

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento De Políticas Públicas

Convocatoria 2023 - 2024

Tesina para obtener el título de Especialización En Diseño De Políticas Públicas

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LAS MUJERES RURALES EN LA POLÍTICA
PÚBLICA PARA LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO DEL MUNICIPIO DE
PASTO, EN EL PERÍODO 2020-2023**

España Villota Isabel Cristina

Asesora: Rodrigues De Caires Carlos Miguel

Lectores: Ruiz González Iván Bolívar

Quito, 09 de junio de 2024

Dedicatoria

A mi familia.

Índice de contenidos

Resumen	7
Agradecimientos.....	8
Introducción	9
Capítulo 1. La participación ciudadana desde la perspectiva del diseño de políticas públicas 11	
1.1 La participación ciudadana como problema de diseño de políticas públicas	11
1.1.1 Instrumentos de participación ciudadana.....	12
1.1.2 La participación ciudadana en el ámbito local.....	13
1.1.3 La participación ciudadana desde una perspectiva crítica	14
1.1.4 La participación ciudadana de las mujeres	14
Capítulo 2. Contexto e instrumentos de la política pública para la equidad de las mujeres del municipio de Pasto	16
2.1 Descripción de la política pública para las mujeres y la equidad de género del municipio de Pasto con ajustes de inclusión para las mujeres rurales e indígenas.....	16
2.2 Caracterización de la política a partir de los instrumentos NATO.....	17
Capítulo 3. La MPMCR como mecanismo de participación ciudadana en la política pública de equidad de género del municipio de Pasto	20
3.1 El contexto de la participación ciudadana	20
3.2 La MPMCR del municipio de Pasto.....	22
3.3 Funciones de la MPMCR	23
Capítulo 4. Incidencia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en la política pública para las mujeres y la equidad de género del municipio de Pasto	27
4.1 Alcance de la MPMCR en la PPG.....	27
4.2 Principales áreas de incidencia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en la MMR	29
Conclusiones	32
Referencias	35
Anexos.....	38

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla 2.1. Línea de tiempo de la política pública de equidad de género en Colombia (1992-2022).....	16
Tabla 2.2. Identificación de los instrumentos NATO de la política pública para las mujeres y la equidad de género del municipio de Pasto	17
Tabla 4.1. Principales áreas de incidencia.....	29

Lista de abreviaturas y siglas

ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
MMR	Mesa de Mujeres Rurales
MOSIG	Mujeres, Orientaciones Sexuales e Identidades de Género
MPMCR	Mesa de Participación de Mujeres Campesinas y Rurales
NATO	Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PPG	Política Pública de Género
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
VBG	Violencias Basadas en Género

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Isabel Cristina España Villota autora de la tesina titulada “Participación ciudadana de las mujeres rurales en la política pública para las mujeres y la equidad de género del municipio de Pasto, en el período 2020-2023”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio de 2024

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'España V.' with a stylized flourish underneath.

Firma

Isabel Cristina España Villota

Resumen

El objeto de esta investigación es analizar la incidencia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en la política pública para las mujeres y la equidad de género en el municipio de Pasto, durante el período 2020-2023. Para cumplir con este objetivo, identificamos los mecanismos de participación ciudadana y analizamos los temas de mayor incidencia en la política pública. Aplicamos una metodología cualitativa de investigación, que incluyó el análisis documental y la realización de entrevistas semiestructuradas a actores clave en el proceso. El marco analítico de esta tesina corresponde al diseño de políticas públicas y se centra en analizar la participación ciudadana como un problema de diseño de políticas públicas.

Durante el período de estudio encontramos que, primero, dentro de la Política Pública de Género (PPG) con ajustes de inclusión para las mujeres rurales e indígenas, la instancia de participación creada específicamente para promoverla fue la Mesa de Participación de Mujeres Campesinas y Rurales (MPMCR). Segundo, luego de una fase de socialización y un proceso democrático de elección, en la MPMCR existe representación de mujeres pertenecientes a los once corregimientos del municipio de Pasto. Tercero, las mujeres rurales tuvieron mayor incidencia en las áreas de fortalecimiento de la participación ciudadana, empoderamiento económico, reactivación económica y violencias de género.

Finalmente, se destaca que esta investigación aporta elementos valiosos para posteriores estudios sobre participación ciudadana en contextos locales, particularmente sobre la participación ciudadana de mujeres.

Agradecimientos

A Dios por guiar mi camino.

Introducción

La investigación se centra en responder a la pregunta ¿cómo la participación ciudadana de las mujeres rurales incidió en el diseño de la política pública para las mujeres y la equidad de género con ajustes de inclusión para mujeres rurales e indígenas en el municipio de Pasto, en el período 2020-2023? Esta participación se dio en el marco de la Mesa de Participación de Mujeres Campesinas y Rurales (en adelante MPMCR).

El ajuste de la política pública para las mujeres realizado en el año 2019 abrió el espacio para la creación de mecanismos de participación ciudadana, específicamente para las mujeres rurales que hacen parte de los once corregimientos del municipio de Pasto. Entre estos mecanismos destaca la MPMCR, que tuvo como objetivo fortalecer la participación de las mujeres rurales en la política pública.

El objetivo de esta investigación se centra en analizar cómo se desarrolló la participación ciudadana de las mujeres rurales y de qué manera incidió en la Política Pública de Género (en adelante PPG) en el municipio de Pasto, entre 2020 (año de constitución de la MPMCR) y 2023, es decir, el período de gobierno del alcalde German Chamorro de la Rosa. En ese sentido, se plantean como objetivos específicos i) Describir los instrumentos de participación ciudadana de las mujeres rurales en la política pública para las mujeres y la equidad de género con ajustes de inclusión para mujeres rurales e indígenas en el municipio de Pasto y ii) identificar las áreas de mayor incidencia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en la política pública para las mujeres y la equidad de género del municipio de Pasto.

Para responder a la pregunta de investigación, el marco analítico se ha elaborado ubicando a la participación ciudadana como un problema de diseño de políticas públicas. La comprensión de la participación ciudadana como una forma de incidir en la toma de decisiones públicas es importante para analizar cómo la participación ciudadana de las mujeres rurales incidió en la PPG del municipio de Pasto.

Se ha utilizado una metodología cualitativa de investigación y como método el estudio de caso. Este proporciona herramientas para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la política pública para las mujeres y la equidad de género con ajustes de inclusión para mujeres indígenas y rurales del municipio Pasto. Además, es relevante porque puede llegar a constituirse en un referente para posteriores estudios sobre la incidencia de la participación ciudadana de mujeres rurales en procesos de diseño de políticas públicas locales.

A su vez, se han utilizado herramientas como la revisión documental de fuentes primarias que incluyeron actas internas de sesiones ordinarias y extraordinarias de la Secretaría de las Mujeres, Orientaciones Sexuales e Identidades de Género (en adelante MOSIG) y la MPMCR, así como los planes de acción y los documentos de rendición de cuentas de la Mesa y otros documentos de la alcaldía del municipio de Pasto sobre el proceso de participación ciudadana de las mujeres rurales. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas a dos grupos de actores que participaron del proceso; es decir, se entrevistó tanto a representantes del gobierno como a representantes de la sociedad civil, con el propósito de conocer desde su perspectiva cómo fue el proceso de participación ciudadana de las mujeres rurales en la política pública para las mujeres y la equidad de género.

Por último, esta tesina está estructurada en cuatro capítulos. El primer capítulo contiene el marco analítico, el cual se centró en ubicar a la participación ciudadana en el marco de las políticas públicas. El segundo capítulo presenta el contexto e instrumento de la PPG del municipio de Pasto, a través de la descripción de la política pública objeto de estudio y la caracterización de la política, mediante los instrumentos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (NATO). El tercer capítulo describe a la MPMCR como instancia específica de participación para las mujeres rurales. El cuarto capítulo identifica las áreas de mayor incidencia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en la política pública para las mujeres y la equidad de género del municipio de Pasto. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Capítulo 1. La participación ciudadana desde la perspectiva del diseño de políticas públicas

Para analizar cómo la participación de las mujeres rurales incidió en la PPG del municipio de Pasto, este estudio se inscribe en el marco analítico de diseño de políticas públicas y ubica a la participación ciudadana como un problema de diseño de políticas públicas.

1.1 La participación ciudadana como problema de diseño de políticas públicas

El proceso de incorporar la participación en el diseño de las políticas públicas en América Latina ha ocasionado una transformación en las formas de intervención del Estado en la sociedad (Rofman 2007 citado en Leyva et al. 2022). Esta inclusión se da con el fin de rescatar la dimensión política de la relación entre Estado y sociedad civil (Canto 2008 citado en Leyva et al. 2022), y a su vez como una manera de contrarrestar el modelo burocrático y tecnocrático de toma de decisiones públicas. Por lo tanto, este ajuste en la concepción de la mediación entre el Estado y la sociedad civil se debió en gran medida a una respuesta frente al modelo administrativo-gerencial y elitista que se afianzó en los años noventa del siglo XX con las reformas de la administración pública. Y, como consecuencia de ello, trajo consigo la inclusión de la participación en el diseño de las políticas públicas (Leyva et al. 2022).

Igualmente, la participación de la sociedad civil en las políticas públicas legitima los problemas públicos, en tanto permite que haya una confluencia de diversos actores para que la interpretación sobre la problemática sea aceptada. También, la participación concede legitimidad a la escogencia de las alternativas, así como a la contrastación de los instrumentos (Leyva et al. 2022). En el mismo sentido, la participación puede facilitar la implementación de las decisiones al generar colaboración con actores no estatales, incorporar recursos adicionales y reducir la oposición o resistencia. Todo ello es fundamental y funcional en las políticas públicas, dado que la participación ayuda a construir espacios más democráticos en los territorios.

En este orden de ideas, en un contexto de democracia participativa, la participación ciudadana se refiere a la inclusión de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión pública y tiene entre sus finalidades: contribuir a la democracia, legitimar las acciones del gobierno e incidir en el mejoramiento del proceso de diseño de las políticas públicas (Ziccardi 2020). Así, la participación ciudadana en políticas públicas debe pensarse a partir de diversas prácticas de inclusión de la ciudadanía, en procesos como planeación y gestión pública.

En síntesis, la participación ciudadana hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en las tomas de decisiones públicas (Ziccardi 1998). Esto supone una relación entre los ciudadanos y las autoridades gubernamentales, en la que se genere una interacción entre múltiples actores, relaciones que en ciertos casos pueden ser multi nivel y crear redes de interdependencia (Ziccardi 2009).

El interés en la participación ciudadana ha incidido en la ampliación del ámbito político y la expansión del terreno de lo público, lo que ha ocasionado una transformación de la relación entre ciudadanos, conocimientos y comportamientos políticos. En efecto, los ciudadanos participan en función de sus intereses y estos, a su vez, se encuentran condicionados por un conjunto de recursos que, en la práctica, son distribuidos de forma desigual entre la población. De ahí que la intensidad de la participación también sea desigual (Font 2001).

1.1.1 Instrumentos de participación ciudadana

Ahora bien, a partir de un estudio sobre las experiencias más frecuentes de participación, Joan Font (2001) clasificó los instrumentos de participación ciudadana en cuatro grupos, así:

- i) Mecanismos de consulta a las comunidades: buscan establecer mecanismos formales de diálogo entre grupos o comunidades. Generalmente, tienen un alcance sectorial o territorial (ejemplo: consejos o comisiones);
- ii) Mecanismos deliberativos: estos mecanismos insisten en dotar a los ciudadanos de herramientas que refuercen su capacidad para tomar decisiones (ejemplo: foros temáticos);
- iii) Mecanismos de democracia directa: se centran en extender la participación a un mayor número de ciudadanos (ejemplo: referendos); y
- iv) Otros mecanismos, como la evaluación de servicios públicos.

Sin embargo, además de la existencia de estos instrumentos, para que la participación ciudadana sea efectiva se requiere de condiciones institucionales y deliberativas que la promuevan (Ziccardi 2020).

A su vez, los instrumentos de participación ciudadana deben diseñarse en función de los objetivos particulares de cada proceso e incluir otros espacios como: las mesas de trabajo, los talleres de discusión temática, la creación de grupos de expertos sobre ciertos temas, entre otros. De esta forma, quien fomenta el proceso participativo deberá diseñar las reglas para su

debido funcionamiento, con el fin de modificar las prácticas y conductas poco democráticas que están presentes en las estructuras sociales (Ziccardi 2009).

Además, se requiere identificar los obstáculos que un proceso participativo debe evitar, pues el legalizar, institucionalizar y/o abrir espacios de participación ciudadana, no implica que deban funcionar de modo efectivo automáticamente. Dentro del ámbito institucional es recurrente ver que ciertos funcionarios no confían en las capacidades de los ciudadanos para ejecutar determinados procesos como cambios en el espacio, construcción de obras, elaboración de diseños, cálculo de costos, entre otros; escenarios en los que la participación de la ciudadanía puede prolongar el tiempo en la toma de decisiones de los funcionarios que forman parte de los procesos sustantivos en la estructura organizacional del Estado. Por ende, una de las tareas debe consistir en capacitar a los servidores públicos locales sobre la importancia de involucrar a la ciudadanía en estos procesos (Ziccardi 2009).

1.1.2 La participación ciudadana en el ámbito local

En la actualidad, promover la participación ciudadana constituye uno de los principales desafíos de los gobiernos, para garantizar el ejercicio responsable de la ciudadanía (Ziccardi 2020a). A esto se suma un proceso de institucionalización de la participación ciudadana, provocada por una excesiva burocratización (Ziccardi 2020b)

Estas tendencias se ponen de manifiesto en el ámbito local, ya que el municipio es la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía. En este espacio converge una multiplicidad de actores que reclaman representatividad en función de sus condiciones e intereses particulares. Para atender estos reclamos, en las últimas décadas los gobiernos locales en América Latina han puesto sus esfuerzos en promover instrumentos de participación (Ziccardi 2020a), y es justo en este nivel en el que se centra la investigación.

En el terreno local, para que la participación ciudadana sea efectiva se requiere, entre otros factores, generar compromisos y condiciones institucionales para la deliberación pública y la interacción social. De manera que, recae en los gobiernos locales la responsabilidad de efectivizarlas, promoviendo espacios de participación ciudadana, canales de comunicación y la difusión de información que lleven a la apropiación de estos instrumentos por parte de la ciudadanía; suscitando en última instancia que los ciudadanos participen de los asuntos y las decisiones públicas (Ziccardi 2020).

1.1.3 La participación ciudadana desde una perspectiva crítica

Desde una perspectiva crítica, la burocratización de los procesos participativos que resulta de una excesiva regularización, la convierte en un procedimiento técnico, en el que los actores actúan según criterios previamente establecidos. En efecto, la participación se transforma en un instrumento técnico desideologizado, es decir, sin carácter crítico (Noguera y Navas 2016).

De esta forma, la institucionalidad reglamenta a los mecanismos de participación y su proceso de toma de decisiones, despojando a la participación ciudadana de su carácter problematizador. Así, la participación se convierte en la implementación del contenido de un conjunto de normas estatales y no en un mecanismo popular para la creación de normas de consenso (Noguera y Navas 2016).

Por ello, desde este punto de vista, la burocratización de la participación se convertiría en un mecanismo de control social que regularía la participación, impidiendo que adquiriera un carácter autónomo y problematizador con el Estado. Aquí, las instituciones estatales pasan a ser el sujeto de la participación y la sociedad civil el objeto de la participación (Noguera y Navas 2016).

1.1.4 La participación ciudadana de las mujeres

La introducción de la perspectiva de género en los procesos participativos debe considerarse como un proceso de cambio en las relaciones de poder e influencia en las políticas públicas, así como un medio para resaltar las características específicas de las mujeres e identificar los mecanismos que generan desigualdades. La participación ciudadana destinada a la transformación social podría tener efectos negativos, en caso de que no se empodere a las mujeres. Por ello, resulta necesario incluir las opiniones de las mujeres y escuchar sus conocimientos y necesidades individuales (Parés Martín et al. 2020).

Desde una perspectiva de género, las desigualdades estructurales conducen a diferentes grados de acceso a posiciones de poder que perjudican tanto la presencia de las mujeres, como el éxito de sus contribuciones para influir en los resultados. El origen de estas desigualdades se puede encontrar en constructos sociales y culturales que asignan roles específicos a cada género. Esta doble presencia les supone una mayor carga de trabajo y a su vez dificulta las relaciones sociales y de participación (Parés Martín et al. 2020).

Para empoderar a las mujeres se requiere fortalecer la transversalidad del enfoque de género en la participación ciudadana, lo cual implica superar situaciones de exclusión y

subrepresentación de las mujeres en la participación en todas las políticas públicas. Además, teniendo en cuenta que las vivencias de cada una están condicionadas por circunstancias de vida como su educación, crianza, procedencia étnica o país de origen, aparece el desafío de obtener una representación diversa de las mujeres, ya que solo ellas pueden expresar con claridad sus necesidades (Parés Martín et al. 2020).

Por su parte, en el contexto de la participación ciudadana local, la representatividad puede darse por elección o por designación del gobierno o los ciudadanos. Generalmente, en las comisiones o consejos, los miembros son nombrados por las autoridades, a diferencia de lo que ocurre en las instancias vecinales que se escogen directamente por la ciudadanía. En cualquiera de los casos es necesario transparentar las reglas utilizadas para la constitución de estos espacios de participación ciudadana (Ziccardi 2009).

De modo que, la representación se puede dar de manera individual (mujeres) o colectiva (agrupaciones, comités, asociaciones, gremios, cámaras, etc.). Igualmente, es necesario considerar que, si en un territorio hay varias asociaciones y agrupaciones locales, estas deben ser reconocidas e integradas a los instrumentos de participación ciudadana (Ziccardi 2009). El reciente impulso de la participación ciudadana en las políticas públicas no puede comprenderse sin hacer mención al proyecto de democracia participativa, el cual respalda la acción sostenida de los movimientos sociales, entre estos de los movimientos de mujeres (Espiau, Saillard y Ajangiz 2005).

Capítulo 2. Contexto e instrumentos de la política pública para la equidad de las mujeres del municipio de Pasto

Para situar el tema de investigación, relacionado con la incidencia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en la PPG del municipio de Pasto en el período 2020-2023, este capítulo inicia con la descripción del contexto. Luego, se presenta un análisis de los instrumentos NATO de la política pública estudiada.

2.1 Descripción de la política pública para las mujeres y la equidad de género del municipio de Pasto con ajustes de inclusión para las mujeres rurales e indígenas

En Colombia la equidad de género se incorpora a la agenda pública en la década de los noventa, fundamentalmente, a partir de la Constitución Nacional de 1991, en la que se reconoce como un derecho fundamental la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Respecto al diseño de políticas públicas específicas para el tema de equidad de género, se destacan los hitos que se observan en la tabla 2.1.

Tabla 2.1. Línea de tiempo de la política pública de equidad de género en Colombia (1992-2022)

1992	1994	1999	2013	2013	2018	2022
Política integral para la mujer	Política de participación y equidad de la mujer	Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres	Política mujeres constructoras de paz	Política pública nacional de equidad de género para las mujeres	Pacto XIV, Pacto para la equidad de la Mujer – contenido en el PND	Política pública de equidad de género para las mujeres: Hacia el desarrollo sostenible del país

Elaborado por la autora con base en las PPG en Colombia 1992 – 2022.

Dentro del anterior contexto nacional, la equidad de género en la ciudad de Pasto ingresó en la agenda pública municipal el año 2001 con la expedición del Plan de Desarrollo Municipal “Pasto: Espacio de vida, cultura y respeto” que incorporó “el tema mujer”, así como el posterior diseño de la PPG. En el año 2019 se ajustó para dar paso a la Política pública para las mujeres y la equidad de género del municipio de Pasto, en la que también se incluyeron a las mujeres rurales e indígenas, quienes son objeto principal del presente análisis.

La PPG del municipio de Pasto con ajustes de inclusión para las mujeres rurales e indígenas cuenta con un horizonte de aplicación hasta el año 2031. Su objetivo es:

Fortalecer la inclusión social para el cierre de brechas y la transformación cultural a partir del trabajo articulado de 7 líneas estratégicas, de manera que se logre garantizar la inclusión de las mujeres rurales indígenas en todas las esferas de la vida social, desde su propia visión de los que es el territorio y sus fortalezas (...) (Acuerdo 063/2019).

Para alcanzar este objetivo, la política identificó siete líneas de acción en temas relacionados con: construcción de paz; empoderamiento económico; erradicación de violencias; deconstrucción de los referentes de machismo y subordinación; promoción de la salud integral; articulación del enfoque de género en la zona rural, y fortalecimiento de los liderazgos (Acuerdo 063/2019).

Además, sobre la de participación ciudadana, la política pública formuló acciones que buscan garantizar los derechos de participación de las mujeres rurales e indígenas, a través de mecanismos como: el Consejo de Mujeres, la MMR, resguardos, cabildos, veedurías ciudadanas, espacios de debate, entre otros, dando apertura a la participación ciudadana de las mujeres dentro de los siete ejes que conforman esta política.

2.2 Caracterización de la política a partir de los instrumentos NATO

Identificar los instrumentos de política es un paso central en el proceso de diseño de políticas públicas, porque constituyen los recursos para la formulación, implementación y evaluación de una política. Estos instrumentos se distinguen en cuatro tipos: de Autoridad, de Información, de Tesoro y de Organización; todos constituyen la taxonomía NATO de políticas públicas (Peters 2018; Hood 1983).

En esta sección se identifican los instrumentos NATO de la PPG, con ajustes de inclusión para las mujeres rurales e indígenas. Por su parte, la tabla 2.2 contiene la identificación de los principales instrumentos de la política.

Tabla 2.2. Identificación de los instrumentos NATO de la política pública para las mujeres y la equidad de género del municipio de Pasto

Recurso	Instrumento
Información	Portal de rendición de cuentas de la alcaldía municipal
Regulación	Conpes 4080/2022

	Acuerdo 036 de agosto de 2019
	Plan de desarrollo municipal 2020 – 2023
	Acuerdo 020 de octubre de 2007
Finanzas	Presupuesto municipal – anualizado
Organización	Mesa de Participación de Mujeres Campesinas y Rurales (MPMCR)
	Consejo Ciudadano de Mujeres
	Secretaría de las Mujeres Orientaciones Sexuales e Identidad de Género (MOSIG)

Elaborado por la autora con base en los instrumentos NATO de la PPG.

Los instrumentos de información buscan diagnosticar los problemas públicos (función detectora) e incidir en el comportamiento de los grupos de interés (función efectora). Están diseñados para influir de manera consciente en los procesos de políticas a través del control de la información (Howlett 2019). En ese sentido, al momento de identificar las herramientas de información con las que cuenta la PPG se destaca el portal de rendición de cuentas de la alcaldía municipal, mediante el cual es posible consultar sobre los avances en la ejecución de los planes y políticas que están a cargo de las secretarías de gobierno municipal, entre estos, la política pública objeto de estudio (Alcaldía de Pasto 2023).

Los instrumentos de Autoridad “(...) cumplen una doble función, coercitiva y colaborativa, al distribuir sanciones e incitaciones para influenciar las conductas individuales y colectivas” (Fontaine 2021, 29). Para este caso de estudio, es importante destacar el documento Conpes 4080/2022, a través del cual se aprueba en Colombia la “Política pública de equidad de género para las mujeres: Hacia el desarrollo sostenible del país” (Conpes 4080/2022) y como instrumentos locales, el Acuerdo 020/2007: “Por medio del cual se adopta la política pública para la equidad de las mujeres y la equidad de género en el municipio de Pasto y se dictan otras disposiciones”. También, el Acuerdo Municipal 036/2019: “Por medio del cual se modifica el acuerdo 020/2007 del 31 de octubre y se adopta la Política Pública para las mujeres y la equidad de género en el municipio de Pasto y se dictan otras disposiciones”. Estos instrumentos son importantes en la medida en que establecen un marco normativo que determina los alcances de la política pública para las mujeres del municipio de Pasto y reglamenta los mecanismos de participación ciudadana para las mujeres rurales.

Los instrumentos financieros se relacionan con la transferencia de recursos hacia o desde los actores, para promover la participación en programas del Estado (Howlett 2019). Entre los instrumentos financieros con los que cuenta el municipio para la implementación y ejecución de la política pública para las mujeres, se encuentra el presupuesto municipal anualizado, desde el que se asignan recursos específicos para la ejecución de la política pública y el funcionamiento de las instituciones con competencias en su implementación.

Por su parte, los instrumentos de organización hacen referencia a los actores, las estructuras y los mecanismos de coordinación con los que cuenta una política para materializarse. En ese sentido, la implementación y seguimiento de la “política pública para las mujeres y la equidad de género con ajustes para las mujeres rurales e indígenas” está a cargo de la Secretaría MOSIG del municipio de Pasto. Además, la política implicó la creación de instancias de participación ciudadana como la MPMCR y el Consejo Ciudadano de Mujeres.

Por último, es importante anotar que, en la práctica, ningún instrumento o tipo de instrumentos es responsable del éxito o fracaso de la política pública y, por el contrario, se requiere una adecuada calibración de los cuatro grupos de instrumentos (Fontaine 2021). Lo anterior es relevante para el caso de estudio, especialmente para analizar el proceso de ajustes de la política pública para las mujeres y la inclusión de las mujeres rurales e indígenas.

Capítulo 3. La MPMCR como mecanismo de participación ciudadana en la política pública de equidad de género del municipio de Pasto

Para responder a la pregunta de investigación, este capítulo describe los instrumentos de participación ciudadana de las mujeres rurales en la PPG del municipio de Pasto, en el periodo 2020 – 2023. El capítulo inicia con una descripción del contexto sobre participación ciudadana del municipio de Pasto, para luego profundizar en la MPMCR como máxima instancia de participación específica para las mujeres rurales.

3.1 El contexto de la participación ciudadana

En Colombia la participación ciudadana encontró sustento normativo con la Constitución Nacional de 1991, que la reconoce como un principio constitutivo del Estado, un derecho y un deber ciudadano. En consecuencia, el Estado tiene el deber de promover la participación ciudadana en la toma de decisiones a través de mecanismos democráticos de representación que, desde el punto de vista formal, garantizan el derecho a participar en el ejercicio del control político.

En medio de este contexto, la participación ciudadana refuerza el proceso de descentralización y autonomía de los entes territoriales, constituyéndose en una herramienta democrática para la formación de nuevos ciudadanos que se interesen más en la gestión de lo público. Asimismo, la participación ciudadana en el nivel territorial implica comprenderla y desarrollarla de conformidad a sus contextos, los intereses de los actores y sus capacidades particulares (Velásquez y González 2023).

Así, desde la década de los noventa, Pasto ha tenido una tradición de participación ciudadana, en su mayoría agenciada por parte de los alcaldes y asociada a mecanismos como los cabildos abiertos, las mingas, el presupuesto participativo, las veedurías ciudadanas, entre otros. Al mismo tiempo, esta tradición participativa ha contribuido a ampliar los ámbitos de influencia de la participación, pues a medida que confluyen más actores, se agregan nuevas temáticas a la agenda de participación, entre estos la cuestión de la equidad de género.

Para el período de estudio de esta investigación, bajo la administración municipal de Germán Chamorro de la Rosa, la participación ciudadana formó parte del Plan de Desarrollo Municipal, el cual propende por: “un Gobierno Abierto con transparencia, participación y colaboración”. Con respecto al tema específico de participación de las mujeres en escenarios de incidencia política, se buscó garantizar la participación de las mujeres mediante: “(...)

condiciones de igualdad y dignidad, el goce efectivo de sus derechos y se entenderá que las mujeres son actores activas del desarrollo territorial y del tejido social” (Chamorro de la Rosa 2020, 99). Además, se preocupó por la transversalización del enfoque de género en las áreas relacionadas a fortalecer la autonomía de las mujeres.

Igualmente, la política pública para las mujeres y la equidad de género del municipio de Pasto, con ajustes de inclusión para las mujeres rurales e indígenas, identificó la necesidad de establecer mecanismos de participación específicos para las mujeres rurales e indígenas del municipio de Pasto. Sobre este punto se profundizará en la siguiente sección.

Para comenzar a abordar los mecanismos de participación ciudadana en la política pública para las mujeres y la equidad de género, es necesario considerar las diferencias existentes entre las mujeres urbanas y rurales que habitan en el municipio de Pasto. Según las cifras más recientes, en el sector rural del municipio de Pasto residen 45,311 mujeres (51,9% sobre el total de la población rural) y en el sector urbano 162,551 mujeres (53,2% sobre el total de la población urbana) (DANE 2018; Observatorio Colombiano de las Mujeres 2020).

Además, se deben tener en cuenta algunas diferencias presentes en la cotidianidad de la vida de las mujeres urbanas y rurales, tales como: las mujeres urbanas cuentan con más formación académica; disparidad de horas trabajadas a la semana; acceso a medios digitales e internet. Las mujeres rurales, en cambio, dedican más tiempo al cuidado y trabajo doméstico (no remunerado), debido a que tienen condiciones precarias como la falta de: agua potable, estufas de gas, transporte, etc.; escaso o nulo acceso a la salud, entre otras (Chamorro de la Rosa 2020, 104).

Teniendo en cuenta todas estas particularidades del contexto en el municipio de Pasto entre mujeres urbanas y rurales, la participación ciudadana de las mujeres rurales en la política pública para las mujeres y la equidad de género, desde el punto de vista formal, se orientó a garantizar los derechos de participación de las mujeres rurales e indígenas, a través de mecanismos como: el Consejo de Mujeres, la MMR, resguardos, cabildos, veedurías ciudadanas, espacios de debate, entre otros.

A su vez, se implementó un enfoque para fortalecer la inclusión social y la transformación cultural mediante siete líneas de trabajo (Alcaldía de Pasto 2019):

- Mujeres Constructoras de Paz
- Autonomía económica e igualdad en la esfera laboral y del cuidado

- Erradicación de todas las formas de Violencias Basadas en Género (VBG)
- Deconstrucción de los referentes de machismo y subordinación de lo femenino en la educación, los medios de comunicación y la cultura local
- Promoción de una salud integral que reconoce la diversidad de las mujeres
- Fortalecimiento, renovación y posicionamiento de los liderazgos de mujeres y hombres en condiciones de equidad y articulación del enfoque de género diferencial, territorial y étnico
- Fortalecimiento de espacios interinstitucionales y transectoriales.

Sin embargo, dado que el objetivo de esta investigación es analizar cómo la participación ciudadana de las mujeres rurales incidió en la política pública para las mujeres y la equidad de género en el municipio de Pasto, en el período 2020-2023, se profundizará en el análisis de la MPMCR, por ser esta la instancia específica que busca promover la participación ciudadana de las mujeres rurales.

3.2 La MPMCR del municipio de Pasto

La MPMCR fue creada mediante el Decreto 0409/2019 y tiene como objetivo fortalecer la veeduría ciudadana para la implementación de la política pública para las mujeres. Para alcanzarlo, tiene entre sus funciones: realizar seguimiento y control social a la política pública; servir como canal de comunicación entre las mujeres y las organizaciones de mujeres en sus corregimientos; promover la participación de las mujeres en su jurisdicción; promover alianzas entre las distintas instancias de coordinación; entre otras (Decreto 0373/2020).

Para los representantes del gobierno municipal, la creación de esta Mesa como instancia de participación fue el resultado de los ajustes realizados a la política en el año 2019, y buscó otorgar una mayor representación a las mujeres rurales de los diecisiete corregimientos de la ciudad. De esta forma, en el período 2020 – 2023, la administración municipal inició el proceso de consolidación de estos instrumentos y la puesta en funcionamiento de los mismos (entrevista 02, febrero 2024).

Sin embargo, durante los primeros meses del año 2020 no fue posible articular ni organizar el proceso de implementación de este espacio de participación, puesto que en el mes de marzo la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la emergencia sanitaria global, por la pandemia de Covid-19. Por este motivo, en Colombia y alrededor de todo el mundo se vivió un período de confinamiento obligatorio. Esta situación particular representó un punto de

ruptura en el proceso de implementación de la MPMCR como espacio de participación de las mujeres rurales en la política pública.

Sobre este punto, desde la institucionalidad manifestaron que en el año 2020 la pandemia limitó mucho la participación presencial y la virtualidad se volvió un aspecto importante. Sin embargo, la participación virtual de las mujeres rurales e indígenas fue más complicada. Por esta razón, se resolvió invitar a las mujeres para construir el diseño del plan de desarrollo local, que se enfocó en recoger los puntos más importantes acordes a la realidad para los cuatro años de gobierno. Sobre este mismo punto, la representante de las mujeres rurales comentó que: “en el 2020 se interrumpió el proceso de participación y muchas mujeres perdieron el interés por participar (...) Estas circunstancias conllevaron a que muchas desertaran de estos espacios de participación” (entrevista 01, febrero 2024).

3.3 Funciones de la MPMCR

Como vemos la participación ciudadana se enlazó con la participación de las mujeres rurales del municipio de Pasto en la PPG, efectuado mediante el ajuste de 2019, el cual se encaminó a ampliar el alcance de las políticas públicas con inclusión de las mujeres rurales, indígenas y afro descendientes. Así, mediante decreto 036/2019 se creó la MPMCR.

Sin embargo, la implementación de esta instancia de participación dependió de la voluntad política del gobierno de turno. Por un lado, se destaca que, con el alcalde Pedro Vicente (2016 – 2019), se realizó el ajuste de la política. Por el otro, con el alcalde Germán Chamorro (2020 – 2024), el desafío fue consolidar los instrumentos y que las mujeres participaran. En consecuencia, fue durante la administración de Chamorro que se logró que efectivamente se consolidara y entrara en funcionamiento la MPMCR (Entrevista 02, marzo de 2024).

Para su implementación, el primer paso fue socializar el ajuste de la política a la ciudadanía porque existía desconocimiento respecto a los cambios introducidos en la PPG y las instancias de participación para las mujeres campesinas y rurales que se crearon. Allí se identificó que las mujeres estaban relegadas por sus condiciones, usos y costumbres. Sin embargo, las mujeres campesinas fueron más abiertas a recibir la información cuando se socializó; muchas de ellas querían inscribirse para participar en los procesos de elección (Comunicación personal 01, marzo de 2024).

Además, en octubre de 2020 se decidió mediante Decreto 0373/2020, modificar el Decreto 0409/2019 para otorgarle a la MPMCR otras funciones, entre las que se destacan principalmente:

- Crear su Plan de Acción anual de manera autónoma.
- Socializar la PPG y los ajustes de inclusión para Mujeres Rurales e Indígenas en los territorios rurales del Municipio.
- Generar alianzas y gestiones con entidades del sector público, privado y cooperación internacional.
- Elaborar un informe anual de seguimiento que contenga como mínimo, información relacionada con los avances alcanzados en la implementación de la PPG, el cumplimiento de las responsabilidades de las dependencias, instituciones y entidades aliadas, las buenas prácticas institucionales y organizativas identificadas y los retos.
- Socializar el informe anual de seguimiento a las mujeres de los territorios y a la Administración Municipal, representada por la Secretaría de las Mujeres (Decreto 0373/2020).

En este sentido, siguiendo a Ziccardi se evidencia que, además del desafío que implicó la implementación de la MPMCR, fue necesario diseñar reglas de funcionamiento que promovieran una participación ciudadana efectiva a través de metodologías participativas, tales como: la creación de un plan de acción o un informe de seguimiento, promoviendo un debate público para acercar el Estado a las mujeres rurales.

3.4 El proceso de elección de la MPMCR

Así, teniendo en cuenta los factores antes mencionados, en octubre de 2020 mediante el Decreto 0373/2020, se modificó el Decreto 0409/2019, para entre otros asuntos reglar el proceso de convocatoria, postulación y elección de la MPMCR. En efecto, realizada esta modificación, se abrió paso al proceso de constitución de esta instancia de participación, en el que se sumaron todos los esfuerzos durante la pandemia. Entonces, a partir del mes de octubre de 2020 se inició con una fase de apertura y reactivación progresiva.

No obstante, la implementación de la MPMCR representó un desafío, porque al momento de hacerlo se percibió desconocimiento de las mujeres rurales sobre la importancia de estos espacios (entrevista 02, febrero de 2024). Además, desde la percepción de las mujeres rurales hasta este momento, la PPG tuvo un carácter centralizado y atendía las demandas de las

mujeres urbanas, para luego expandirlas hacia el sector rural, desconociendo las realidades particulares de los entornos rurales (entrevista 01, febrero 2024).

El proceso de creación de la MPMCR del municipio de Pasto inició con la expedición del Decreto 0373/2020, que trajo consigo un proceso de socialización de la política pública en los sectores rurales, mediante un diálogo abierto con la ciudadanía (entrevista 02, febrero 2024).

De acuerdo a la información documental revisada sobre el proceso de conformación de la MPMCR, en el mes de octubre de 2020 la Alcaldía de Pasto, a través de la Secretaría de Género, socializó el proceso de conformación de esta instancia en los diecisiete corregimientos rurales del municipio de Pasto (Acta Final de Escrutinio de votación elecciones de la MPMCR del municipio de Pasto, período 2020-2023).

Agotada esta etapa de socialización, la Secretaría de las Mujeres inició el proceso democrático de convocatoria y elección de la MPMCR. Entonces, quienes deseaban postularse como representantes de este espacio de participación ciudadana, de acuerdo al decreto 0373/2020, debían tener los siguientes requisitos: ser mujer o mujer diversa; certificar la residencia en el corregimiento donde se postulaba, y demostrar experiencia en el trabajo con mujeres campesinas y rurales. De esta forma, resultaron electas ocho mujeres rurales, en representación de los corregimientos de: Mapachico, Jamondino, La Caldera, Mocondino, Gualmatan, Catambuco y Jongovito, todos localizados en zona rural del municipio de Pasto.

Sobre este proceso es importante mencionar que, realizada la elección (en el mes de diciembre de 2020) tres corregimientos no lograron obtener el número de votos necesarios para alcanzar representatividad en la Mesa. Desde la perspectiva de la ciudadanía, esto se debió a que este proceso fue liderado principalmente desde la institucionalidad, desconociendo las características diferenciales de cada uno de los territorios y sobre todo las dinámicas de las mujeres rurales (entrevista 01, febrero 2024).

Considerando lo anterior, y para subsanarlo, la institucionalidad durante los meses siguientes (entre febrero y abril del año 2021) convocó un nuevo proceso de elección en estos corregimientos. De esta forma, en abril de 2021 la Mesa contó con la participación de representantes de los once corregimientos del municipio¹, una representante de la academia y una representante de las organizaciones sociales.

¹ La zona rural del municipio de Pasto está conformada por los corregimientos de: Morasurco, Buesaquillo, Genoy, Mapachico, El Encano, La Laguna, Catambuco, Santa Barbara, Nariño, La Caldera y Obunuco.

Asimismo, en el acta de posesión de la MPMCR consta que a los veinte días del mes de marzo de 2021, se escogen once representantes de Mujeres Campesinas de cada corregimiento, quienes fueron elegidas democráticamente por votación para formar parte de la MPMCR del Municipio de Pasto, en el período 2020-2023. La MPMCR funge como órgano consultivo de la política pública, es decir, hacen un seguimiento a la implementación de la política pública desde una perspectiva de la ciudad. Además, tienen la función de realizar estrategias que ayuden a cambiar estereotipos de género, desarrollo sostenible de 50/50, y el trabajo sobre nuevas masculinidades en los territorios rurales donde más se sigue sufriendo por la violencia basada en género en razón al patriarcado existente y la subordinación de la mujer.

Ahora bien, una vez abordada la conformación de la MPMCR del Municipio de Pasto como mecanismo de participación ciudadana de las mujeres rurales, en la siguiente sección nos centraremos en analizar el alcance de la participación ciudadana en la PPG en el municipio de Pasto.

Capítulo 4. Incidencia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en la política pública para las mujeres y la equidad de género del municipio de Pasto

Con el propósito de contribuir al análisis de incidencia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en la PPG, en este capítulo se identifican las áreas de mayor incidencia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en dicha política, durante los años 2020-2023.

4.1 Alcance de la MPMCR en la PPG

Una vez conformada la Mesa como mecanismo de participación de las mujeres rurales en la PPG, a partir del 21 de abril de 2021 las mujeres de la Mesa comenzaron a sesionar con el fin de dar cumplimiento al Decreto 0373/2020, y establecer las acciones, así como llegar a otros acuerdos interinstitucionales con otros actores, incluidos actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG), actores privados, entre otros. Es decir, su funcionamiento se alcanzó con el retorno a la presencialidad de las actividades de la Alcaldía y con la participación de mujeres representantes de los once corregimientos del municipio de Pasto.

En este contexto, el gobierno municipal buscó la implementación de la MPMCR bajo ciertas líneas estratégicas, con el fin de diseñar las líneas de acción que guiaran una hoja de ruta. Cada línea estratégica estuvo enmarcada dentro de temas como: prevención de violencias; fortalecimiento y empoderamiento económico; y promoción de la participación de mujeres. Así, para ligar estas líneas estratégicas al plan de acción, en el marco de la PPG se realizaron varias actividades como: la Feria de Semillas, Sabores y Saberes, entre otros eventos promovidos por la institucionalidad. Por ende, la participación ciudadana se insertó dentro de este contexto socio-cultural y la MPMCR se consolidó como un mecanismo de participación que incidió en la agenda de la PPG, y en la visibilización de las necesidades particulares de las mujeres rurales del municipio de Pasto.

Sin embargo, se evidenció la falta de financiamiento y la asignación de recursos específicos para el funcionamiento de la MPMCR. El funcionamiento de la Mesa sí contó con recursos de otros actores, como ONG y organismos internacionales, entre otros actores, que se interesaron en apoyar el desarrollo de las actividades promovidas por esta instancia de participación ciudadana.

Ahora bien, respecto a sus acciones, a partir del año 2021 la MPMCR elaboró un Plan de Acción, que consistió en una hoja de ruta, donde se incorporaron las actividades que se iban a

trabajar durante una vigencia específica de tiempo, que en este caso fue anual. También, se buscó que a través de las actividades se realizaran incidencias tanto en el Municipio de Pasto como en los corregimientos. Por ello, el Plan de Acción debe ser estratégico; es decir, medible, ejecutable y cumplible (Acta No. 02/2021). Cada año, la Secretaría MOSIG expone la metodología y las líneas de la Política Pública que se debe seguir para realizarlo, estas son: Participación e incidencia; Autonomía y reactivación económica; Capacitación, formación y sensibilización con enfoque de género; visibilización de las necesidades particulares de las mujeres de los once corregimientos que conforman la Mesa, y las acciones de Seguimiento y Evaluación (Acta No. 01/2022).

En consecuencia, siguiendo cada una de esas líneas, tanto la Secretaría MOSIG como las mujeres de la Mesa deben proponer las actividades y las instancias institucionales que deberían participar para que se cumplan con mayor efectividad. Además, el seguimiento se realiza mediante la rendición de cuentas de la MPMCR de Pasto, durante el primer trimestre del año siguiente, donde se observan qué actividades se cumplieron, cuáles no, qué se debe mejorar e incluir.

Además, la MPMCR ha sido un mecanismo clave para promover la participación ciudadana de las mujeres rurales en la PPG, y la inclusión de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión pública de los temas de género, así como contribuir a la agenda de la política pública en aspectos del gobierno y de desarrollo económico.

Por otra parte, a pesar de que desde años atrás existía un Consejo Ciudadano de Mujeres, la consolidación de la MPMCR representó un reto para incentivar la participación ciudadana, porque no solamente se trató de socializar la política pública, con el fin de que las mujeres pudieran ejercer su liderazgo, sino también de promover estas instancias para que las mujeres rurales participaran e incidieran en el proceso de toma de decisiones sobre la PPG (entrevista 02, marzo 2024). Tal como lo afirma Ziccardi (2009), en el nivel local confluyen múltiples actores que reclaman representatividad. En el caso de estudio, la MPMCR otorgó representatividad a las mujeres rurales que pertenecen a los once corregimientos del municipio de Pasto. Además, mediante esta instancia se sumaron al proceso participativo.

4.2 Principales áreas de incidencia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en la MMR

Es importante rescatar los aspectos fundamentales sobre la participación ciudadana de las mujeres rurales en la PPG. En la tabla 4.3 se recogen a modo de síntesis las principales áreas de incidencia de la participación ciudadana de las mujeres en la MPMCR.

Tabla 4.1. Principales áreas de incidencia de las mujeres rurales en la MPMCR

Áreas	Incidencias de la Mesa
Empoderamiento económico	Fortalecimiento de emprendimientos; Ferias, eventos, etc.
Violencia Basada en Género (VBG)	Rutas de atención; jornadas de sensibilización y capacitaciones; visibilización
Estudio de Políticas Públicas	Talleres de formación con la Secretaría MOSIG y OIM
Ciencia, Tecnología e Innovación (CatiNar)	Talleres de aprendizaje de paquetes informáticos básicos: Word, Excel, PowerPoint, etc.
Agricultura	Trabajo en conjunto con mujeres campesinas con vocación agraria
Programas Sociales (SISBÉN)	Beneficiar, atender y priorizar la población de los corregimientos

Elaborado por la autora con base en todas las Actas de Reunión de la MPMCR del Municipio de Pasto (2021; 2022; 2023).

De esta forma, sobre la incidencia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en la PPG se encontró que: en primer lugar, se desarrollaron acciones de articulación intersectorial entre la Secretaría de Género del municipio de Pasto y actores como ONGs y organismos internacionales para fortalecer la participación de las mujeres rurales, entre estos se destaca: el acompañamiento de la OIM al proceso de fortalecimiento de las capacidades de las mujeres, por medio de talleres y capacitaciones. Como resultado de esto, en el año 2021 se realizó un taller de políticas públicas y plan de acción para construir una ruta de atención a mujeres lideresas, con enfoque de género y étnico.

Además, desde la MPMCR y con el apoyo de la Secretaría de Género del municipio de Pasto se coordinaron acciones con otros sectores del gobierno municipal. Por ejemplo: se articuló

con la Secretaría de Agricultura y de Desarrollo Económico para promover acciones de desarrollo territorial e impulsar acciones conjuntas de interés para las mujeres rurales como: la Feria Nariño Compra lo Nuestro; Yo Compro lo de Mi Tierra, entre otras (Acta 02/2022).

Otro de las cuestiones de interés que atendió la Mesa durante el período de estudio estuvo relacionado con el tema de reactivación y empoderamiento económico de las mujeres rurales. Sobre este se destaca el desarrollo de acciones como el mercado campesino, Feria Nariño compra lo nuestro; Evento reactivación económica de las mujeres y donación de comida para animales; Yo compro lo de mi tierra. Además, la MPMCR apoyó el emprendimiento de mujeres en el territorio, mediante la entrega de pie de cría de cuyes en los corregimientos. Asimismo, en un trabajo de articulación intersectorial entre OIM y CATINAR se desarrollaron talleres sobre agronomía y manejo del suelo, temas priorizados en la agenda consensuada en el marco de las asambleas de la Mesa, entre otras (Acta 04/2021). A su vez, la Secretaría MOSIG ha estado comprometida en prestar ayuda a las mujeres de los corregimientos que lo requieran (comunicación personal 01, marzo 2024).

Otra de las iniciativas de la Mesa fue solicitar a la Secretaría MOSIG que mediante la Dupla Naranja se realizara un acompañamiento a la construcción de las rutas de atención a las mujeres víctimas de violencia basadas en género y se invitara a: policía, comisaría, secretaría de salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Como parte del proceso se activó la ruta de atención junto con la Fiscalía General de la Nación y la Policía. No obstante, una vez que se agotara la judicialización con la autoridad competente, se remitían los casos ante las comisarías de familia, con el fin de dar continuidad al procedimiento según lo que ordena la ley. Con estas acciones de articulación interinstitucional, se esperaba que hubiese mayores garantías para las mujeres habitantes de los corregimientos, así como para los niños (as) y adolescentes que conforman el núcleo familiar.

Sobre este mismo eje de violencias, la Mesa hizo un llamado para que fueran atendidos los diferentes casos de violencia y robos presentados en los corregimientos. Ante esta solicitud, se invitaron a diferentes dependencias de la administración municipal como la Subsecretaría de Fomento de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Alcaldía de Pasto, Subsecretaría de Turismo y Subsecretaría de Educación. Asimismo, se acordó una alianza con el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN) para atender y priorizar a toda la población de los corregimientos.

A pesar de estas acciones, la percepción de las mujeres rurales es que las únicas ideas que se ejecutan son las que provienen de la institucionalidad, porque la mayoría de las actividades que ellas proponen, no las realizan bajo el argumento de que no hay presupuesto. De modo que las iniciativas de la ciudadanía no se realizan por falta de interés. Por tal motivo, algunas mujeres tienen la percepción de que los instrumentos de participación ciudadana no han contribuido a fortalecer la participación ni la incidencia de las mujeres rurales en la PPG. (Entrevista 01, febrero de 2024).

Conclusiones

Esta tesina buscó dar respuesta a la pregunta ¿Cómo la participación ciudadana de las mujeres rurales incidió en el diseño de la política pública para las mujeres y la equidad de género en Pasto, en el período de 2020-2023? Para esto se aplicó una metodología cualitativa y se usó como método el estudio de caso. Se emplearon herramientas metodológicas como la revisión documental y entrevistas semiestructuradas a actores clave en el proceso.

El primer capítulo de la tesina corresponde al marco analítico, el cual brindó las herramientas de análisis necesarias para comprender cómo la participación ciudadana de las mujeres rurales incidió en el diseño de la PPG del municipio de Pasto. Este capítulo estudió la participación ciudadana como un problema del diseño de las políticas públicas. En ese contexto, primero, se describieron los instrumentos de participación ciudadana como herramientas de democratización del Estado que contribuyen a fortalecer la incidencia de los ciudadanos en las políticas públicas. Segundo, se abordó la participación ciudadana en el ámbito local, por cuanto es la instancia más próxima a la ciudadanía y donde se centra esta investigación. Por último, se presentó la participación ciudadana de las mujeres y su incidencia en las políticas públicas.

El segundo capítulo describe el contexto de la política pública para las mujeres y la equidad de género del municipio de Pasto con ajustes de inclusión para las mujeres rurales e indígenas, partiendo de una breve referencia al contexto nacional, hasta situar el tema en el contexto local. Aquí se observa que la cuestión de género ingresó a la agenda local en la década del 2000 a través del Plan de Desarrollo Municipal, y se consolidó en el año 2009 con la expedición de la política pública para las mujeres y la equidad de género, ajustada en el año 2019, que incluyó el enfoque de mujeres rurales e indígenas. En la segunda parte de este capítulo, presento un análisis de la política desde los instrumentos NATO.

El tercer capítulo inicia con el contexto de la participación ciudadana en Colombia, resaltando la tradición participativa que impulsó el diseño de mecanismos participativos de carácter local. En este contexto, Pasto se ubica como un territorio con tradición participativa, que en los últimos años amplió su influencia de participación hacia las mujeres. La segunda sección se centra en describir a la MPMCR, en tanto es el mecanismo específico de participación de las mujeres rurales creado en la política pública. De ahí que, en la tercera sección se describe el proceso de elección y constitución de la Mesa, la cual cuenta con una representante por cada uno de los once corregimientos del municipio de Pasto. En la cuarta sección se describen

las reglas de funcionamiento formuladas desde la institucionalidad para promover la participación de las mujeres rurales en esta instancia.

En el cuarto capítulo se identificaron las áreas de mayor incidencia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en la PPG, durante los años 2020-2023. Sobre este punto se destaca primero que la MPMCR, a través de su plan de acción, logró acciones en áreas como: fortalecimiento de la participación ciudadana, empoderamiento económico, reactivación económica y violencias de género. Segundo, pese a la falta de financiamiento de esa instancia de participación, para el desarrollo de algunas de las acciones propuestas en la Mesa, contaron con la participación de actores privados, ONG y organismos internacionales. Tercero, pese a lo anterior, las mujeres consideran que muchas de sus propuestas no fueron consideradas en la agenda de la Mesa y que sus operaciones respondieron exclusivamente a los intereses de la institucionalidad municipal.

Considerando que la PPG del municipio de Pasto tiene un horizonte de aplicación hasta el año 2031, se recomienda promover acciones que lleven a fortalecer las relaciones entre las autoridades locales del municipio de Pasto y las mujeres rurales, para que en el ejercicio de su ciudadanía avancen en el reconocimiento de sus derechos y obligaciones.

Además, es pertinente señalar la falta de conocimiento de los actores locales sobre el proceso de participación ciudadana de las mujeres rurales en la PPG del municipio de Pasto durante el período de estudio. Esta situación se manifestó mediante la renuencia de algunos funcionarios y ex funcionarios a participar en esta investigación. Frente a lo anterior, se recomienda capacitar a los servidores públicos locales sobre la importancia de involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, así como fortalecer las acciones de sensibilización y capacitación a los servidores públicos y a los representantes del gobierno municipal, sobre la importancia de la participación ciudadana de las mujeres rurales en la PPG. Esto con el fin de fortalecer los espacios de participación e interacción entre el gobierno local y la ciudadanía.

Se recomienda ampliar los espacios de participación de las mujeres rurales en el marco de la PPG, mediante la realización de actividades como talleres, foros temáticos, entre otras acciones que contribuyan a las ciudadanas en su capacidad para tomar decisiones sobre temas de políticas públicas, y al reconocimiento de sus derechos como ciudadanas.

Se sugiere fortalecer la MPMCR como instancia de participación de las mujeres rurales, acogiendo una mayor representación de la diversidad de mujeres que habitan los corregimientos, ampliándose hacia la aplicación de un enfoque diferencial que acoja a las

mujeres migrantes, LGBTI, en situación de discapacidad, entre otras características diferenciales de las mujeres que habitan en la ruralidad.

Referencias

- Acta de reunión 01/2021. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 21 de abril.
- Acta de reunión 01/2022. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 28 de febrero.
- Acta de reunión 01/2023. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 16 de febrero.
- Acta de reunión 02/2021. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 20 de mayo.
- Acta de reunión 02/2022. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 31 de marzo.
- Acta de reunión 02/2023. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 15 de marzo.
- Acta de reunión 03/2021. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 10 de junio.
- Acta de reunión 03/2022. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 31 de mayo.
- Acta de reunión 03/2023. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 29 de marzo.
- Acta de reunión 04/2021. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 1 de julio.
- Acta de reunión 04/2022. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 17 de junio.
- Acta de reunión 04/2023. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 19 de abril.
- Acta de reunión 05/2021. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 19 de julio.
- Acta de reunión 05/2023. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 24 de mayo.
- Acta de reunión 06/2021. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 29 de julio.
- Acta de reunión 06/2023. Sesión Extraordinaria-Mesa de trabajo. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 30 de mayo.
- Acta de reunión 07/2021. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 16 de septiembre.
- Acta de reunión 07/2023. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 21 de junio.
- Acta de reunión 08/2021. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 23 de septiembre.
- Acta de reunión 08/2023. Sesión Extraordinaria-Mesa de trabajo. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 2 de agosto.
- Acta de reunión 09/2021. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 16 de noviembre.
- Acta de reunión 09/2023. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 31 de agosto.
- Acta de reunión 10/2021. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 6 de diciembre.

- Acta de reunión 11/2023. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 3 de octubre.
- Acta de reunión 12/2023. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 5 de octubre.
- Acta de reunión 13/2023. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 14 de noviembre.
- Acta de reunión 14/2023. Sesión Ordinaria. Mesa de participación de Mujeres Campesinas y Rurales del Municipio de Pasto. 19 de diciembre.
- Acuerdo 036/2016. Por medio del cual se modifica el acuerdo 020 del 31 de octubre de 2007 y se adopta la política pública para las mujeres y la equidad de género en el municipio de Pasto y se dictan otras disposiciones. 16 de agosto.
- Alcaldía de Pasto. 2019. “Se presentó el ajuste a la política pública para las mujeres rurales, campesinas e indígenas y la equidad de género del municipio de Pasto “Mujeres del Sur Rompiendo el Silencio””. *Alcaldía de Pasto*, 16 de julio.
<https://www.pasto.gov.co/noticias-mujeres-e-identidades-de-genero/12702-se-presento-el-ajuste-a-la-politica-publica-para-las-mujeres-rurales-campesinas-e-indigenas-y-la-equidad-de-genero-del-municipio-de-pasto-mujeres-del-sur-rompiendo-el-silencio>
- Alcaldía de Pasto. 2023. “Rendición de cuentas”.
<https://www.pasto.gov.co/index.php/rendicion-cuentas>.
- Bacque, Marie-Helene, Henry Rey e Yves Sintomer. “La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción política?”. En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, compilado por Manuel Canto Chac, 105-149. Ciudad de México: Siglo XXI editores.
- Chamorro de la Rosa, Germán. 2020. *Plan de Desarrollo Municipal: Pasto la gran capital 2020-2023*. https://www.asocapitales.co/wp-content/uploads/2020/11/Pasto_Plan-de-Desarrollo-Municipal_2020-2023.pdf
- Conpes 4080/2022. Política pública de equidad de género para las mujeres: Hacia el desarrollo sostenible del país.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2018. “Proyecciones de población del Censo de Población y Vivienda de 2018”.
- Decreto 0373/2020. Por medio del cual se modifica el decreto No. 0409 del 21 de noviembre de 2019. 02 de octubre.
- Decreto 0397/2011. Por medio del cual se modifica el decreto 0067 del 2006 mediante el cual se creó el consejo ciudadano de mujeres del municipio de Pasto. 15 de junio.
- Decreto 0504/2022. Por el cual se liquida el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones del municipio de Pasto para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023. 23 de diciembre.
- Espiau, Mireia, Dominique Saillard y Rafael Ajangiz. 2005. “Género en la participación. Un camino por recorrer”. *Cuaderno Bakeaz* 67.
- Flórez Lasso, Gloria, Viviana Andrea Enríquez y Mirta Sofía Pisso. 2007. Política pública para las mujeres y la equidad de género en el municipio de Pasto. Entre géneros: Mujeres y Hombres en Equidad. Universidad Nacional de Colombia Proyectos Temáticos Biblioteca Digital Feminista Ofelia Uribe de Acosta BDF Biopolítica y sexualidades. Oficina de Género y Derechos Humanos de la Alcaldía Municipal de Pasto.
- Font, Joan y Ismael Blanco. 2005. “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 31: 1-17.

- Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Goma y Marina Jarque. 2012. "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica". En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, compilado por Manuel Canto Chac, 56-104. Ciudad de México: Siglo XXI editores.
- Font, Joan. 2004. "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito social*, Coordinado por Alicia Ziccardi, 23-42. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos teorías y métodos*. Quito: FLACSO.
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government*. Londres: Macmillan.
- Howlett, Michael. 2019. *Policy Design Premier. Choosing the right tools for the job*. Nueva York: Routledge.
- Leyva, Santiago, Andrés Olaya, Juan Aristizábal, Andrea Echavarría, Daniela Roldán-Restrepo, Diana Paola Rojas, Juan David Montoya, Laura Gallego, Laura Toro, Luis Fernando Agudelo y Natalia Garay. 2022. *Modelo Para El análisis Y diseño De políticas Públicas (MADPP)*. Medellín: Editorial EAFIT.
- Noguera, Albert y Marco Navas. 2016. *Los nuevos derechos de participación: ¿Derechos constituyentes o consitutucionales? Estudio del modelo constitucional de 2008*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Observatorio Colombiano de las Mujeres. 2020. "Maternidad libre y voluntaria". https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/publicacion_139.pdf
- Parés Martín, Laura, Míriam Solá García, Jordi Pacheco i Canals, Blanca Rodá Goula e Ismael Peña-López. 2020. *Guía de género: integración en procesos participativos*. Ministerio de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia: Entitat Autònoma del Diario Oficial y de Publicaciones
- Peters, Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp. 2015. "Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 224: 15-44.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González. 2023. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Bogotá: Fundación Corona.
- Ziccardi, Alicia. 2009. *Las ciudades y la cuestión social*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) / Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) / Empresa de Desarrollo Urbano de Quito (INNOVAR).
- . 2012. "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local". En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, compilado por Manuel Canto Chac, 205-221. México: Siglo XXI editores.
- . 2020a. "Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa". En *Ciudades latinoamericanas. La cuestión social y la gobernanza local: antología esencial*, editado por María Mercedes Di Virgilio, 429-445. Buenos Aires: CLACSO
- . 2020b. "Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana". En *Ciudades latinoamericanas. La cuestión social y la gobernanza local: antología esencial*, editado por María Mercedes Di Virgilio, 429-445. Buenos Aires: CLACSO.

Anexos

Anexo 1. Tabla de entrevistas

Tabla de codificación de entrevistas				
Sector	Forma de contacto	Código	Nombre	Fecha de contacto
Sociedad civil	Entrevista	1	Confidencial	Realizada el 21 de febrero de 2024
Representante de la institucionalidad	Entrevista	2	Confidencial	Realizada el 04 de marzo de 2024
Representante de la institucionalidad	Comunicación personal	3	Confidencial	Realizada el 06 de marzo de 2024

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo