo de conceptos e ideas que promueve influencias y da forma a la argumentación.

En este sentido, estos conceptos crean un “tejido discursivo” sobre lo que implica proponer acciones hacia la igualdad de género, teniendo en cuenta que las cuatro políticas analizadas lo refuerzan en sus discursos, a pesar de haber sido formuladas en diferentes contextos y en distintos años.

Este discurso crea y recrea cognitivamente la construcción sobre el género en las PP, sienta los conceptos que “no deben faltar” en sus discursos. Por tanto, el discurso opera como un macro-nivel sociocultural, que transmite valores, y ayuda a compartir creencias (Fischer y Gottweis, 2012). Es con la divulgación de la necesidad de nuevos conceptos que se nombran los fenómenos sociales, que a su vez aporta a una amplia reflexión social sobre los condicionamientos del género. De forma tímida, pero en consecuencia con los avances legislativos y las luchas de los movimientos de mujeres, los discursos de las PPG, visibilizan la necesidad de intervenir en la sociedad y repensar las formas de organización social en clave de equidad.

La aparición y referencia a conceptos que ayuden a entender el problema público, más aún, cuando han sido validados por entidades internacionales y regionales transnacionales, sin duda modifica los discursos asociados al análisis del género. Por ejemplo, la “revolución” del concepto Empoderamiento, significa acciones de ejercicio del poder en contextos de poblaciones oprimidas históricamente. Los conceptos de referencia actualizan a través de las PPG el discurso asociado a la reivindicación de los derechos, para este caso, por la igualdad de los sexos. Así, las PPG modifican el entramado discursivo con relación al análisis de género desde el Estado y avalan los diferentes conceptos que la acompañan en su contenido sustantivo, una vez son incluidos en sus discursos, como por ejemplo conceptos asociados a la diversidad, etnicidad, algunas consideraciones sobre la ciudadanía plena, y las masculinidades y la construcción de feminidad, discusiones necesarias para comprender el fenómeno social que deviene del Género como categoría de análisis sociocultural.

En cuanto al marco legal, se coincide con afirmar que, si bien se impulsan cambios sociales a partir de la movilización ciudadana, para el caso de mujeres, motivado por las “fuerzas democratizadoras desde abajo” (Wagner, 1997) con los movimientos feministas para la igualdad de derechos, éstos realmente tienen sentido transformador cuando son positivos en la ley, es decir, cuando se gestionan desde las “fuerzas democratizadoras desde arriba”.

El entusiasmo de cara a un reconocimiento de derechos y la validación de mecanismos de protección en la Constitución Política y las leyes en el país, son un buen punto de partida, pero tal y como lo afirman Carol Pateman y Chantal Mouffe, pueden considerarse espejismos frente al pleno ejercicio de la ciudadanía para las mujeres.

Las leyes producto de la “presión” por hacer positivos en la legislación nacional los protocolos, conferencias y demás iniciativas internacionales, van avanzadas frente a las rezagadas formas de comprender la raíz del problema y en contextos en la que incluso las instituciones operadoras de justicia no comprenden la dimensión compleja que ofrece la mirada desde la Categoría de Género para identificar mecanismos que brinden garantías de protección y acceso a derechos.

Los grandes vacíos legales y en el sector justicia que aún persisten en Estados como Colombia para evitar la impunidad, dar protección y acceso a derechos, impiden que este marco normativo idealizado en las PPG se pueda implementar.

Como apuesta, los discursos promueven un marco normativo “ideal” en un escenario en el que haya una coherencia entre el deseo y el poder: el deseo de una sociedad que goce de igualdad de oportunidades y acceso a derechos; y el poder del Estado para cumplir su promesa de garantizarlos.

CAPÍTULO 6. Conclusiones y Recomendaciones.

6.1. Conclusiones

En la revisión a los documentos y sus argumentos, se identificaron algunos puntos de análisis a la luz de las teorías y los hallazgos. Una de ellas se refiere a hacer seguimiento al proceso deliberativo de análisis del contexto, como aspecto necesario en tanto que las políticas

pueden estar postulando de forma unívoca la mirada del/a formulador/a, en un diálogo unidireccional con la población que probablemente carezca de elementos para entender las causas del problema que, peor aún, no identifiquen como problema.

En este sentido, se identifica que la construcción del problema público es en sí mismo un problema en la formulación de las Políticas Públicas de Género, por cuanto parte del análisis de una estructura macro-normativa que naturaliza la división sexual y la construcción binaria del género.

Entre tanto, ¿Vale la pena seguir haciendo PPG enfocadas solamente a las mujeres? La evidencia y la reflexión nos muestra que seguir enfocando políticas públicas solo a mujeres deja por fuera todo un entramado de relaciones sociales que se conectan y que están asociadas ineludiblemente al género como categoría de análisis sociocultural. Esto no querría significar excluir la mirada sobre los problemas que recaen contra la feminidad y las mujeres, sino, tomándolo de base, ampliar las otras formas sobre cómo afecta la vida de las ciudadanías ejercidas en la diversidad de cuerpos, identidades y expresiones de género que constituye la sociedad.

Esto implica, revisar la construcción de la noción de “sujeto/a/s” que crea la misma PPG. El análisis argumentativo permitió identificar para las PPG, el género es igual a problemas de la mujer. Se enfocan en *la mujer*, considerada como una población inserta en un contexto que produce y reproduce el fenómeno social de exclusión en razón de su sexo.

Por otro lado, el abordaje necesario desde las políticas públicas, como planes de igualdad, con promesas de cambio social aún deben ser revisados desde sus ideas cognitivo-rationales que incluyan ejercicios deliberativos y centren su atención en lo que implica el concepto de ciudadanía plena. La deliberación será un proceso fundamental para posicionar el análisis del problema público y con ello, replantear los objetivos para que se haga efectiva su aplicación.

Así mismo, en la desconexión entre los objetivos propuestos por las PPG con su puesta en acción, en contraste con las limitaciones del sector de protección y justicia y la propia

legislación, se abre una oportunidad para estudiar las brechas que surgen entre las posibilidades de que el marco normativo idealizado en las PPG se cumpla y las limitaciones de una implementación efectiva de las mismas, lo que genera una oportunidad para continuar analizando esta disparidad entre la formulación y la implementación.

Es precisamente en esta aplicación que se devela la ausencia de indicadores de impacto para medir el cambio sociocultural que propone transformar las PPG en sus propuestas de acción. Sin tener una meta identificada, la implementación de las líneas estratégicas se diluye en el tiempo al no tener mecanismos para su medición. También, considerando que en la estructura territorial hay diferencias en los contextos culturales dentro de los mismos municipios que conforman los departamentos que representan dichas PPG y esto implica un reto en su territorialización. En este sentido, teniendo en cuenta que las Políticas Públicas trascienden la temporalidad de los gobiernos, proponer indicadores de medición de impacto sería respetuoso con el proceso, como forma de proponer a la rama ejecutiva las acciones para la implementación y evitar desechar el trabajo de formulación que se ha estructurado.

Aquello que se mide, también tiene consideraciones en la formulación, dado que se encuentran alusiones para que las mujeres se inserten en sistemas sociales, políticos y económicos que han merecido debates desde el feminismo, al cuestionar la necesidad de forzar el ingreso de las mujeres a modelos culturales que no consideraron otras formas de funcionar, como el económico, el modelo de democracia liberal, o la concepción de la ciencia, la medicina y la participación ciudadana.

Por su parte, en el discurso técnico se especifican las líneas de acción al postular derechos como autonomía, participación política, salud sexual, sin considerar que conllevan de trasfondo modelos de democracia o sistemas económicos que, desde su concepción filosófica, entran en desacuerdo con lo que las mismas teorías feministas vienen cuestionando en torno a la posición de la feminidad y las consecuencias para las mujeres. Al no cuestionar estos modelos sociales como la familia, la economía, el sistema político y educativo, las

propuestas de acción entran en un círculo vicioso que no considera otras opciones de participación de lo femenino como apuesta política de cambio social. A pesar de ello, se encuentra en las coincidencias discursivas, un esfuerzo por manifestar una necesidad de cambio que promueva el goce de derechos equitativo para los sexos.

Por último, siendo las PPG expresiones del discurso de género, han recogido los diversos referentes conceptuales y legales sobre el enfoque de Género en Desarrollo (GED), construyendo un referente para conformar argumentos que justifiquen la necesidad de intervenir desde el Estado y garantizar el acceso a los derechos para hombres y mujeres. Es importante hacer un acento en la pertinencia de mantener un enfoque GED para territorios latinoamericanos y para el caso en estos cuatro departamentos de Colombia analizados, teniendo en cuenta que en sí mismo, el enfoque sólo se concentra en la división sexual y no en el espectro de la diversidad del género, las características de los contextos, y otros que merecen un análisis más a la vanguardia de las mismas actuales demandas sociales que traen a la discusión otros temas que el GED excluye. Incluso, aunque las PPG tengan como referente el enfoque de GED, parece mantenerse aún en la visión sesgada, dado que no contempla en sus propuestas acciones sobre las relaciones de poder entre lo femenino y lo masculino, más bien, se encasillan las acciones sólo hacia las mujeres, por tanto, se asemeja más al enfoque de Mujer en Desarrollo – MED¹⁷, revaluado, justamente por su miopía frente a la amplia relación de “la mujer” y la feminidad con otras esferas sociales y en interrelación, en principio, con las relaciones de poder entre y con la masculinidad.

Por su parte, la conjunción de los cuatro documentos departamentales da cuenta del amplio bagaje conceptual para comprender la categoría de género y del esfuerzo de promover legislaciones para la garantía de los derechos. Esto se presenta de cara a una realidad social y cultural rezagada frente a estos avances, que parecen resistirse a repensar la sociedad en una amplia amalgama de diversidades en torno a la identidad subjetiva e intersubjetiva y

¹⁷ El Enfoque Mujer en Desarrollo - MED fue una perspectiva de abordaje sobre la mujer, que cobró fuerza en la década del 70 y en el que se identificaba a la mujer como subordinada y víctima, lo que afianzaba la idea que todos los esfuerzos debían centrarse sobre las mujeres. El concepto fue criticado, revaluado y actualizado por el enfoque de GED que considera que los problemas de acceso de las mujeres se debían a la relación de poder entre hombres y mujeres, desplazando el centro del análisis de las mujeres al género (femenino y masculino).

sobre la construcción del cuerpo como ejercicio de poder en la medida que es vehículo para la expresión del género. Sin estas consideraciones, la pretensión de comprender a las Políticas Públicas como formas de alterar la infraestructura comunicativa de la sociedad, se deberá encaminar a hacer un esfuerzo adicional desde el Estado para establecer estrategias que ayuden a repensar la estructura social, a través de una coordinada acción social y política.

Las PPG analizadas se encuentran como un esfuerzo de los gobiernos que, en suma, sincronizan la necesidad de identificar un problema público y plantear soluciones prácticas para resolverlo. Es decir, se inquietan frente a una realidad evidente que afecta específicamente a La Mujer y genera una necesidad, como Estado, de garantizar sus condiciones mínimas para el goce de una ciudadanía plena. Sin embargo, para alterar la infraestructura comunicativa, como pretensión ulterior de las PP, se requieren elementos que impacten de manera más clara en la estructura social con la comprensión de lo que implica el Género como categoría de análisis sociocultural; y la acción social en el proceso de establecer desde la formulación de la política, en sus formas de expresión a través de los objetivos y lógica de implementación, un proceso planificado con metas claras y formas de medición del impacto real como consecuencia de su puesta en marcha.

6.2. Recomendaciones.

Se necesitan Políticas públicas que alteren la infraestructura comunicativa de la sociedad a través de sus discursos como primera tarea para des-tranversalizar el orden de género y el patriarcado que excluyen a la diversidad de cuerpos e identidades. En últimas, todas las formas de relaciones de poder mediadas por el cuerpo.

El desarrollo de esta investigación propone algunos aspectos para tener en cuenta para futuros estudios, así como para la formulación de futuras políticas de género. Aquí, ideas para continuar:

1. Avanzar en el análisis del Segundo Orden del discurso, para abordar aspectos relacionados con las fases discursivas sistémica e ideológica.
2. Identificar cómo se construyen las agendas de Políticas Públicas de Género, en especial, desde cómo se identifica el problema público en perspectiva del enfoque deliberativo.
3. Promover estudios sobre las otras prácticas de formulación de PPG desde la perspectiva de la construcción deliberativa, que permita pensar en más formas de participación e incidencia que movilicen las PPG y que proponga nuevos roles de acción para equipos de formulación y análisis de las políticas.
4. Extender el análisis al campo de las ideas de poder en los discursos. Uno de los caminos sugeridos, el neoinstitucionalismo discursivo, bajo la premisa que de que las ideas son el contenido sustantivo de los discursos.
5. Profundizar en las indagaciones sobre cómo las PPG alteran la infraestructura comunicativa de la sociedad, como punto central y neurálgico del planteamiento de las acciones a implementar por la Política.
6. Detener la mirada en la construcción de los principios y enfoques de las Políticas, como una forma de redimensionarlos en el marco de la acción práctica del Estado.
7. Indagar de igual forma sobre cómo se construye la categoría “ciudadanía” enfocada a los sujetos/as que componen la promesa por cumplir de las PPG.
8. Ampliar las formas sobre cómo evaluar el impacto de la implementación.
9. Ampliar el análisis de los derechos y su relación con la lógica de implementación, de una forma integral, si promueve otras formas de asignar presupuestos y focalizar acciones que encuentren relación coherente entre las ideas cognitivas-rationales y las macro-normativas; así como la elaboración de indicadores para medir el cambio social.

7. Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis. F. (1996c) "Estudio introductorio 3^a" en L. F. A. Villanueva (Ed.), Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Astelarra, Judith. (2002) Democracia, ciudadanía y sistema político de género. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>
- Bonder, Gloria. (2016) Puntualizaciones sobre el concepto de género: trayectorias en el plano teórico, normativo y de las políticas. Fragmentos seleccionados para el Programa Desarrollo y Políticas Locales con Enfoque de Igualdad de Género y Derechos Humanos PRIGEPP. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>
- Bourdieu, Pierre. (1980) *El sentido práctico*, Siglo XXI editores.
- Camacho – Celis, Mireya. (2011) El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas. Una transición desde la tecnocracia a enfoques cualitativos. Aspectos generales sobre la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia. Instituto universitario de investigación Ortega y Gasset. Disponible en http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2010-01.pdf
- Cano, Luisa. (2015) La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. Revista Papel Político. Vol. 19, No. 2, 435-458, julio-diciembre 2014. Universidad Javeriana Bogotá (Colombia),. Págs 435 – 458. Recuperado de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/11109>
- Connell, Raewyn. (1987) *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics*, Stanford, Stanford University Press
- Congreso de la República (2006). Ley 1098 Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446. Bogotá, Colombia. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html

- Departamento Nacional de Estadísticas – DANE. (2018) Censo de población y proyecciones. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/nacimientos-y-defunciones/nacimientos/nacimientos-2018>
- Dye, Thomas. (2008) *Understanding Public Policy*, Pearson/Prentice Hall.
- Espinosa, Julia María. (2011) La igualdad de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo: los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española. Disponible en <https://eprints.ucm.es/13206/1/T33169.pdf>
- Fischer, Frank. (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford. Oxford university Press. Cap. 2 constructing policy theory: ideas, Language and discourse.
- Fischer, Frank y Forester, John. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke: Duke University Press.
- Fischer, Frank & Gottweis, Herbert. (2012) *The argumentative turn revisited. Public policy as communicative practice*. Duke University Press Durham & London.
- Forero, Julieth; Hurtado, Diana. (2013). ACD: una propuesta para el análisis de política pública de género. *Revista Discurso & Sociedad*, Vol. 7(2), 2013, 257-289 267. Disponible en [http://www.dissoc.org/ediciones/v07n02/DS7\(2\)Forero&Hurtado.pdf](http://www.dissoc.org/ediciones/v07n02/DS7(2)Forero&Hurtado.pdf)
- Forester, John. (1993) *Critical theory, public policy and planning practice*, State University of New York Press. Albany.
- Fraser, Nancy. (2003) Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento. *New Left Review* 4, págs. 107-120.
- García-Prince, Evangelina. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming, ¿De qué estamos hablando?*. Marco Conceptual Disponible en http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/doc_732_Policasdeigualdad23junio08.pdf
- Gobernación del departamento de Antioquia. Asamblea Departamental. (2015). Ordenanza No. 16, por medio del cual se actualiza la Política Pública para las mujeres de Antioquia y se adoptan otras disposiciones afines. Disponible en <https://mujeresantioquia.gov.co/web/index.php/somos/politica-publica-para-las->

mujeres-de-antioquia

Gobernación del departamento de Atlántico. Asamblea Departamental (2011). Ordenanza No. 131. Por medio del cual se adopta la Política Pública para las mujeres Atlanticenses.

Gobernación del departamento de Santander. (2010) Política Pública de mujer y equidad de géneros. Plan decenal de igualdad de oportunidades de Santander. Disponible en <https://es.slideshare.net/corpohipatia/politica-publicamujerequidad/generosantander>

Gobernación del departamento de Valle del Cauca. (2009). Ordenanza No. 282. Por medio del cual se establece el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones. Disponible en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwipyYOSlvbtAhX9FVkfHUyUB4oQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fasamblea.valledelcauca.gov.co%2Fdescargar.php%3Fid%3D17576&usg=AOvVaw269oceunb9d-NR0xKwz7ii>

Gómez, José. (2010) El ciclo de las políticas públicas. ECLAC – Naciones Unidas, Guatemala.

Guzmán, Virginia. (2001). La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis. Serie Mujer y Desarrollo No. 32. Cepal-Eclac. Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile. En Seminario PRIGEPP Políticas. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>

Habermas, Jurgen. (1975). “Conocimiento e Interés”, traducción de G. Hoyos Vásquez. En Ideas y Valores. Revista del Departamento de Filosofía y Humanidades de la Facultad de Ciencias Humanas de la U. Nacional. N° 42, 43, 44, 45, 1973-1975. pp. 61-76.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF. (2019) Informe Masatugó. Disponible en <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/masatugo>

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF. (2019) Cifras atenciones disponible en <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>

- Lamas, Marta. (1996 a) La perspectiva de género en La Tarea, revista de educación y cultura de la sección 47 del SNTE No. 8. Recuperado de <http://www.latarea.com.mx/articu/articu8/lamas8.htm>
- Leyva, Santiago; Vásquez, Ana; Olaya Carlos. (2015) El análisis de la agenda de las políticas públicas más allá del giro argumentativo: una mirada desde la economía política cultural. Disponible en <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1278.pdf>
- Majone, Giandomenico. (2014) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica, México.
- Martínez, Miguel. (2009) Ciencia y arte en la metodología cualitativa, 2da. Edición. Ed. Trillas México.
- Moore, Mark. (1976) Anatomía del problema de la Heroína: un ejercicio de definición de problemas. Revista Análisis de Políticas, vol. 2, núm. 4, otoño 1976, pp. 639-662.
- Moser, Caroline. (1998) Planificación de género. Objetivos y Obstáculos. En Género en el Estado, el Estado del Género. Largo, E. Editora. Ediciones de las Mujeres No. 27. ISIS Internacional.
- Mouffe, Chantal. (2001) Feminismo, ciudadanía y política democrática radical, en Ciudadanía y feminismo. Debate feminista. Unifem. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>
- Observatorio de femicidios Colombia. (2019) disponible en <http://observatoriofemicidioscolombia.org/index.php/seguimiento/412-571-femicidios-en-colombia-en-el-ano-2019>
- Pateman, Carole. (1996) Críticas feministas a la dicotomía público/privado. Paidós, Barcelona. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>
- Presidencia de la República. (2013) Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Disponible en <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Lineamientos-Politica-Publica-Equidad-Genero.PDF>
- Roth, André-Noel (2010), Enfoques para el análisis de políticas públicas. Universidad

Nacional de Colombia. Bogotá.

Roth, André-Noel. (2014) Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. 10ma. Edición. Ediciones Aurora. Bogotá.

Salcedo Gutiérrez, Hernando. (2012) Epistemología o filosofar sobre la ciencia: cuatro modelos básicos para comprender la actividad científica / Hernando Salcedo Gutiérrez; Facultad de Derecho. Grupo de Investigación Ratio Juris .—Medellín : Ediciones Unaula, 2012 164 p.—(Serie Cultura de la Investigación)

Salgado, Eva. (2019), Los estudios del discurso en las ciencias sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.

Schiffrin, Deborah; Tannen, Deborah; y Hamilton, Heidi. (2001) The handbook of discourse analysis. Blackwell Publishers

Scott, Joan. (1988) Igualdad versus diferencia, los usos de la teoría Postestructuralista. Versión en castellano del artículo «Deconstructing Equality versus Difference: or the Uses of Poststructuralism Theory for Feminism», en Feminist Studies, Vol. 14 (1), 1988, pp. 33-50. Disponible en http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wpcontent/uploads/2016/03/articulos/05_09.pdf

Scott, Joan. (1996) El género: una categoría útil para el análisis histórico. En: Lamas, Marta Compiladora. El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. PUEG, México. 265-302p.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne.; y Varonne, Frédéric (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel, S. A. Barcelona.

Wagner, Peter. (1997) Sociología de la modernidad. Editorial Herder. Barcelona.

Anexo 1. Descripción de hallazgos de problemas en documentos de PPG por departamento

DISCURSO DE PRIMER ORDEN DISCURSO TÉCNICO			
ANTIOQUIA	ATLÁNTICO	SANTANDER	VALLE DEL CAUCA
¿Cómo se presenta el problema?			
Presenta la situación con relación a los puntos que consideran críticos en la realidad de la población, haciendo especial énfasis en los siguientes aspectos.			
<p>AUTONOMÍA ECONÓMICA: Las mujeres representan la mayoría de la población del Antioquia (51%). De ellas el 20% son rurales. Las mujeres se encuentran en espacios de labores no remuneradas. Las mujeres dedican mucho más tiempo a labores de cuidado que los hombres, y no son remuneradas. (economía del cuidado). Existe una brecha en las condiciones laborales de las mujeres respecto a los hombres. Las mujeres tienen mayores tasas de desempleo que los hombres. Se identifica una brecha salarial. Las mujeres cuentan con menos oportunidades para la tenencia de la tierra y muchas de ellas han sido despojadas de sus tierras a causa del conflicto. Poco acceso a créditos y oportunidades de ahorro.</p> <p>SALUD Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS: Pocas oportunidades para detección temprana del cáncer de cuello uterino y de mamas. Aún persisten muertes maternas por causas evitables. Alto número de embarazo y gestación temprana.</p> <p>EDUCACIÓN CON ENFOQUE DE</p>	<p>Parte de un diagnóstico en 22 municipios con mujeres de todos los sectores para identificar las características sociodemográficas de las mujeres en el Atlántico. Realizan encuesta a mujeres entre 15 y 85 años, cuyo mayor número es de 19 a 55. Alto porcentaje de mujeres madres solteras, denominan "madresolterismo es alto". Realizan diagnóstico por cada derecho: AUTONOMÍA ECONÓMICA: Análisis del empleo: subempleo en las mujeres, situación de empleada superior al de empleadora, trabajadora independiente, trabajadora de familias, o no trabajan o están por fuera del mercado laboral.</p> <p>PARTICIPACIÓN POLÍTICA: la participación está más relacionada con su rol tradicional, pero se ha logrado proceso de desarrollo comunitario y empoderamiento personal y colectivo. Presenta porcentajes de participación a nivel nacional. Sobre el Atlántico muestra que el 34% participa en organizaciones sociales y un 30% o le interesa lo que ocurre en su entorno. El 38.7% dirige organizaciones</p>	<p>Santander presenta diagnóstico por cada derecho. Incluye el <i>Índice de feminidad</i>: expresa la cantidad de mujeres por cada 100 hombres en cada tramo de edad. Se calcula dividiendo el número total de mujeres entre el número total de hombres y multiplicando por cien. cuando el resultado es mayor que 1 significa que hay más mujeres que hombres. Presenta índice por población y etnias.</p> <p>EDUCACIÓN: El analfabetismo es menor que en el resto del país pero el rural duplica al urbano. Las mujeres acceden más a la educación que los hombres. Se presenta ingreso extra edad al sistema educativo. Mujeres tienen más ingresos a la educación superior que los hombres.</p> <p>TRABAJO DIGNO (ECONOMÍA): Mujeres presentan menor acceso a ingresos, precariedad del trabajo, no se comparan los costos de la maternidad para hombres como para mujeres, economía del cuidado: "mientras los hombres obtienen un ingreso laboral por su trabajo, las mujeres realizan el trabajo reproductivo no remunerado y</p>	<p>El documento presenta la situación de las mujeres del Valle del Cauca desde un enfoque territorial y étnico: 52% de mujeres de las cuales el 86.8% viven en el área urbana y 13.2% en el rural. La población Afro es de 35% de población Afro con mayor concentración en ciudades como Buenaventura con altos niveles de pobreza, desempleo y subempleo, así como bajos salarios (Conpes 3410 de 2006). Las mujeres son quienes más sufren el impacto del desplazamiento forzado y entre otras afectaciones el haber sufrido violencia sexual. En el departamento se localizan 4 pueblos indígenas: Nasa, Chamí, Embera Eperá Sapidara y Wounaan, agrupadas en 39 comunidades. El 45% de la población indígena es menor de 15 años, la tasa global de fecundidad es de 6.5 hijos por mujer. Los principales ejes de conflicto que sufren las mujeres indígenas son: la discriminación por ser mujer, falta de educación, la migración hacia las ciudades para trabajar en el trabajo doméstico. La mayoría de la población indígena, especialmente las</p>

<p>GÉNERO Las niñas tienen una gran cobertura de educación básica, y secundaria en la que permanecen más que los hombres. En la formación superior tienen mayor presencia en carreras tecnológicas y de postgrado en especializaciones, pero no tienen visibilidad en maestrías y doctorados a diferencia de los hombres. Hay menor participación de mujeres en los cargos de dirección de las instituciones educativas que los hombres.</p> <p>PARTICIPACIÓN EN ESCENARIOS DE PODER Y TOMA DE DECISIONES Se identifica la baja participación de las mujeres en los cargos de elección popular, en la administración pública y en el sector productivo. También se registra baja participación en la presidencia de las JAC. Se registra ausencia de mecanismos de género para direccionar acciones a favor de las mujeres.</p> <p>VIDA DE LAS MUJERES LIBRE DE VIOLENCIAS. Las antioqueñas representan el número más alto de víctimas de violencia doméstica o VIF. Se evidencia que los hogares constituyen los principales lugares de riesgo para las mujeres. En Antioquia y Valle del Cauca se cuenta con una tasa superior a la media nacional en mujeres víctimas de violencia. En cuanto a la VIF las mayores víctimas son las mujeres. Del mismo modo se registran altos datos que dan cuenta de las víctimas de violencia sexual en la que se determina que los agresores son hombres conocidos. Antioquia remarca la situación de violencia asociada al conflicto armado. Muestran datos que verifican el impacto desproporcionado que tiene el conflicto sobre las mujeres, traducido en: violencia sexual por parte de actores armados como una práctica habitual en el conflicto,</p>	<p>sociales. En cuanto a participación política, participa el 18% y como candidatas 16%.</p> <p>SALUD. Presenta situación de mujeres en la afiliación al régimen subsidiado es el 62,6%, contributivo el 5,6% y ninguno 4,6%. Cada municipio ofrece servicio de control prenatal y parto. Mujeres en edad fértil de 13 a 49 años es de 53.521. el 86% de las mujeres entre 18 y 69 años se ha realizado citología de las cuales el 92,5% reclamó el resultado. 2,0% tuvo resultado anormal. 13,5% nunca se ha hecho una citología. 49% no conoce sobre el papiloma humano. 61% alguna vez se ha realizado el autoexamen de mamas. se registran datos de la ENDS sobre VIH, ITS. Muertes por VIH de SIGIVILA. Sobre educación sexual datos ENDS primera relación sexual entre los 17 y los 20 años. El 58% de mujeres no usan métodos anticonceptivos.</p> <p>EDUCACIÓN. 5,4% mujeres son analfabetas. 43,93% nunca ha usado un computador.</p> <p>VIVIENDA 11,1% de personas en Colombia vive en hacinamiento crítico y el 7,4% con servicios inadecuados. El 60% de subsidios para vivienda son entregados a través de cajas de compensación familiar a pesar de que solo el 57,7% de las personas son empleados informales y el desempleo alcanza el 12,9% en 2006. En Atlántico hay déficit cuantitativo de viviendas cerca aun 12,85% en especial municipios de Sabanagrande, Malambo, Sabanalarga y Soledad. 4 de cada 10 familias en el Atlántico tiene viviendas con baja calidad.</p> <p>DERECHO A VIVIR LIBRE DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO: feminicidios es la sexta causa de muerte de mujeres entre 15 y 49 años. Una de cada 5 mujeres tiene probabilidades</p>	<p>probablemente constituyan el grueso de mujeres sin ingreso" Sometimiento a prácticas extralegales como solicitud de test de embarazos. Abandono a mujeres adultas mayores, las mujeres se pensionan menos que los hombres. En cuanto a indicadores de subempleo, se hace evidente en la categoría "insuficiencia de horas" (ocupados que desean trabajar más horas ya sea en su empleo principal o secundario y tienen una jornada inferior a 48 horas semanales). Más mujeres que hombres se matriculan y se gradúan de la universidad pero no se refleja en el mundo laboral. El desempleo afecta más a mujeres que hombres. Feminización de la pobreza.</p> <p>PARTICIPACIÓN POLÍTICA: Analiza la participación vs la representación. Baja participación política, tan solo en 10% de elegidas. "en la medida que asciende la escala de poder en los puestos políticos la cantidad de mujeres en estos niveles jerárquicos se reduce drásticamente". Existencia del techo de cristal, las mujeres no logran romper con las brechas culturales que les asignan lugares secundarios frente a los hombres.</p> <p>PREVENCIÓN DE VIOLENCIA: Feminización de las violencias a partir del índice de feminización que compara la concentración de mujeres sujetas de violencia frente a los hombres en la misma condición. Las violencias de pareja y sexual son las violencias feminizadas contra las mujeres. Las edades entre los 25 y los 34 años es el mayor índice de feminización de violencia intrafamiliar y sexual. Extrema vulnerabilidad edades entre los 1-4 y 5 y 14 años. Violencia contra las mujeres en situación de desplazamiento teniendo en cuenta que Santander es departamento receptor.</p>	<p>mujeres viven en pobreza absoluta.</p> <p>EQUIDAD ECONÓMICA: Más del 12% de las mujeres viven en desempleo y el 36% están subempleadas o con trabajo informal sin derecho a salud ni pensión. A las mujeres se les emplea menos que a los hombres y si son jóvenes tienen menos oportunidades. La mayoría de empleos que se ofrecen para las mujeres son del área de servicios, como secretarías, auxiliares contables, cajeras, auxiliares de almacén, ventas, enfermeras.</p> <p>SALUD El mayor número de consultas que hacen las mujeres tiene que ver con la salud sexual y reproductiva, es decir embarazo y planificación familiar; le siguen las consultas por diabetes, hipertensión, obesidad, tiroides, artritis, dolores de espalda. En los últimos tiempos han aumentado las consultas relacionadas con la salud mental por el estrés, las depresiones y la ansiedad. Las mujeres vallecaucanas tenemos un promedio de vida de 76,1 años mientras que los hombres viven en promedio 70,3 años. La primera causa de muerte en las mujeres vallecaucanas está relacionada con enfermedades que se pueden prevenir como todas las relacionadas con el corazón, le siguen el cáncer, la diabetes y la hipertensión.</p> <p>VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES: Cada día aumentan las denuncias de las mujeres por causa de la violencia física, verbal o psicológica. Son más de 18.000 denuncias al año, de las cuales aproximadamente 16.000 las realizan las mujeres en la Fiscalía, o Comisaría de Familia, y cerca de 2.000 denuncias las hacen los hombres. Sin embargo, aún sigue siendo mayor el porcentaje de quienes no</p>
--	--	--	--

<p>violencia sexual como arma y esto provoca el desplazamiento. Se presenta la esclavitud sexual como otra característica de la violencia sufrida por las mujeres en contextos de conflicto. Se presenta un cuadro con los "hechos victimizantes en el marco del conflicto armado en Antioquia entre 1985 y 2014" desagregado por sexo, de los cuales los que más afectan numéricamente a las mujeres es el desplazamiento, la amenaza y los delitos contra la libertad y la integridad sexual. Por último, presentan un análisis sobre la ausencia de mujeres en la mesa de negociación con las FARC en la Habana.</p>	<p>de ser víctima de una violación o un intento de violación a lo largo de su vida. En promedio, cada 6 días muere una mujer a manos de su pareja o expareja. En promedio cada día se reportan 5 mujeres violentadas por su pareja en el Atlántico.</p> <p>PROCESOS DE PAZ PARA LA CONVIVENCIA: Atlántico como receptor de población desplazada. El 50% de la población son mujeres entre los 13 y los 49 años.</p>	<p>SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA: Presenta situación de embarazo en adolescentes nacidos vivos con edades entre los 10 y los 19 años. Presenta situación del aborto (14 abortos incompletos en menores de 14 años). Se identifica poco conocimiento y exigibilidad de la C355. Atención del parto y seguimiento prenatal indicando que es bajo. Sobre la mortalidad materna indica que ha disminuido. Mortalidad por cáncer de cuello uterino con altas cifras que no logran cumplir con el ODM. Sobre el VIH/SIDA, ha ascendido los casos siendo más frecuente en hombres que en mujeres. Se habla de la feminización del VIH en el mundo. Sobre el uso de los servicios de PyP de la SSR según Oficina de SSR de Santander las mujeres acceden más a los servicios por lo que los servicios de SSR se concentran en la población femenina.</p> <p>COMUNICACIÓN: Presenta un panorama en la construcción de imaginarios individuales y colectivos "está inscrita en los cuerpos" y el potencial del lenguaje. Condiciones culturales que permitan promover la transformación de estereotipos culturales que reproducen el sexismo y todas las formas de discriminación".</p> <p>HÁBITAT, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y AMBIENTE: Presenta la relación de las mujeres y la gestión del agua. la percepción de riesgo, la violencia se percibe como amenaza y ejerce un efecto de restricción para el acceso, uso y apropiación de la ciudad por parte de la ciudadanía.</p>	<p>denuncian. Otro tipo de violencia que afecta a las mujeres que viven en los campos, afrocolombianas, campesinas e indígenas, es la que se refiere al desplazamiento forzado. Hay cerca de 75.000 personas desplazadas de las cuales 35.954 son mujeres que tienen que enfrentar grandes problemas como el desempleo, la desnutrición, el embarazo adolescente y las más graves violaciones a sus derechos sexuales y reproductivos.</p> <p>EDUCACIÓN Existen en el Valle del Cauca 137.475 mujeres sin ningún grado de educación formal. Del total de la cobertura en básica primaria de los habitantes del Valle - 35%- solo el 13% de mujeres tienen la primaria completa. Del 40% de l@s vallecaucan@s con educación secundaria completa, el 22% corresponde a las mujeres. En cuanto al nivel técnico, tecnológico y profesional las mujeres alcanzan un 17%.</p> <p>PARTICIPACIÓN POLÍTICA: Solo 98 mujeres lograron acceder a las Corporaciones Públicas de un total de 695 que participaron como candidatas en las últimas elecciones, es decir que la presencia de las mujeres en estos espacios de decisión política sólo llega al 16%. Se presenta un cuadro que muestra los niveles de participación de las mujeres vallecaucanas en las elecciones del 28 de octubre del 2007 en la Gobernación, alcaldías, asamblea y concejos.</p>
---	--	--	---

Anexo 2. Descripción hallazgos de los objetivos generales y específicos en los documentos de PPG por departamento.

Objetivos de la política ¿Qué propone solucionar?			
ANTIOQUIA	ATLÁNTICO	SANTANDER	VALLE DEL CAUCA
<p>OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS. Objetivo general: propender por el empoderamiento individual y colectivo de las mujeres, garantizando que la acción estatal departamental, con enfoque de género y diferencial, intersectorial e interseccional, desarrolle estrategias favorables dirigidas al logro de la equidad y la igualdad de género y que garantice el respeto irrestricto, la protección y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres. Objetivo Específico 1: Promover el mejoramiento de las condiciones de vida y la autonomía económica de las mujeres para el acceso a recursos y activos viables, programas integrales de empoderamiento. Objetivo Específico 2: Garantizar mediante la articulación intersectorial de las secretarías de salud y mujer el acceso a servicios de salud con calidad y oportunidad, bajo la concepción de la salud y la promoción de los DSDR. Objetivo Específico 3. Garantizar la incorporación del enfoque de género diferencial como eje transversal de la</p>	<p>OBJETIVO GENERAL: Facilitar la equidad de género en el marco del ejercicio pleno de los derechos humanos, proporcionando la participación activa, ejercicio de la ciudadanía, fortalecimiento de las organizaciones sociales y liderazgo con el fin de lograr el empoderamiento de las mujeres en los espacios sociales y políticos que coadyuven a la transformación de las prácticas de la realidad objetiva y subjetiva que discrimina y excluyen a la mujer atlanticense como sujeta de derechos y actora del desarrollo humano sustentable. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. propender por el desarrollo integral con equidad de género para el acceso a los derechos humanos y al desarrollo sostenible. 2. Promocionar la participación, ciudadanía, organización y liderazgo de la mujer en el Atlántico buscando su empoderamiento como sujeta de derecho y de cambio social. 	<p>Los objetivos se han propuesto para cada derecho que promueve el Plan, sin embargo, se extraen de algunos apartados: Pág. 10. "La PP se propone fortalecer el reconocimiento de las mujeres santandereanas como sujetas de derechos, así como contribuir en la consolidación y ampliación de su ciudadanía mediante el reconocimiento, protección y garantía de sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, colectivos, ambientales, sexuales y reproductivos. Esta política busca contribuir a la gobernabilidad democrática del Departamento al plantear la equidad social y de género como un derecho ciudadano y condición para el desarrollo humano sustentable cuando reconoce a mujeres y hombres como sujetos de derechos, aportantes al desarrollo de sus municipios y provincias e interlocutores ...". - Pág. 14 "El programa Igualdad y Oportunidad para las mujeres, cuyo objetivo es impulsar programas de participación y fomento de oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres del Departamento, tiene</p>	<p>OBJEIVO GNERAL: El objetivo de la política es servir de herramienta para garantizar a todas las mujeres el goce pleno de sus derechos humanos y el ejercicio de su ciudadanía plena, sin distinción de etnia, raza, edad, orientación sexual, religión, opción política, procedencia, condición física o mental o estrato socioeconómico, con el propósito de afianzar el desarrollo regional con equidad de género e igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contar con lineamientos de un Plan de Acción transversal para la Equidad de las Mujeres que le permita a la Gobernación enfocar sus políticas, planes, programas y proyectos para el logro de la dignidad, equidad, sororidad y justicia social con las mujeres. 2. Fortalecer procesos organizativos de las mujeres en su diversidad étnico-cultural territorial, condición socioeconómica, edad, potenciando sus habilidades, conocimientos y

<p>acción institucional educativa en el departamento, a través del modelo de co-educación, para que las mujeres tengan acceso a la educación en condiciones de igualdad y equidad de género. Objetivo Específico 4. Fortalecer las capacidades de las mujeres para la participación social y política, mediante su formación y entrenamiento y el acceso a recursos institucionales. Objetivo Específico 5. Garantizar el derecho que tienen las mujeres a vivir una vida libre de violencia, reconocimiento de las afectaciones específicas que padecen por su condición HISTÓRICA-GENÉRICA y el acceso a la justicia, la verdad y la reparación integral en el marco del conflicto armado. Objetivo Específico 6. Propender para que la administración departamental incluya el enfoque diferencial de género como eje transversal de su accionar.</p>	<p>3. Crear espacios institucionales a través de instancias educativas, religiosas, comunicación u la vida comunitaria que transformen los imaginarios de los roles masculinos y femeninos como garantes para lograr que las mujeres en el Atlántico accedan a la equidad y los derechos humanos. 4. Promover que la administrativa departamental destine recursos a satisfacer las necesidades específicas de las mujeres atlanticenses. 5. Fortalecer la institucionalización en el departamento del Atlántico con el fin de que se adecue al diseño de acciones que garanticen satisfacer las demandas específicas de la mujer atlanticense con el fin de elevar su calidad de vida con eficiencia y eficacia. 6. Acompañar y asesorar a grupos de mujeres aportando a la construcción de su autonomía y la gestión de sus propios proyectos.</p>	<p>como meta/indicadores Diseñar e implementar una estrategia intersectorial e interinstitucional de promoción y protección de los derechos de las mujeres y prevención de las violencias de género, en desarrollo de la ordenanza 050 de 2007". - Pág. 15 "El programa Institucionalización de la política de equidad de género (...) señala dos metas/indicadores: Asegurar la institucionalización y transversalidad de la política pública de equidad entre los géneros en el Departamento y Crear una instancia rectora de la Política Pública en la estructura departamental que asegure la transversalización del Enfoque de Género en la planeación del desarrollo" -propenden por el reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres y contribuir con el logro de las metas de desarrollo del milenio, especialmente la que propone promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer". OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</p> <p>1. (Educación) Consolidar en Santander los avances educativos de las mujeres promoviendo el derecho a una educación no sexista y a una formación par el trabajo que permita a las mujeres urbanas y rurales del departamento, obtener un mayor reconocimiento y valoración de sus derechos humanos así como una inserción equitativa en el mercado laboral. derecho a la educación</p>	<p>experiencias, con el fin de garantizar su participación equitativa y cualificada en los espacios, instancias y procesos de deliberación y decisión tanto departamentales como municipales.</p> <p>3. Definir orientaciones para la construcción de planes de Acción sectoriales que le permitan al gobierno departamental enfocar su labor política, económica, social, cultural y ecológica con miras a promover y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.</p>
--	--	--	--

	<p>no exista y acceso a la formación para el acceso al mercado laboral;</p> <p>2. Promover medidas necesarias para la garantía de los derechos económicos y patrimoniales por la participación en la economía del departamento;</p> <p>3. Avanzar en la realización del derecho a la participación política, la representación y el ejercicio de su autonomía en las dimensiones política, sociales, institucionales y subjetivas para la construcción de la democracia y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.</p> <p>4. Proteger, garantizar y hacer cumplir el derecho de las mujeres santandereanas, en su diversidad, a una vida libre de violencias.</p> <p>5. Fomentar el reconocimiento y la realización de los DSDR de las mujeres en su diversidad, garantizando el acceso a servicios de salud integral, oportuna y de calidad.</p> <p>6. Promover el derecho de las mujeres en su diversidad a prácticas culturales y procesos comunicativos con equidad de género.</p> <p>7. Impulsar el reconocimiento y promoción del derecho a la seguridad alimentaria, a un hábitat y una vivienda digna y un ambiente sostenible de las mujeres en su diversidad.</p>	
--	---	--

Anexo 3. Descripción de elementos de objetivos específicos por departamento

Objetivos Específicos de las PPG			
Dpto	Qué	Cómo	Para qué
ANTIOQUIA	1: Promover el mejoramiento de las condiciones de vida y la autonomía económica de las mujeres		para el acceso a recursos y activos viables, programas integrales de empoderamiento.
	2: Garantizar (...) el acceso a servicios de salud con calidad y oportunidad,	mediante la articulación intersectorial de las secretarías de salud y mujer (...) bajo la concepción de la salud y la promoción de los DSDR.	
	3. Garantizar la incorporación del enfoque de género diferencial como eje transversal de la acción institucional educativa en el departamento,	a través del modelo de co-educación,	para que las mujeres tengan acceso a la educación en condiciones de igualdad y equidad de género.
	4. Fortalecer las capacidades de las mujeres	mediante su formación y entrenamiento y el acceso a recursos institucionales.	para la participación social y política,
	5. Garantizar el derecho que tienen las mujeres a vivir una vida libre de violencia, (...) y el acceso a la justicia, la verdad y la reparación integral en el marco del conflicto armado.	reconocimiento de las afectaciones específicas que padecen por su condición HISTÓRICA-GENÉRICA	
	6. Propender para que la administración departamental incluya el enfoque diferencial de género como eje transversal de su accionar.		
ATLÁNTICO	1. Propender por el desarrollo integral	con equidad de género	para el acceso a los derechos humanos y al desarrollo sostenible.
	2. Promocionar la participación, ciudadanía, organización y liderazgo de la mujer en el Atlántico		buscando su empoderamiento como sujeta de derecho y de cambio social.
	3. Crear espacios institucionales (...) que transformen los imaginarios de los roles masculinos y femeninos como garantes	a través de instancias educativas, religiosas, comunicación u la vida comunitaria	para lograr que las mujeres en el Atlántico accedan a la equidad y los derechos humanos.
	4. Promover que la administración departamental destine recursos.		para satisfacer las necesidades específicas de las mujeres atlanticenses
	5. Fortalecer la institucionalización en el departamento del Atlántico con el fin de que se adecue al	diseño de acciones que garanticen satisfacer las demandas específicas de la mujer atlanticense	con el fin de elevar su calidad de vida con eficiencia y eficacia.
	6. Acompañar y asesorar a grupos de mujeres aportando a la construcción de su autonomía y la gestión de sus propios proyectos.		

SANTANDER	1. Consolidar en Santander los avances educativos de las mujeres que permita a las mujeres urbanas y rurales del departamento,	promoviendo el derecho a una educación no sexista y a una formación para el trabajo	obtener un mayor reconocimiento y valoración de sus derechos humanos, así como una inserción equitativa en el mercado laboral.
	2. Derecho a la educación no sexista y acceso a la formación		para el acceso al mercado laboral.
	3. Promover medidas necesarias para la garantía de los derechos económicos y patrimoniales		para la participación en la economía del departamento.
	4. Avanzar en la realización del derecho a la participación política, la representación y el ejercicio de su autonomía en las dimensiones política, sociales, institucionales y subjetivas		para la construcción de la democracia y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho;
	5. Proteger, garantizar y hacer cumplir el derecho de las mujeres santandereanas, en su diversidad, a una vida libre de violencias;		
	6. Fomentar el reconocimiento y la realización de los DSDR de las mujeres en su diversidad	garantizando el acceso a servicios de salud integral, oportuna y de calidad.	
	7. Promover el derecho de las mujeres en su diversidad a prácticas culturales y procesos comunicativos con equidad de género.		
	8. Impulsar el reconocimiento y promoción del derecho a la seguridad alimentaria, a un hábitat y una vivienda digna y un ambiente sostenible de las mujeres en su diversidad.		
VALLE DEL CAUCA	1. Contar con lineamientos de un Plan de Acción transversal para la Equidad de las Mujeres que le permita a la Gobernación enfocar sus políticas, planes, programas y proyectos		para el logro de la dignidad, equidad, sororidad y justicia social con las mujeres.
	2. Fortalecer procesos organizativos de las mujeres en su diversidad étnico-cultural territorial, condición socioeconómica, edad,	potenciando sus habilidades, conocimientos y experiencias,	con el fin de garantizar su participación equitativa y cualificada en los espacios, instancias y procesos de deliberación y decisión tanto departamentales como municipales.
	3. Definir orientaciones para la construcción de planes de Acción sectoriales que le permitan al gobierno departamental enfocar su labor política, económica, social, cultural y ecológica		con miras a promover y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Anexo 4. Ejemplo de lógica de implementación en un documento de PPG. Caso Antioquia.

Ejemplo de lógica de implementación – PPG Antioquia		
Nivel 1 Derecho	Nivel 2 Acciones estratégicas	Nivel 3 Acciones
<p>Autonomía económica de las mujeres y acceso a activos</p> <p>Obj.: Promover el mejoramiento de las condiciones de vida y la autonomía económica de las mujeres, a través de programas integrales de empoderamiento que garanticen el acceso de ellas a recursos y activos viables, mediante el ahorro y el acceso a créditos blandos y sostenibles y del reconocimiento del trabajo productivo y reproductivo y del aporte que ellas realizan a la economía.</p>	<p>1.1. Gestión, en el marco de la coordinación y la concurrencia intersectorial, acciones positivas que posibiliten el desarrollo y la autonomía económica de las mujeres en todos los sectores del mercado: industrial, ambiental, de servicios, etc., así como apoyo con dotación, capacitación, asesoría y acompañamiento hasta el punto de equilibrio.</p>	<p>1.1.1. Transversalización del enfoque de género en las Secretarías e instancias pertinentes, para implementación y apoyo económico a iniciativas empresariales y/o proyectos productivos.</p> <p>1.1.2 Formación a mujeres en competencias técnicas, tecnológicas, administrativas y contables de innovación y acompañamiento psicosocial.</p>
	<p>1.2 Promoción del acceso al trabajo decente y digno y al salario justo, de acuerdo a la normatividad vigente en materia laboral para las mujeres.</p>	<p>1.2.1. Reconocimiento público a las empresas y entidades públicas y privadas, que cumplan con los derechos laborales de las mujeres, respecto al porcentaje de contratación, acceso a mujeres diversas desde la igualdad de derechos, garantía de condiciones dignas, así como el pago de salarios justos a mujeres de municipios, a las mujeres adultas mayores y en situación de discapacidad.</p>
	<p>1.3. Impulso y seguimiento a procesos de titulación y restitución de tierras y compra de vivienda para las mujeres del departamento, priorizando la atención a las mujeres víctimas de conflicto armado</p>	<p>1.3.1. Consolidación de información sobre la situación de la tenencia de la tierra y predios de las mujeres del departamento, su situación respecto a la titularidad y propiedad sobre estos y el acceso real de estas mujeres a programas y proyectos de adquisición o mejoramiento de vivienda.</p> <p>1.3.2. Transversalización del enfoque de género y diferencial en la generación y seguimiento de políticas, planes y programas de vivienda, legalización de tierras y proceso de restitución desde los intereses y necesidades de las mujeres.</p> <p>1.3.3. Impulso a programas de asesoría, apoyo y acompañamiento a mujeres en asuntos legales relacionados con sanear aspectos tributarios, de impuestos o trámites, de legalización de bienes inmuebles, así como en procesos de restitución de bienes por despojo en escenarios de conflicto armado</p>
	<p>1.4 Generación de mecanismos de monitoreo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas promovidos desde la administración departamental, a través de la cual se están implementando la Ley 731 de 2002, para la promoción del acceso de mujeres rurales al desarrollo local</p>	<p>1.4.1. Implementación de procesos sistemáticos de formación, capacitación y sensibilización, con enfoque de género y diferencial, dirigido a funcionarios/as, servidores/as públicos de entidades territoriales, mujeres rurales y organizaciones de la sociedad civil, en la Ley 731 de 2002.</p> <p>1.4.2 Establecimiento de alianzas estratégicas entre organismos nacionales, departamentales y</p>

		<p>municipales, para la implementación efectiva de la Ley 731 de 2002.</p> <p>1.4.3. Fortalecimiento de la participación de las mujeres en los consejos Municipales de desarrollo rural, con mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de la implementación de la Ley 731 de 2002 en cada municipio.</p> <p>1.4.4. Promoción del ahorro y créditos blandos y sostenibles para mujeres rurales con el fin de garantizar su acceso a recursos y activos viable, a través del Plan Comadres.</p> <p>1.4.5. Fortalecimiento del "proyecto siembra" como un modelo a favor de la seguridad y soberanía alimentaria de las mujeres.</p>
--	--	---

*Tomado textual del proyecto de Ordenanza No. 16 de 2015 del departamento de Antioquia

Anexo 5. Descripción de referentes conceptuales y departamentos.

Concepto	Definición	Referencia teórica
Género:	<p>El género se define teniendo en cuenta los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construcción sociocultural que define qué es ser hombre o mujer. • Determina la relación entre hombre y mujer • Se construye en un tiempo y espacio específico. • El cuerpo es un espacio intervenido en relaciones sociales desiguales de poder hombre-mujer • No es equivalente a las mujeres. (Antioquia) 	coinciden en la descripción del análisis de género como una forma de develar desigualdades en la relación hombre-mujer, señalando que éstas son construcciones sociales que se transforman pues no están determinadas por las características biológicas. Atlántico define las categorías del género a partir de autoras como Joan Scott (1988) y describe la construcción de violencias, entre ellas la simbólica y la institucional a partir de Pierre Bourdieu (2000). (Atlántico)
Identidad de Género	Con relación a la Identidad de Género especialmente Antioquia lo define: Proceso individual y subjetivo, pero se encuentra inmerso en relaciones sociales	
Sexo	Incluye la definición de sexo: Disposición del cuerpo indica si es mujer o varón y que ingresa a un orden simbólico de género (Antioquia)	
Desarrollo - Género En Desarrollo (GED)	<p>El concepto de desarrollo fue más ampliamente descrito. Tomaron referencias similares para describir no sólo el desarrollo, también su intersección con el Enfoque de Género en Desarrollo (GED)</p> <p>De forma propositiva presentan el GED como forma de repensar el desarrollo y propender por la transformación de las relaciones de poder que marginan a las mujeres en todas las culturas. Como consecuencia se ha derivado la Institucionalización del enfoque de género y creación de un marco jurídico internacional.</p>	Lo referencia con autores como Manfred Maxneef con Desarrollo a Escala Humana y desarrollo de capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum. (Atlántico)
Brechas de Género	<p>Antioquia también define el concepto de brechas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expresiones de inequidad frente el ejercicio del poder institucional y social. • Relaciones prácticas discriminatorias 	CEDAW (Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer con sus siglas en inglés).
Ciudadanía Plena	<p>Sobre el concepto de Ciudadanía Plena: (Antioquia)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejercicio de poder. • Construcción de ciudadanías sustantivas que van más allá de la participación formal. • Ciudadanía formal: derechos civiles y políticos. • Ciudadanía sustantiva: derechos económicos sociales y culturales, civiles y políticos, derechos sexuales y reproductivos, derecho a tener derechos. • Busca consolidar la igualdad de oportunidades. 	

Igualdad de oportunidades	Se fundamenta en el reconocimiento constitucional de la igualdad jurídica, real y efectiva de derechos y oportunidades de mujeres y hombres, en el respeto de la dignidad humana y en los principios consagrados en los acuerdos internacionales sobre esta materia. La igualdad de oportunidades para las mujeres, y especialmente para las niñas, es parte inalienable, imprescriptible e indivisible de los derechos humanos y libertades fundamentales.	Ley 283 de 2003 (Artículo 2º) Colombia. (Santander)
Equidad de Género	Está orientada a lograr la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para mujeres, hombres, niñas y niños. La igualdad no significa que mujeres y hombres serán idénticos, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de mujeres y de hombres no dependen de si nacen varones o hembras. La equidad de género implica que los intereses, necesidades y prioridades tanto de mujeres como de hombres serán tomados en cuenta reconociendo la diversidad de los diferentes grupos de mujeres y hombres. La equidad de género no es un “asunto de mujeres” sino que debe ser objeto de atención y comprometer tanto a hombres como a mujeres. La igualdad entre mujeres y hombres se considera como cuestión de derechos humanos y como una precondition e indicador del desarrollo sostenible centrado en las personas.	www.undp.org/womwn/docs/gender.equality.strategy-2008-2011.doc (Santander)
Empoderamiento	Aunque esta definición está ubicada en los principios de la PPG de Antioquia, presentan una relación a diversas autoras para definirla: las mujeres incrementan su capacidad de configurar sus propias vidas y su entorno, concientización de las mujeres sobre sí mismas, trasciende lo económico, tiene significado político y como ciudadanas. Define aspectos como: sentido de seguridad y visión de futuro, capacidad de ganarse la vida, actuar eficazmente en la esfera pública, mayor poder para tomar decisiones en el hogar, participación en grupos no familiares como apoyo en la visibilidad en la comunidad. El empoderamiento es un proceso de cambio personal y un proceso dinámico y cambiante de acuerdo a los contextos y percepciones de las personas sobre sus propias necesidades e intereses vitales. 1. Poder interno: autoestima y autocontrol. 2. Poder con otras: acción colectiva. 3. Poder para cambiar la realidad: definir la propia vida.	Citan autoras como Aura Violeta Aldana. Shuler citado por Hernández et al 2008) Clara Murguialday. – (Antioquia)