

**Análisis de la implementación del eje autonomía económica y acceso a activos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres: caso Gobernación Norte de Santander (2016 – 2019)**

Alix Celina Cruz

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Bucaramanga

2022

**Análisis de la implementación del eje autonomía económica y acceso a activos de la Política  
Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres para las Mujeres: caso  
Gobernación Norte de Santander (2016 – 2019)**

Alix Celina Cruz

Trabajo para optar al título de Magister en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Director:

Dr. Alexander Emilio Madrigal Garzón

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Bucaramanga

2022

### **Dedicatoria**

A Luis Emilio Cruz (q.e.p.d.), pilar fundamental y promotor del empoderamiento de sus hijas y nietas.

A Cecilia, Celina, Mary, Laura y todas las mujeres de la Familia Cruz Contreras por su valentía y tenacidad para sacar adelante sus seres queridos y cumplir sus sueños en medio de la cultura predominantemente machista.

A Karoll por atreverse a desafiar el entorno

A Danna y Sebastián para que logren disfrutar de una vida más equitativa.

A las fuentes de mi motivación, Giovany y Alex siempre en mi corazón.

A todas aquellas personas que han sufrido algún tipo de discriminación o violencia de género.

## **Agradecimientos**

En esta oportunidad deseo agradecer a Dios Todopoderoso por su guía divina que fortalece mi espíritu y poner ángeles en mi camino para poder superar los desafíos y lograr las metas propuesta.

Gracias a todas y cada una de las personas que han contribuido a afianzar mis conocimientos, de manera especial a los tutores de la maestría.

Gracias a todas las personas que aportaron a la presente investigación y en la construcción del presente documento resaltando especialmente a Linned y Sonia.

Gracias a mi director de tesis, Alexander Emilio Madrigal Garzón, que con su entrega, dedicación y paciencia me motivó a superar los retos que se presentaron, dando un acompañamiento respetuoso en mí proceso investigativo y dispuesto siempre para que se lograra el objetivo.

Gracias a todas y cada una de las personas de mi familia, amigas y amigos que me han dado su apoyo, comprensión y generosidad.

## Resumen

Dentro de la agenda política internacional se plantean unas metas ambiciosas para que se logre un desarrollo sostenible e integral desde las áreas ambiental, social y económica (CEPAL, 2018).

Por ello, se ha puesto mucho énfasis en la equidad de género como estrategia de cierre de brechas.

Es necesario decir que según el Banco Mundial (2021), Colombia ocupa el vergonzoso segundo lugar de América Latina en la categoría de los países más desiguales, encontrando marcadas diferencias entre los grupos poblacionales de mujeres y hombres. Por lo anterior y buscando garantizar el derecho a la igualdad, el Estado colombiano definió la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.

Por ello, esta investigación analizó la implementación del eje de autonomía económica y acceso a activos, tomando como caso de estudio a la Gobernación de Norte de Santander (2016 - 2019). A través de la revisión documental y desde la perspectiva institucional se encontró que formularon programas exitosos que sí contribuyen a cerrar brechas y superar la inequidad para las mujeres, pero los resultados tienen bajo impacto a nivel territorial.

**Palabras claves:** Mujer, género, política pública, desarrollo territorial, equidad.

### **Abstract**

Within the international political agenda, some ambitious goals are set so that sustainable and comprehensive development can be achieved from the environmental, social and economic areas (CEPAL, 2018). For this reason, great emphasis has been placed on gender equity as a strategy for closing gaps.

It is necessary to say that according to the World Bank (2021), Colombia occupies the disgraceful second place in Latin America in the category of the most unequal countries, finding marked differences between the population groups of women and men. Due to the above and seeking to guarantee the right to equality, the Colombian State defined the National Public Policy on Gender Equity for Women.

For this reason, this research analyzed the implementation of the axis of economic autonomy and access to assets, taking the Government of Norte de Santander (2016 - 2019) as a case study. Through the documentary review and from the institutional perspective, it was found that they formulated successful programs that do contribute to closing gaps and overcoming inequity for women, but the results have low impact at the territorial level.

**Keywords:** Woman, gender, public policy, territorial development, equity.

## Tabla de Contenido

Introducción .....	11
Marco General de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres con Énfasis en el Eje Autonomía Económica y Acceso a Activos .....	18
Problema de Investigación .....	18
<i>Estado del Arte de Evaluaciones de Políticas</i> .....	25
Marco Teórico y Conceptual.....	26
<i>Evolución del Concepto de Desarrollo</i> .....	26
<i>Planificación del Desarrollo</i> .....	35
<i>Políticas Públicas</i> .....	37
<i>Mujer, Género y Equidad</i> .....	39
Lineamientos Internacionales.....	41
Estructura de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres .....	43
<i>Eje Autonomía Económica y Acceso a Activos</i> .....	45
Implementación del Eje de Autonomía Económica y Acceso a Activos por Parte de la Gobernación de Norte de Santander.....	48
Caracterización de la Gestión Administrativa.....	48
<i>Estructura Institucional</i> .....	48
<i>Plan de Desarrollo Departamental un Norte Productivo para Todos 2016-2019</i> .....	51
Valoración de los Procesos de Gestión de la Gobernación de Norte de Santander en la Implementación del Eje Autonomía Económica y Acceso a Activos.....	61
<i>Eje Temático: 2.10 Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual, Acciones Relacionadas con la Autonomía Económica y Acceso a Activos</i> .....	62
Dimensión Económica .....	70

Recomendaciones al Gobierno Departamental para la Implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres .....	75
Vacíos de las Políticas de Equidad de Género para las Mujeres en el Departamento Norte de Santander .....	75
Desafíos .....	77
Factores Claves de Éxito .....	78
Recomendaciones al Gobierno Departamental .....	79
Conclusiones .....	81
Bibliografía.....	86

### Lista de tablas

Tabla 1. Diseño metodológico .....	16
Tabla 2. Teorías contemporáneas del desarrollo económico .....	27
Tabla 3. Formas de intervención del Estado .....	33
Tabla 4. Conceptos planificación .....	35
Tabla 5. Equidad de género vs Igual de género .....	40
Tabla 6. Guía para la evaluación e identificación de políticas justas de igualdad de género .....	42
Tabla 7 Matriz de análisis .....	44
Tabla 8. Subregionalización .....	52
Tabla 9. Síntesis del plan de desarrollo .....	54
Tabla 10. 2.10.1 Mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva .....	56
Tabla 11. 2.10.2 Mujer del norte: mujer educada para la productividad. ....	57
Tabla 12. 2.10.3 Mujer del norte, mujer saludable, mujer productiva .....	58
Tabla 13. 2.10.4 Mujeres en el norte, víctimas y constructoras de paz para la productividad.....	59
Tabla 14. 2.10.5 En un norte productivo, mujeres sin violencias .....	60
Tabla 15. 2.10.6 En la diversidad estamos todos. ....	60
Tabla 16. Programa mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva (primera parte) 63	
Tabla 17. Programa mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva (segunda parte) .....	64
Tabla 18. Programa mujer del norte: mujer educada para la productividad .....	66
Tabla 19. Programa mujeres en el norte, víctimas y constructoras de paz para la productividad	67
Tabla 20. Programa en un norte productivo, mujeres sin violencias .....	68
Tabla 21. Programa mujer del norte, mujer participativa y política para el desarrollo.....	69
Tabla 22. Programa mujer productiva, mujer visible.....	70
Tabla 23. 1.2 Competitividad.....	72
Tabla 24. 1.3 productividad agrícola y pecuaria .....	74

**Lista de figuras**

Figura 1 Pilares Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019 .....	21
Figura 2. Etapas del Crecimiento Económico por Walter Rostow .....	29
Figura 3. Estructura del Documento CONPES 161 Equidad de Género de las Mujeres .....	43
Figura 4. Mapeo de la estructura institucional, espacios y otros actores .....	50

## Introducción

Desde hace unas décadas, la equidad de género ha cobrado gran relevancia en la agenda política internacional, surgiendo como respuesta a una deuda histórica a la contribución realizada por las mujeres al desarrollo mundial. Dentro de los esfuerzos colectivos se encuentran los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS, consolidados el 25 de septiembre de 2015, iniciativa que “incluye 17 Objetivos y 169 metas, presenta una visión ambiciosa del desarrollo sostenible e integra sus dimensiones económica, social y ambiental” (CEPAL, 2018, p. 7).

Estos ODS, también conocidos como Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, son considerados un instrumento de planificación que une a los países mediante un trabajo mancomunado para llegar al cumplimiento de las metas propuestas, requiriendo del compromiso de los Gobiernos, porque su accionar debe ir en pro del desarrollo equitativo y sostenible. La meta del objetivo número cinco (5) es “lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas” (CEPAL, 2018, p. 7), considerando que, “la igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible” (CEPAL, 2018, p. 31).

Bien se podría afirmar que la variable género ha cobrado tal relevancia que ha sido incluida en estudios económicos y es tenida en cuenta como elemento transversal de la vida social. Es preciso decir que en el *Informe del Banco Mundial* (2021) se presentan los hallazgos encontrados en el país, por ejemplo, la existencia de “grandes desigualdades entre diferentes grupos poblacionales. Una mujer en Colombia tiene 1,7 veces más probabilidades de estar desempleada que un hombre” (p. 6).

Se considera que el mercado laboral colombiano, tiene en desventaja a las mujeres, ya que existe un elevado índice de informalidad, desempleo y segregación. Según el DANE/GEIH (2019) “casi 3 de cada 10 mujeres colombianas de 15 años y más no cuentan con ingresos

propios, a diferencia de 1 de cada 10 hombres” (p. 23). De igual manera, “las mujeres reciben por su trabajo ingresos 12,1% menores que los hombres” (p. 23).

Además, la diferencia de los ingresos de las mujeres en los centros poblados y rural disperso casi duplica al de las cabeceras, “33,6% vs 16,4%” (DANE, 2020, p. 33). Así mismo el 49% del trabajo de las mujeres no es remunerado porque los hombres no son corresponsables en la realización de las tareas domésticas (DANE, 2020). De igual forma “la tasa de desempleo de las mujeres es mayor a la de los hombres, en particular entre las y los jóvenes de 18 a 24 años” (DANE, 2020, p. 23). Las anteriores cifras evidencian la inequidad existente entre hombres y mujeres en el país, convirtiéndose en una preocupación, la cual, debe ser abordada mediante la generación de sinergias de los diferentes actores: públicos, privados, internacionales, nacionales y territoriales que conduzcan a la implementación de estrategias integrales que de manera eficiente y efectiva lleven al cierre de brechas.

Buscando dar respuesta a la problemática presentada con este grupo poblacional, Colombia ha formulado diferentes instrumentos<sup>1</sup> que incorporan la perspectiva de género y pretenden garantizar el derecho a la igualdad; dentro de ellos, se encuentra la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, establecida en el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES Social 161 de 2013, documento que contiene dicha política y su Plan de acción indicativo para el período 2013-2016. Es de aclarar que el CONPES Social 161 es producto del trabajo realizado en la definición de los lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, lanzados en 2012. Estos dos documentos se convierten

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, la Ley 051 de 1981 establece la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW; mediante el CONPES 2109 de 1984, se presenta la Política para la Mujer Rural; en 1992, la Política Integral para la Mujer; la Política de Participación y Equidad y de la Mujer se formuló en 1994; mediante la Ley 248 de 1995 se ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres en 1999, y la Política Mujeres Constructoras de Paz en el año 2003.

en la hoja de ruta para definir las acciones requeridas para superar las brechas existentes.

Por lo anterior, cabe preguntarse: ¿cómo ha sido la implementación del eje de autonomía económica y acceso a activos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, por parte de la Gobernación de Norte de Santander en el periodo 2016 – 2019?

Teniendo en cuenta que para el logro de la autonomía de las mujeres es indispensable disponer de su tiempo, capacitarse, recibir ingresos mediante el acceso al mercado laboral, en general, poder desarrollarse profesional y personalmente, de tal manera que pueda participar activamente en la vida política y social (CEPAL, 2016b. citado por DANE, 2020).

Este interrogante surge de la necesidad de conocer la correlación existente entre la política pública y plan de desarrollo departamental, centrando el análisis sobre el eje temático de autonomía económica y acceso a activos, teniendo en cuenta que el CONPES Social 161, depuró los ejes temáticos propuestos en los lineamientos de la política y los redujo a seis: construcción de paz y transformación cultural como ejes transversales de la política; participación en los escenarios de poder y de toma de decisiones; salud y derechos sexuales y reproductivos; enfoque de género en la educación; el plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias y, por supuesto, el de interés para la presente investigación el CONPES Social 161 de 2013, aunque en lo relacionado con género y desarrollo existen una gran variedad de temas aún por investigar.

Por ello, el presente estudio tiene como objetivo general analizar la implementación del eje de autonomía económica y acceso a activos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, tomando como caso de estudio la Gobernación de Norte de Santander en el periodo 2016 – 2019. Para cumplir con este objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Identificar el marco general de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, con énfasis en el eje autonomía económica y acceso a activos.
- Describir la implementación del eje de autonomía económica y acceso a activos por parte de la Gobernación de Norte de Santander en el periodo 2016 – 2019.
- Generar recomendaciones al Gobierno departamental para la implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.

Teniendo en cuenta que el mejoramiento de la calidad de vida depende de la superación de las brechas y las desigualdades sociales, si estas son abordadas adecuadamente se podrá obtener una mejor fuerza laboral, productiva y capacitada que asume los desafíos de la globalización de los mercados, contribuyendo al crecimiento económico sostenible y cohesionando la sociedad (Banco Mundial, 2021). Para ilustrar lo expuesto, se cree que Colombia para 2050 aumentaría el PIB per cápita en un 14% mediante el cierre de brechas de género en la educación y la fuerza laboral (Devadas y Kim, 2020. Citados por Banco Mundial, 2021, p. 6).

Se plantea como hipótesis que la implementación por parte del Gobierno departamental, del eje de autonomía económica y acceso a activos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres ha contribuido al desarrollo económico de Norte de Santander, mediante estrategias y acciones afirmativas que responden al diagnóstico inicial realizado y presentado en el Plan de Desarrollo Un Norte Productivo para Todos. Esto se evidencia en mejores indicadores económicos y resultados positivos referentes al empoderamiento de las mujeres, potencializando a este grupo poblacional en una fuerza productiva y capacitada, generadora de ingresos mediante su adecuada inserción al mercado laboral, con mayor autonomía e independencia, demostrando así, el cierre de brechas.

Por lo tanto, el diseño metodológico empleado es cualitativo, entendido como “un proceso interpretativo de indagación basado en distintas tradiciones metodológicas, la teoría fundamentada en los datos, y el estudio de casos que examina un problema humano o social” (Creswell, 1998 citado por Vasilachis, 2006, p. 2). Lo anterior se complementa con datos cuantitativos, centrando la atención en un proceso de revisión de bibliografía y recolección de información con acceso público, tales como leyes, decretos, ordenanzas, informes de rendición de cuentas, etc.

Este trabajo tiene en cuenta lo propuesto por Dankhe (1986), quien respecto a los estudios descriptivos afirman que, “buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis” (citado por Hernández et al 2006, p. 80). Según Hernández et al. (2006) su propósito no es indicar cómo se relacionan, lo que pretende es recoger información y medir las variables de manera independiente o conjunta. Lo anterior sustenta esta investigación, cuyo principal propósito es comprender realidades humanas, aspectos subjetivos e intersubjetivos, tales como el papel de la mujer en la esfera laboral y los diferentes factores que influyen en sus relacionales familiares, comunitarias y organizacionales.

Es necesario recordar que los enfoques cualitativos toman el fenómeno en torno a las concepciones propias de la población estudiada, analizando esta información y tomándola en su contexto; por ello, se utiliza como método de abordaje el inductivo. La finalidad es generalizar y dejar abierta la opción de trasladar las conclusiones y resultados del estudio a otros contextos de similares características.

En resumen, se utiliza como instrumento de recolección de información formatos para revisión documental precisando, en primera instancia, la normativa de la política pública de equidad de género a nivel nacional y departamental, así como los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Nacional y el Plan de desarrollo de Norte de Santander del periodo 2016 y 2019. En la tabla 1 se presenta el diseño metodológico, en la cual se sintetiza la metodología.

**Tabla 1.****Diseño metodológico**

Objetivo general:	Analizar la implementación del eje de autonomía económica y acceso a activos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, tomando como caso de estudio la Gobernación de Norte de Santander en el periodo 2016 – 2019.			
Objetivos (Fases)	Actividades (¿Qué hacer?)	Finalidad o producto (¿para qué hacerlo)	Etapas (Procedimientos)	Técnicas de Recolección de datos
Identificar el marco general de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres con énfasis en el eje autonomía económica y acceso a activos...	Recolección y organización de información	Dar a conocer la estructura de la política Pública Nacional de Equidad de Género	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Buscar documentos institucionales de la política</li> <li>✓ Identificar documentos internacionales de soporte de la política</li> <li>✓ Análisis de la información recolectada</li> </ul>	Análisis documental: Fichas bibliográficas. Tablas descriptivas.
Describir la implementación del eje de autonomía económica y acceso a activos por parte de la Gobernación de Norte de Santander	<p>Caracterización de la gestión administrativa del departamento Norte de Santander.</p> <p>Identificación de las generalidades del PDD 2016-2019 y resultados del eje Temático: 2.10 Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual.</p>	Conocer las actividades implementadas por parte de la Gobernación de Norte de Santander, referentes al eje de autonomía económica y acceso a activos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género, y su impacto en el desarrollo económico departamental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Rastrear en la web, información de interés para el estudio.</li> <li>✓ Buscar documentos institucionales, tales como el Plan de Desarrollo Departamental Un Norte Productivo para Todos 2016-2019, informes de gestión, entre otros.</li> <li>✓ Analizar la información recolectada</li> </ul>	Análisis documental: Matrices descriptivas: con categorías de análisis. Tablas síntesis y esquemas para revelar los resultados.
Generar recomendaciones al Gobierno departamental para la implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Conocer vacíos, desafíos y factores claves de éxito para la implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género en el departamento Norte de Santander, que permitan corregir desviaciones y obtener mejores resultados.</li> </ul>	Las experiencias mostraron datos interesantes, los cuales deben tenerse en cuenta para hacer políticas públicas vivas, flexibles, dinámicas, adaptables a las realidades territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Identificar vacíos, desafíos y factores claves de éxito a partir de la investigación</li> </ul>	Análisis documental: Cuadros síntesis.

**Fuente:** elaboración propia.

El documento se encuentra estructurado en tres capítulos. En el primero, se evidencia el marco general de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres con énfasis en el eje autonomía económica y acceso a activos. Para ello, se presenta el planteamiento del problema, luego los marcos de referencia teórico y conceptual, seguidamente los lineamientos internacionales y finalmente la estructura de la política, enfatizando en el eje de estudio.

En el segundo capítulo se describe la implementación del eje de autonomía económica y acceso a activos por parte de la Gobernación de Norte de Santander. Por ende, se expone la caracterización de la gestión administrativa, considerando la estructura institucional, el Plan de Desarrollo Departamental Un Norte Productivo para Todos 2016-2019, especialmente sus generalidades y el eje Temático: 2.10 Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual. Seguidamente, se dan a conocer los resultados de la valoración de los procesos de gestión de la Gobernación de Norte de Santander en la implementación del eje autonomía económica y acceso a activos, mediante el análisis de las acciones relacionadas con dicho eje de la política en el marco del Plan de Desarrollo Departamental Un Norte Productivo para Todos 2016-2019, eje Temático: 2.10 Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual y de la dimensión económica, los ejes temáticos competitividad, productividad agrícola y pecuaria.

En el tercer y último capítulo, se dan las recomendaciones al Gobierno departamental para la implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, teniendo en cuenta que la periódica revisión de los resultados obtenidos permite identificar los vacíos, desafíos y los factores claves de éxito, para que se conviertan en políticas públicas vivas, flexibles, dinámicas, adaptables a las realidades territoriales. Por último, se plantean las conclusiones.

## **Marco General de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres con Énfasis en el Eje Autonomía Económica y Acceso a Activos**

En el presente capítulo se identifica el marco general de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, con énfasis en el eje autonomía económica y acceso a activos, siendo necesaria la revisión y análisis documental de referentes teóricos. Lo primero que se da a conocer es el problema de investigación, posteriormente el marco teórico y conceptual, el cual servirá de referencia para analizar los resultados; para ello, se señala la evolución del concepto de desarrollo, las formas de planificación del desarrollo, la conceptualización sobre políticas públicas, la administración o gestión pública, mujer, género y equidad. Se continúa con lineamientos internacionales, para cerrar con la estructura de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y su eje autonomía económica y acceso a activos

### **Problema de Investigación**

Considerando la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS, con lo cual se busca clausurar las diferentes maneras de discriminación existente contra las mujeres, propendiendo, no solo por la protección del derecho fundamental de la igualdad, sino que pretende ir más allá, al considerar la importancia del empoderamiento, como camino al desarrollo sostenible, propiciando la participación equitativa de mujeres y hombres en el proceso del crecimiento económico y el disfrute de los beneficios derivados del desarrollo integral (Segovia & Williner, 2016).

A pesar de los múltiples esfuerzos de los diferentes Estados para cerrar las brechas de inequidad presente durante siglos, resaltando por ejemplo, la formulación de políticas públicas de equidad de género, cuya implementación ha logrado avances positivos; sin embargo, se puede afirmar, que no han sido suficientes porque persiste la discriminación hacia la mujer y existe una baja participación de la población femenina en los diferentes espacios políticos, económicos y

sociales. En un informe conjunto realizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las Naciones Unidas - ONU Mujeres y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013), se sostiene que persisten las desigualdades de género y que las mujeres son las más afectadas por la informalidad, el desempleo y la pobreza.

En este sentido, se puede hablar de la brecha mundial existente en la fuerza de trabajo. Según la Organización Internacional del Trabajo “el índice actual de participación de las mujeres en la población activa en el mundo se aproxima al 49%. En cambio, el de los hombres es del 75%. Por lo tanto, existe una diferencia de casi 26 puntos porcentuales y, en algunas regiones, la disparidad supera los 50 puntos porcentuales en el mundo” (OIT, 2021), en el caso de Colombia la participación activa de las mujeres es del 58,8%, mientras que la de los hombres es del 82,6 %, existiendo una diferencia de 23,8 puntos porcentuales (OIT, 2018).

Así mismo, la población femenina tiene mayores desafíos que la población masculina en el momento de buscar y encontrar trabajo. Según la Organización Internacional del Trabajo - OIT (2018), los puestos de trabajo de las mujeres suelen ser de baja categoría y en condiciones de mayor vulnerabilidad, sin que se puedan visualizar avances a corto plazo.

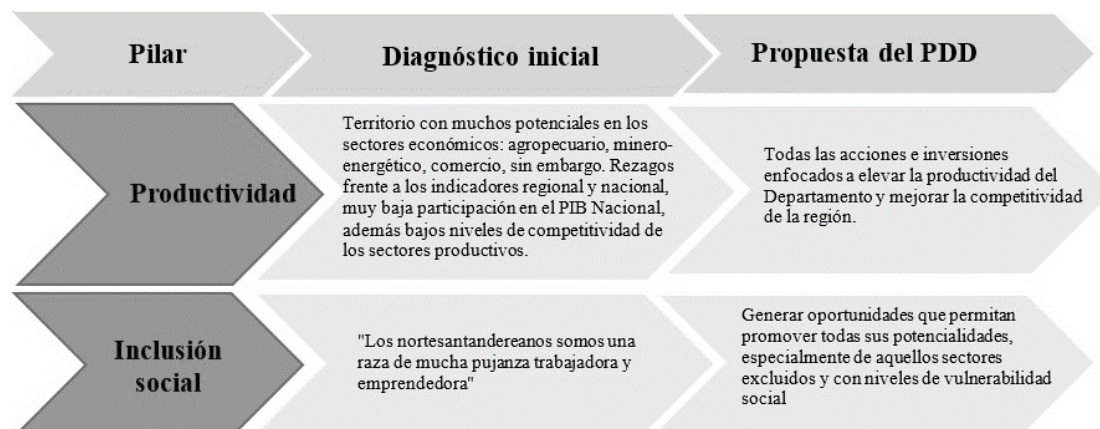
Por lo anterior, queda en evidencia que el mercado laboral colombiano, tiene en desventaja a las mujeres, ya que existe mayor índice de informalidad, desempleo y segregación. Según el DANE/GEIH (2019) “casi 3 de cada 10 mujeres colombianas de 15 años y más no cuentan con ingresos propios, a diferencia de 1 de cada 10 hombres” (citado por DANE, 2020, p. 23). De igual manera, “el 12,1% de las mujeres reciben por su trabajo ingresos 12,1% menores que los hombres” (DANE, 2020, p. 23). Del mismo modo, “la brecha de ingresos entre hombres y mujeres en los centros poblados y rural disperso es casi el doble que, en las cabeceras, el 33,6%

vs 16,4%”. Además, las mujeres tienen 22,9% de tasa de desempleo, siendo mayor a la de los hombres que es de 13,8%, existiendo más notoriedad entre las y los jóvenes de 18 a 24 años (DANE, 2020).

Ahora bien, Norte de Santander se encuentra organizado administrativamente en cuarenta municipios, caracterizándose por contar con una población mayoritariamente femenina superior a 12.000 respecto a la masculina; según las cifras del DANE, a partir del Censo Poblacional de 2005, para el año 2016 Norte de Santander proyectaba un total poblacional de 1.367.708, correspondiente a 689.994 mujeres y 677.714 hombres (Villamizar, 2016).

La anterior situación descrita es tomada en el Plan de Desarrollo Un Norte Productivo para todos por la Gobernación de Norte de Santander (2016) “como una explicación para las problemáticas y los retos que debe enfrentar el departamento en torno a las temáticas de mujer, equidad de género y diversidad sexual” (p. 126). Además, en relación con el aspecto laboral el departamento no es ajeno al panorama nacional, así lo dejan ver las cifras del DANE.

Hay que mencionar, que el Plan de desarrollo para Norte de Santander 2016 – 2019, contempla como pilares estratégicos la paz, la productividad y la inclusión social, en la siguiente figura 1 se presenta el diagnóstico inicial y la propuesta realizada para los dos últimos pilares.

**Figura 1***Pilares Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019*

**Fuente:** elaboración propia a partir de Gobernación Norte de Santander, 2016, p. 1.

De igual forma, dentro de la estrategia de desarrollo territorial se encuentra el cierre de brechas, como “mecanismo de política pública que permitirá a partir de la línea base de los indicadores sociales, proyectar metas que permitan acercar los indicadores regionales y nacionales y disminuir las disparidades y desequilibrios en los territorios” (Gobernación Norte de Santander, 2016, p. 2). Agregado a lo anterior, en dos de los objetivos estratégicos sectoriales y poblacionales, se proponen la implementación de la política pública de atención a la mujer – capacitación, microcréditos, empoderamiento social y el diseño e implementación de una política pública de inclusión de la población LGTBI (Gobernación Norte de Santander, 2016).

No obstante, se percibe un trabajo desarticulado entre las diferentes dependencias de la Gobernación de Norte de Santander y falta establecer mayores sinergias con otros actores en la implementación de los programas y proyectos relacionados con la equidad de género y el desarrollo económico departamental. Aunado a ello, se deben considerar los desafíos que han dejado la migración venezolana, la pandemia y las consecuencias de las medidas impuestas.

Como se afirmó anteriormente, en las últimas décadas, la igualdad de género ha estado en la agenda pública internacional, con el objetivo de subsanar la deuda social que existe con las

mujeres; este grupo poblacional ha sufrido los tres tipos de violencia: la directa, la estructural y la cultural, ocasionando desequilibrios y brechas en diferentes áreas individuales y sociales, lo cual ha traído consigo la promulgación de normas que se quedan en el papel y no tienen impactos reales en los índices de desigualdad, pobreza e inequidad (Munévar M & Mena O, 2009).

Una consecuencia del sistema neoliberal es el debilitamiento de la institucionalidad Pública porque impone minimizar el rol del Estado en la regulación de los mercados y el trabajo, relegando su accionar a la generación de políticas sociales que permitan contrarrestar las consecuencias del proceso, así mismo, “a menudo, se subordinaban los objetivos de igualdad a los objetivos de crecimiento económico” (CEPAL, 2010 citado por Benavente & Valdés, 2014, p. 20).

En el caso colombiano, se han promulgado una serie de leyes, decretos, ordenanzas, entre otras normativas<sup>2</sup>, para responder a los compromisos asumidos, especialmente en lo relacionado al desequilibrio de género, buscando garantizar el derecho a la igualdad de la mujer. Por ejemplo, la ley 1257 de 2008, generó a nivel jurídico nuevos aportes conceptuales en el país acerca de la violencia de género, en esta, se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, el artículo 2 define como una de sus formas la violencia económica como cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. De tal forma que se abre espacio para la defensa de los derechos de las mujeres, “tanto en las relaciones del ámbito privado (pareja y/o familia), y en los

---

<sup>2</sup> La Ley 051 de 1981 establece la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW; mediante el CONPES 2109 de 1984, se presenta la Política para la Mujer Rural; en 1992, la Política Integral para la Mujer; la Política de Participación y Equidad y de la Mujer se formuló en 1994; mediante la Ley 248 de 1995 se ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres en 1999, y la Política Mujeres Constructoras de Paz en el año 2003.

ámbitos públicos como el laboral, cultural y social; así como en ámbitos más macro o naciones como los económicos” (Benavente y Valdés, 2014, p. 20).

Así mismo, el Gobierno en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos, definió los lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres y el Plan integral para garantizar una vida libre de violencias, documentos que se constituyen en una guía para la transformación cultural y la superación de brechas.

Es así como el Documento CONPES 161 establece la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y plantea el plan de acción indicativo para el período 2013-2016, abordando y priorizando problemáticas relacionadas con las desigualdades que sufren las mujeres en el país, por lo que su tratamiento requiere la articulación de diferentes sectores del Estado. Tanto la política como el plan se basan en la constitución y los Derechos Humanos, especialmente “en perspectiva de género y en los principios de igualdad y no discriminación, interculturalidad, reconocimiento de la diversidad desde un enfoque diferencial de derechos, autonomía, empoderamiento, participación, solidaridad, corresponsabilidad y sostenibilidad” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, p. 5)

La Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, prioriza a este grupo poblacional con sus variadas necesidades, sus pluralidades internas y diversas características, por ello, se habla del enfoque diferencial de derechos, lo cual permite utilizar procedimientos para corregir desigualdades a través de acciones afirmativas o positivas que buscan superar las brechas. Además, se requiere “aplicar medidas correctivas adicionales y específicas dirigidas a las categorías de mujeres múltiplemente excluidas, tales como: indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales, campesinas, gitanas, pobres, trabajadoras sexuales, lesbianas, discapacitadas, desplazadas, presidiarias, entre otras” (Consejo Nacional de Política

Económica y Social, 2013, p. 9).

Por consiguiente, la política establece seis ejes temáticos, entre ellos la “autonomía económica y acceso a activos, que incorpora aspectos relacionados con la necesidad de una adecuada inserción de las mujeres al mercado laboral y a las actividades productivas”. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, p.10). Pero en el Departamento Norte de Santander se percibe desarticulación con el Gobierno Nacional, ya que la Ordenanza N. ° 0003 mediante la cual se fijan las políticas departamentales data del 15 de mayo de 2007, por lo que conduce a la posible falta de implementación por desconocimiento. Además, de la falta de continuidad de los planes, programas y proyectos por parte del Gobierno de turno, que busca protagonismos y desconoce el trabajo realizado por sus antecesores, generando retrocesos en los procesos de equidad de género y desarrollo económico del departamento Norte de Santander.

Por otra parte, la pandemia visibilizó la fragilidad de los diferentes sectores poblaciones, entre ellos las mujeres, siendo las más vulnerables por los diferentes roles sociales que cumple, esto aumento la demanda de apoyo económico para su propio sustento y el de sus familias. Por lo tanto, se deben generar diferentes estrategias, tales como el empoderamiento y el apoyo financiero para que emprendan negocios que faciliten la reactivación.

De igual manera, se dice que la productividad aumenta cuando las sociedades son más igualitarias, repercutiendo de forma directa en la competitividad del país y por ende, en su desarrollo económico (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013). En 2007, los Estados integrantes de la CEPAL pidieron la creación del Observatorio de Igualdad de Género - OIG, cuyo principal propósito es documentar las buenas prácticas gubernamentales que permita fortalecer los mecanismos nacionales de género y los avances relacionados con la igualdad. Es así, que en 2009 adoptan una metodología para recopilación y sistematización de buenas prácticas, relacionadas con las tres autonomías que busca mejorar la calidad de la gestión pública

(CEPAL, 2010b, citado por Benavente & Valdés, 2014, p. 12).

Conviene subrayar que gracias a dicha metodología y a la utilización de los recursos sociales disponibles en los países de América Latina, el Observatorio de Igualdad de Género - OIG ha podido mostrar resultados relacionados con los logros de este sector poblacional en las tres áreas de trabajo, como lo son, la autonomía para la toma de decisiones y la participación, la autonomía física y la autonomía económica, en esta última ha priorizado el marco normativo de igualdad mediante la promoción y aplicación de las políticas públicas.

### ***Estado del Arte de Evaluaciones de Políticas***

A nivel nacional, se han realizado evaluaciones de la política pública de equidad de género implementada por diferentes entidades territoriales. Por ejemplo, la Contraloría General de Antioquia realizó evaluación a la Política Pública Equidad de Género Vigencia 2016, en el informe se dan a conocer los hallazgos y se exhorta a la mejora continua (Contraloría General de Antioquia, 2017).

Desde la academia, se destacan dos trabajos. El primero, desarrollado por Laura Salcedo Díaz y Juan Carlos De los Ríos Castiblanco, sobre la *Evaluación de la política pública de la mujer en el departamento del atlántico en el año 2013*; su análisis se centra en los indicadores de eficiencia, eficacia e impacto, donde en la eficiencia se incluye la calidad del resultado. El segundo es el realizado por Cristhian Felipe Cobos Quintero (2018), proyecto titulado *Diagnóstico y diseño de la evaluación de la política pública de equidad de género para las mujeres del Meta 2012-2023*, mediante un trabajo aplicado analiza el alcance de los objetivos de la política formulada en 2012 concluyendo sobre las evidencias encontradas respecto al accionar de la administración departamental del Meta en beneficio de las mujeres.

De la misma forma, la Gobernación de Santander realizó la *Evaluación de la Política Pública de Mujer y Equidad de Género (PPMYEG, 2020)*, en convenio con la Universidad

Industrial de Santander (UIS), convirtiéndose en el pionero en la realización de este interesante ejercicio que permite identificar aprendizajes desde su formulación en 2008.

Por otro lado, en el Departamento Norte de Santander los estudios han centrado la atención en los riesgos de género en el marco del conflicto armado, especialmente, en la zona del Catatumbo; sin embargo, ha faltado mayor exploración de las diferentes necesidades y asuntos de las mujeres relacionados con el reconocimiento social como generadoras de desarrollo y protagonistas de cambio.

Es indispensable realizar un análisis de la implementación de la Política Pública de Equidad de Género Departamental, respecto al fortalecimiento económico y capacidad productiva de las mujeres, identificando los desafíos y los factores claves de éxito que conllevan a la definición de políticas públicas asertivas que logran transformar la realidad aportando en la transformación de los graves problemas sociales que afectan el desarrollo sostenible del departamento Norte de Santander.

### **Marco Teórico y Conceptual**

En esta sección del trabajo se encuentran algunas teorías y conceptos sobre las palabras claves y otros términos relacionados con el tema de equidad de género, planeación y desarrollo territorial, los cuales permitirán mayor comprensión de la investigación.

#### ***Evolución del Concepto de Desarrollo***

Para mejor comprensión del tema, se debe realizar una contextualización histórica sobre la evolución del concepto de desarrollo económico, a partir de la clasificación realizada por Bustelo (1999, citado por Cañón, 2021) quien organiza las teorías en las corrientes ortodoxas y heterodoxas, a continuación se presenta la síntesis realizada por el autor.

**Tabla 2.***Teorías contemporáneas del desarrollo económico*

Teorías ortodoxas del desarrollo económico		
Tendencias	Representantes	Ideas básicas
Pioneros del desarrollo (1945-1957)	Albert Hirschman Arthur Lewis Gunnar Myrdal Harvey Leibenstein Jan Tinbergen Ragnar Nurkse Raúl Prebisch Paul Rosenstein Walt Rostow	Necesidad de la acumulación de capital y de crecimiento económico. Necesidad de un proceso de industrialización e intervención del Estado en la economía.
La involución conservadora (1957-1969)	Peter Bauer Harry Johnson Gottfried Haberler Hla Myint Jacob Viner Basil Yamey	Criticar a los pioneros del desarrollo. Resaltan las bondades del comercio exterior, el desmonte del proteccionismo y el regreso del mercado.
Teoría de la modernización	Lucien Pie Samuel Huntington	Destacan la necesidad de adoptar los valores occidentales para el desarrollo.
El giro hacia las necesidades básicas (1969-1978)	Paul Streeten Hans Singer Richard Jolly	Resaltan la necesidad de rescatar el aspecto social del desarrollo y satisfacer las necesidades básicas de la sociedad
La contrarrevolución neoclásica (1978-1990)	Bela Balassa Jagdish Bhagwati Alan Krueger Ian Malcolm David Little	Criticar la intervención gubernamental y el modelo ISI. Destacan la necesidad de reducir del papel del Estado en la economía (liberalización interna) y la apertura comercial y financiera (liberalización externa).
El enfoque favorable al mercado (desde 1990)	Banco Mundial	Resaltan la necesidad de la estabilidad macroeconómica y un marco favorable para el funcionamiento del mercado.
Teorías heterodoxas del desarrollo económico		
Tendencias	Representantes	Ideas básicas
El estructuralismo latinoamericano (1949-1957)	Raúl Prebisch Celso Furtado Juan Noyola Osvaldo Sunkel Juan Medina Echavarría	Criticar a la ortodoxia neoclásica. Crean el modelo centro – periferia y establecen la necesidad de un proceso de industrialización latinoamericano que mejore los términos de intercambio.
El enfoque de la dependencia (1957-1969)	André Gunder Frank Samir Amín Osvaldo Sunkel Enrique Cardoso	Criticar al estructuralismo y su proceso de industrialización como el centro del desarrollo, la parcialidad de sus estudios económicos y su resistencia ante los cambios económicos. Enfatizan en los estudios sobre el desarrollo del subdesarrollo, el desarrollo dependiente y la reformulación de la dependencia cepalina.
La revolución crítica (1969-1976)	Immanuel Wallerstein Giovanni Arrighi Warren Barren	Surge ante el declive del enfoque de la dependencia, y enfatizan en los estudios del Sistema Mundo y problemas económicos en un escenario global.
El enfoque de la regulación (1976 en adelante)	Michel Aglietta Alain Lipietz Robert Boyer	Resaltan los estudios que combinan el marxismo con la macroeconomía post-keynesiana.
La macroeconomía estructuralista y el neoestructuralismo latinoamericano (desde 1983)	Fernando Fajnzylber Osvaldo Sunkel Gustavo Zuleta José Antonio Ocampo	Enfatizan en la renovación del pensamiento de la CEPAL y la adecuación del estructuralismo para hacer frente a la oleada neoliberal en la región.

**Fuente:** Cañón (2021, p.202) con base en Bustelo (1999).

De lo anteriormente expuesto, se extrae que la historia nos presenta los avances de la humanidad, la cual ha sido marcada por hitos tanto positivos como negativos. Así las cosas, bien se podría decir que la definición de desarrollo es descendiente directo de la concepción de progreso; para el sociólogo estadounidense Nisbet (1986) la idea de progreso es netamente del mundo moderno, a la cual se llegó gracias a la constante evolución del ser humano. Según el autor, el término progreso es utilizado “para sustentar la esperanza en un futuro caracterizado por la libertad, la igualdad y la justicia individuales” (p. 1). De igual manera, hace referencia a su lado oscuro, manifestando que “ha servido para afirmar la conveniencia y la necesidad del

absolutismo político, la superioridad racial y el estado totalitario” (p. 1) partiendo de las filosofías de Fichte y Hegel relacionadas con el Estado político y la de Stewart, Gobienu, entre otros partidarios de las filosofías raciales.

En resumen, se percibe el convencimiento del autor sobre el aporte que dieron los diferentes significados de progreso en Occidente durante 2500 años, centrando sus ideas especialmente en la esperanza de que el hombre es capaz de transformar y mejorar su mundo. Sin embargo, reconoce el decaimiento de esta concepción de progreso en la última mitad del Siglo XX, marcada principalmente por la Segunda Guerra Mundial, la cual da paso al término desarrollo, difundido por los organismos internacionales nacientes, tales como, el Fondo Monetario Internacional, El Banco Mundial y la Organización de Naciones Unidas - ONU, cuyo principal propósito era evitar sucesos con grandes consecuencias para los países, mediante la regulación de las relaciones de poder.

Por lo tanto, para Esteva (1992), Truman generó un cambio en el significado de desarrollo por haber usado por primera vez en un discurso, la palabra “subdesarrollo”. Es necesario señalar, que el posible inventor del término *áreas subdesarrolladas* fue Wilfred Benson en 1942, expresión usada por otros autores en diferentes textos de las Naciones Unidas, cómo ya se indicó, su importancia fue recobrada por el contexto en la cual se usó, marcando así, la popularización del término. Según el autor, el subdesarrollo comenzó con el discurso de Truman, “dos mil millones de personas se volvieron subdesarrolladas” (p. 53) pasando de una mayoría diversa al concepto de identidad de una minoría homogenizadora.

Lo anterior, conduce a pensar que el mundo se divide, a partir de este momento, en los países industrializados y ricos y los países del tercer mundo y pobres, coartando, así, cualquier otro tipo de desarrollo que pudiera darse de la construcción social a partir de las vivencias particulares, generando una recolonización, agudizando las brechas existentes, con una tendencia

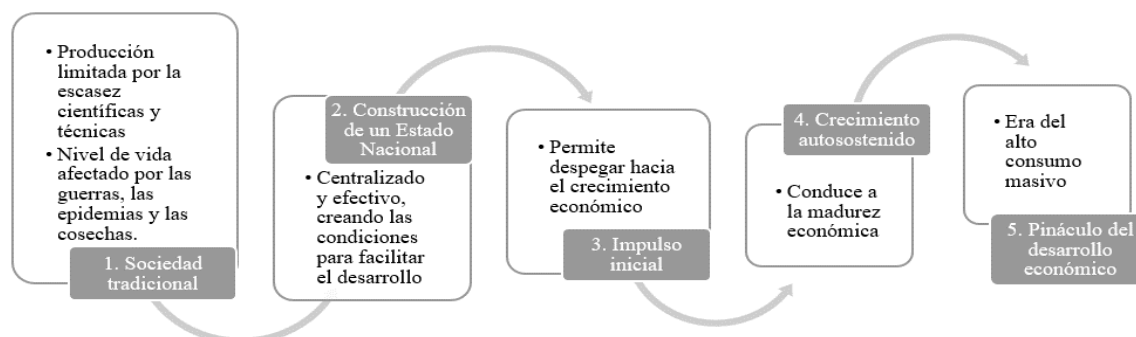
eurocentrista, que cambia el protagonista y dejando principalmente a Estados Unidos en el centro, quien se convierte en el “ideal de nación”.

Sin embargo, durante dos décadas el proceso de desarrollo se redujo al crecimiento económico, así lo considera Rubio (1991, citado por Esteva 1992), cuando dice que el objeto de estudio no fueron los países subdesarrollados, los cuales deben seguir la ruta trazada por los países del primer mundo, si quieren pasar del subdesarrollo al “desarrollo”, camino centrado en la explotación de los recursos ilimitados, el capital y el mercado.

De acuerdo con lo anterior, Esteva (1992) manifiesta que para los primeros promotores, como por ejemplo Lewis en 1944, el desarrollo se centró en medir en las áreas subdesarrolladas el crecimiento del ingreso por persona. Continúa el autor diciendo que en 1957 Paul Baran “definió crecimiento o desarrollo como el incremento en la producción per cápita de bienes materiales” (p. 60). Mientras que Walter Rostow, en 1960, a partir de su experiencia, plantea una teoría de crecimiento económico, cuya principal tesis es que las sociedades pasan por cinco etapas, en la siguiente figura 2 se presenta un resumen de las etapas descritas en su manifiesto no comunista.

## Figura 2.

### *Etapas del Crecimiento Económico por Walter Rostow*



**Fuente:** elaboración propia a partir de Rostow, 1967 citado por Uribe et, 2021.

Por lo tanto, se puede extraer de la literatura que en la década de los sesenta el principal

propósito era lograr el crecimiento económico autosostenido, filtrando hacia abajo los beneficios macro, permeando las estructuras y los grupos sociales, pero la realidad mostró que ello era mentira, especialmente en relación con las mujeres continuaron las falencias, lo cual repercutía en los niveles de crecimiento, la política se enfocó en los más necesitados, incluyendo en el desarrollo una dimensión social y con la activa participación del Estado se empieza hablar de cambios planificados (León, 1997).

Es así como en la década de los setenta, la Comisión Femenina de la Sociedad para el Desarrollo Internacional comienza hablar de la Mujer en el Desarrollo - MED para hacer referencia al modelo adoptado por los organismos internacionales, donde las mujeres se convierten en el grupo objetivo a integrar en el desarrollo (Rodríguez, 2000). Dicho enfoque de planificación del desarrollo tenía una visión residual del bienestar social dirigido a los grupos vulnerables, incluidas las mujeres a partir de su rol reproductivo, ligada al cuidado de los hijos y la familia, por lo que fueron destinatarias de programas nutricionales y alimenticios. De igual manera fueron focalizados en los programas de planificación familiar, como responsables del tamaño de las familias cuya estrategia pretendía el control del crecimiento demográfico (León, 1997).

En el modelo la Mujer en el Desarrollo – MED, se veía a este grupo poblacional con un rol importante en la economía de subsistencia de las familias, por lo que se constituyen en agentes de modernización resaltando su papel productivo (Rodríguez, 2000). Por lo anterior y pretendiendo la superación de las desigualdades y sus consecuencias, las políticas públicas buscaron mejorar la productividad de las mujeres a través del mercado laboral y el trabajo doméstico remunerado. De igual manera, se impulsó la capacitación y la educación para mejorar sus oportunidades de generación de ingresos y la participación social (León, 1997). Por ello, la cooperación internacional centro sus programas y proyectos en la generación de ingresos en

actividades como costura, artesanía, etc., generando una sobrecarga de trabajo al adicionarle un nuevo rol al de madre y esposa, encargada del bienestar familiar (Rodríguez, 2000).

Así mismo, al centrar las políticas hacia los más necesitados se empieza a hablar del enfoque antipobreza, por lo que se habla no desde las diferencias entre los géneros, sino de las asimetrías económicas entre mujeres y hombres, contexto en el que “a la mujer del Tercer Mundo se la identifica como la más pobre entre los pobres” (León, 1997, p. 6), por lo que se promovió la asociatividad y los mecanismos cooperativos como una estrategia para aumentar el ingreso de las mujeres, mediante proyectos productivos, lo cual va a repercutir en la calidad de vida de sus familias.

La estrategia antipobreza surge por el fracaso de los mecanismos de filtración del mercado, por lo que el Banco Mundial centro su interés en erradicar la pobreza absoluta. Esta se constituye en el segundo enfoque del MED, es así como “las necesidades básicas: aumento, vestido, vivienda y necesidades sociales (educación, derechos humanos y participación en el empleo) pasaron a ser los aspectos centrales de los nuevos programas y proyectos” (Rodríguez, 2000, p. 228).

Bien se podría decir que a partir de este momento se empieza a ver a la mujer como un elemento necesario para acelerar el crecimiento económico, a través de su rol productivo, se podía disminuir los índices de pobreza, que se generaba por la falta de acceso de ellas a recursos como la tierra y el capital. Es así como “la Organización Internacional del Trabajo, OIT, lanzó el programa de empleo a nivel mundial” (León, 1997, p. 7), sin embargo la discriminación salarial se mantiene hasta nuestros días<sup>3</sup>.

Señala León (1997) que con las políticas neoliberales ha tenido gran acogida los términos

---

<sup>3</sup> Se puede ampliar la información en el documento del DANE sobre la Brecha Salarial de Género en Colombia 2020

eficiencia y productividad, en relación con la planificación para el desarrollo. Por lo cual se centraron las miradas en las mujeres, bajo el imaginario que “a mayor participación en el desarrollo corresponde mayor equidad entre hombres y mujeres” (p. 7). Por lo anterior, este grupo poblacional empieza a ser considerado esencial en la consecución de las metas y el éxito para el crecimiento, pero para Kate Young (1991, citada por León, 1997) lastimosamente está premisa no condujo a mejorar ni la posición, ni la condición de la mujer, porque coincidentalmente se produjo la recesión económica y las entidades internacionales imponen sus recetas y promueven el trabajo no remunerado de las mujeres, lo cual implica para ellas sacrificar tiempo e ingreso, porque deben continuar con su rol de cuidado de la familia, pero de manera paralela contribuir a la economía (Moser 1993, citada por León, 1997).

Ahora veamos otra forma de entender el desarrollo, el desarrollo como discurso, según Escobar (2014) “es necesario mirar no a los elementos mismos sino al sistema de sus relaciones recíprocas” (p. 92). Los conceptos, los objetos, las estrategias y las teorías a incorporarse en el discurso son definidos por las relaciones institucionales. En resumen, el sistema de relaciones define las reglas de juego, estableciendo “quién puede hablar, desde qué puntos de vista, con qué autoridad y según qué calificaciones; define las reglas a seguir para el surgimiento, denominación, análisis y eventual transformación de cualquier problema, teoría u objeto en un plan o política” (Escobar, 2014, p. 92).

La evidencia demuestra que el transcurrir del tiempo ha hecho que se incluyan nuevos modos de operación y los índices de medición son ajustados por las instituciones, con tal de mostrar resultados y aparentes progresos, pero manteniendo el tipo de relaciones entre elementos. De esta manera, las instituciones legitiman el desarrollo mediante el discurso especificando las relaciones (Escobar, 2014). Por supuesto, el tema de género también ha hecho parte del discurso, que aunque ha tenido contribuciones significativas en lo que respecta al derecho a la igualdad, ha

sido influenciado por las circunstancias que hace que se desenfoque, por ello, “en ocasiones, han arrastrado consigo algunas deficiencias y reduccionismos de los que no han conseguido desprenderse” (Aparis, 2016, p. 192).

Siguiendo con esta línea argumentativa, el autor sostiene que “el tema del desarrollo se convirtió en una verdadera obsesión de Gobiernos, académicos, organizaciones sociales e instituciones internacionales, a partir de los rezagos que se experimentaron en aquellas sociedades ubicadas en el llamado Tercer Mundo” (2014, p. 6). Se plantea que para lograr la superación del subdesarrollo en América Latina se hizo necesaria la intervención del Estado, así lo dejan claro Bértola y Ocampo (2013) cuando sostienen que fue necesaria la industrialización dirigida por el Estado para promover la sustitución de importaciones (citado por Novelo 2014, p. 6). Además, que existe evidencia para afirmar que el Estado ha jugado un papel fundamental en la materialización de diferentes estrategias y acciones definidas por los organismos internacionales (Bértola y Ocampo, 2013). Según Ortegón (2008) el Estado en América Latina se ha caracterizado por tres formas de intervención, como se puede observar en la tabla 3.

### Tabla 3.

#### Formas de intervención del Estado

Forma de intervención	Característica
Planeador y promotor del desarrollo	“el Estado se concentra en un enfoque social y responsable por las demandas sociales, con énfasis en el pluralismo, la cohesión y la igualdad de oportunidades” (p.23)
Regulador	“pregona la condición de instrumento o árbitro al servicio de clases o grupos específicos”(p.23)
Subsidiario	“un punto intermedio para administrar los equilibrios o desequilibrios que se presentan frente a la sociedad civil, mediante incentivos y mecanismos de competencias” (p. 24)

**Fuente:** elaboración propia a partir de ILPES, 1995, ILPES, 1998, citado por Ortegón 2008

Continuando con la temática, se hace necesario hablar del desarrollo humano, tema que se

puso en el centro del discurso, desde el momento en que se consideró que medir el crecimiento económico de país no es suficiente para revelar su avance. Por lo tanto, es claro que existe una relación entre el concepto de crecimiento y desarrollo, pero son distintos, por ejemplo en estudios comparativos entre países pueden tener el indicador ingreso per cápita aceptable, pero ubicados en posiciones inferiores cuando se tienen en cuenta otros indicadores o se pueden dar casos inversos. Esto último podría indicar que la implementación de la política social ha sido exitosa y brinda a la población acceso a servicios por encima de lo que su nivel de ingreso podría permitir (Lopez & Velez, 2003).

Es preciso mencionar que para el filósofo John Rawls existen bienes primarios que deben ser proveídos en igualdad, haciendo referencia tanto a los aspectos institucionales, materiales, participación y realización en la vida política y social (Lopez & Velez, 2003). Para 2003 el índice que se utilizaba internacionalmente incluía educación, salud y acceso a bienes y servicios mediante el ingreso, pero en algunos países ya se empezaron a incluir variaciones tendientes a potenciar el género y corregir la inequidad (Lopez & Velez, 2003).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha promovido el concepto de desarrollo humano. Es así como se puede tomar el concepto dado por el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2001) ya que lo considera “como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida” (PNUD, 1990 citado por López & Vélez, 2003, p. 9).

En resumen, el significado de desarrollo ha ido evolucionando, “transitando de su inicial identidad como crecimiento económico hasta la incorporación de indicadores del desarrollo humano, pasando por la idea-fuerza de crecimiento con distribución de sus frutos” (Novelo, 2014, p. 5). Partiendo de este marco de referencia, se podrá realizar el análisis de los datos que se obtengan en la investigación.

## *Planificación del Desarrollo*

Cuando se habla del Estado aparecen otros términos estrechamente vinculados, los cuales son: planificación y políticas públicas. Respecto a la planificación, existen diferentes conceptos, en la tabla 4 se presentan la definición de algunos autores.

**Tabla 4.**

### *Conceptos planificación*

Autor	Concepto planificación
Ruth Saavedra Guzmán	“Actuar en el presente con una visión de futuro, buscando los medios para lograr los cambios deseados y posibles”
Rusell Ackoff	“La planificación consiste en concebir un futuro deseado, así como los medios reales para llegar a él”.
John Friedmann	“Es la aplicación del conocimiento científico y técnico a la acción en la esfera de los asuntos públicos”.
Dror Yehezkel	“La planificación es el proceso de preparación de un conjunto de decisiones respecto de la actividad en el futuro, basándose en investigación, reflexión y pensamiento sistemáticos”.
Francisco Sagasti	“La planificación es un proceso dirigido a orientar el cambio social y a generar una secuencia de eventos futuros socialmente deseables al tomar acciones en el presente”.
Jurgen Habermas	“La planificación puede ser concebida como una modalidad de orden superior de la acción racional respecto a fines: tiende a la instauración, mejoría o ampliación de los sistemas de acción racional mismos”.
Zbigniew Kozikowski	“La planificación es la aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana”.
Sergio Galilea O.	“Entendamos cabalmente a los procesos de planificación como procesos políticos que intentan asignar coherencia, racionalidad y conducción a la gestión gubernamental que corresponda. En este sentido, planificar y gobernar deben entenderse como tareas simultáneas, armónicas y donde una depende mucho de la otra. Podríamos afirmar que planificar es gobernar”
Marcos Kaplan	“Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político. La actividad planificadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente”

**Fuente:** elaboración propia a partir de Saavedra et. al (2001, p. 31-33).

En este sentido, Rengifo (2012) manifiesta que la planificación ha sido una herramienta indispensable para la organización de los territorios y la dirección de las naciones, regiones y municipios. El autor en su investigación sobre *Evolución de la Planificación Regional en Colombia, Tendencias y Perspectivas del Desarrollo*, encontró que el proceso de planificación en

Colombia se inició con la reforma constitucional de 1945; sin embargo, la incorporación de las regiones en los procesos de planificación se dio de manera lenta y muy diferenciada entre regiones, permitiendo la consolidación económica de unas más que otras, lo cual agudizó las desigualdades y afectó el crecimiento del país.

Así mismo, en el libro *Planificación del desarrollo* (Saavedra et al, 2001), se sintetiza la búsqueda realizada en Colombia por contar con un sistema de planificación, influenciado por las teorías y las rupturas prácticas, concluyendo que los planes de desarrollo han tenido tres modelos de desarrollo: el primero pretendía el desarrollo hacia dentro mediante el fortalecimiento de la agricultura y la industria, dado en el periodo presidencial de Carlos Lleras Restrepo. El segundo modelo fue el utilizado por Misael Pastrana Borrero quien adoptó cuatro estrategias a partir de las tesis de Lauchlin Currie, impulsando las exportaciones no tradicionales, estimulando la migración del campo a la ciudad, creando empleos en la construcción haciendo uso de los créditos, con la consecuencia inflacionaria y la afectación ocasionada por el sistema UPAC. El tercer modelo, es el que se conoce como la apertura económica, iniciada con el presidente Barco e implementada en 1990 por el Gobierno Gaviria, centrando el control sobre las políticas tributarias, fiscales, monetarias y crediticias, para mantener la estabilidad macroeconómica, por lo cual promovió “la reducción drástica de los aranceles, del adelgazamiento del Estado y de la privatización desregularizada de la actividad económica” (Saavedra et. al, 2001, p. 17).

Se hace indispensable que la planificación de los diferentes entes territoriales se realice con perspectiva de género. Al respecto, Segovia y Williner (2016) realizan el siguiente planteamiento:

El desarrollo no es algo en que se puede pensar abstractamente, su planificación está ligada indisolublemente al espacio del territorio, con sus características físicas y sociales y en sus diversas escalas. Es el territorio el soporte que contiene las condiciones y

necesidades de hombres y mujeres, y su consideración en los procesos de planificación puede ser un factor clave en contribuir a satisfacer las necesidades y superar las carencias que se materializan diferenciadamente en sus distintas escalas (p.7)

Por lo anteriormente expuesto, las políticas se convierten en instrumentos para lograr el desarrollo sostenible, siempre y cuando se incluya de manera integral y transversal en todo proceso de planificación territorial la equidad de género, de esta manera se logran cerrar las brechas y el Estado puede garantizar el goce efectivo de los derechos.

### ***Políticas Públicas***

La administración o gestión pública es entendida como la capacidad para lograr los resultados propuestos, mediante la planificación y racionalización de los recursos, el consenso de los actores y la coordinación de las acciones. Para Ortégón (2008) “la nueva gestión pública tiene como meta modificar o modernizar la administración pública para prestar mejores servicios a la comunidad y satisfacer sus necesidades en cantidad, costo, calidad y tiempos razonables” (p. 24).

Es así como el estudio de las políticas públicas, permite conocer la acción realizada por las autoridades en la sociedad, desde la óptica de las diversas disciplinas del conocimiento como lo son la economía, la dirección y la sociología. Por ello Ortégón (2008) sostiene, “la política sin políticas públicas se parece más a un sistema político sin rumbo ni horizonte, concentrado en la distribución del poder y la riqueza entre los agentes políticos y sociales” (p. 18), continúa diciendo que se requiere de la política para darle sustento a las políticas públicas y de esta manera garantizar su estabilidad y sostenibilidad, para que no sean simples propuestas de Gobierno, sino de Estado.

En la búsqueda de soluciones efectivas a los problemas públicos se deben tener visiones amplias de la realidad, observando la sociedad como un todo, por ser compleja y por estar influenciada por diferentes aspectos y disciplinas, por ello, Ortégón invita a abordar los

problemas de manera intersectorial, integral e interinstitucional, para minimizar los diferentes sesgos que parcializan y generan rupturas, perjudicando el cumplimiento de los fines del Estado en pro del beneficio de los ciudadanos. En el libro *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía* (2013), del Instituto de estudios del ministerio Público, Procuraduría General de la Nación, los autores concluyen que el ciclo de política pública contempla las etapas de la inclusión, formulación, implementación, seguimiento y evaluación, incluyendo en este proceso la participación ciudadana desde el plano de lo político y lo público y a su vez su continua revisión y mejoramiento. Para Torres y Santander (2013) la política pública es:

El resultado de un proceso social, no de un mandato jurídico ni de una decisión administrativa, es por el contrario, la concreción de unos ideales que se construyen a partir de unas dinámicas sociales que requieren ser interpretadas y llevadas a una toma de decisiones capaces de ser administradas y continuamente revisadas (p 23).

Por lo anterior, las políticas públicas se convierten en la forma de actuar del Estado, por lo tanto, requieren ser implementadas para considerar su existencia. Algunos autores van más allá, al decir que una política pública es exitosa cuando ha logrado mitigar o resolver el problema que la origino; sin embargo, son muchos los factores que pueden interferir en su objetivo, especialmente lo relacionado con la gestión y la disponibilidad de recursos. Según Oszlak (1980) “la implementación tiene entonces dos campos complementarios e inseparables, el técnico y el administrativo” (citado por WhIttIngha, 2018, p.211), los cuales se ven directamente afectados por su activa interacción o por falta de la misma. Por lo tanto, el autor sostiene que existen tres conceptos “centrales y articuladores de estos dos campos, la coherencia, la coordinación y la continuidad” (WhIttIngha, 2018, p. 211).

En conclusión, las políticas públicas dan los lineamientos para guiar la acción del Estado,

por lo cual se requiere la integración de los actores y recursos, para la consecución de los objetivos propuestos, mediante el uso de los instrumentos, pretendiendo generar cambios y transformaciones, respondiendo a una ideología, lo anterior se conoce como agenda política (Ortegón, 2008). Esta conceptualización es importante porque la presente investigación tiene como propósito analizar la implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres desde la corresponsabilidad que debe existir por parte de la Gobernación de Norte de Santander, implicando la continuidad, coordinación y coherencia.

### ***Mujer, Género y Equidad***

El término mujer, “está vinculado a la persona del sexo femenino que ya ha llegado a la pubertad o a la edad adulta. Por lo tanto, la niña se convierte en mujer, según los parámetros culturales, a partir de su primera menstruación” (Pérez & Merino, 2009). Mientras que por género se “entiende como las construcciones socioculturales que diferencian y configuran los roles, las percepciones y los estatus de las mujeres y de los hombres en una sociedad” (UNESCO, 2022.).

Ahora bien, el CONPES Social 161, respecto el término equidad, adopta las nociones de igualdad, no discriminación y diversidad, cuyo entrelazamiento permite definir la equidad como una igualdad orientada por las diferencias<sup>4</sup>. Con ello no se quiere decir que las mujeres y los hombres deban ser iguales, lo que implica es que el Estado como garante de los derechos, facilite su goce en igualdad de capacidades y oportunidades<sup>5</sup>. De esta manera, se deben reconocer las diferencias para que la participación en la vida social sea igualitaria, es lo que se entiende como enfoque diferencial. Dicho reconocimiento permite que se vea a “las mujeres como un grupo social heterogéneo configurado por pluralidades internas, en razón de su identidad étnica, de

---

<sup>4</sup> Lineamientos para la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (2012:45).

<sup>5</sup> La Convención de la CEDAW, ha desarrollado el concepto de igualdad sustantiva, es decir, no basta con brindar igualdad de oportunidades, sino que hay que garantizar igualdad de acceso a las oportunidades e igualdad de resultados.

clase, de edad, de orientación sexual, de región cultural y de otras características” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, p. 9).

Continuando con la conceptualización, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (2014) en su manual metodológico indicadores de cultura para el desarrollo realiza una diferenciación entre equidad de género e igual de género como puede observar en la tabla 5.

### **Tabla 5.**

#### *Equidad de género vs Igual de género*

Término	Definición
Equidad de género	“La imparcialidad en el trato que reciben mujeres y hombres de acuerdo con sus necesidades respectivas, ya sea con un trato igualitario o con uno diferenciado pero que se considera equivalente en lo que se refiere a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las posibilidades. En el ámbito del desarrollo, un objetivo de equidad de género a menudo requiere incorporar medidas encaminadas a compensar las desventajas históricas y sociales que arrastran las mujeres” <sup>6</sup> (p.106)
Igualdad de género	“La igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres, y las niñas y los niños. La igualdad no significa que las mujeres y los hombres sean lo mismo, sino que los derechos, las responsabilidades y las oportunidades no dependen del sexo con el que nacieron. La igualdad de género supone que se tengan en cuenta los intereses, las necesidades y las prioridades tanto de las mujeres como de los hombres, reconociéndose la diversidad de los diferentes grupos de mujeres y de hombres” (p.105) <sup>7</sup>

**Fuente:** elaboración propia a partir de UNESCO (2014, p. 105-106)

Por lo anterior, se hace indispensable incorporar en las políticas públicas el análisis de género, por ser un aspecto transversal y por la contribución que realiza en la transformación social, cultural y política, mediante la inclusión de las necesidades básicas de las mujeres, procurando mejorar sus condiciones y garantizando la exigibilidad de sus derechos, mediante su empoderamiento (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

<sup>6</sup> Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA): <http://www.ifad.org/gender/glossary.htm> (en inglés)

<sup>7</sup> Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI) <http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm> (en inglés).

## **Lineamientos Internacionales**

En 2007, los Estados integrantes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, órgano de Naciones Unidas, pidieron la creación del Observatorio de Igualdad de Género - OIG, cuyo principal propósito es documentar las buenas prácticas gubernamentales que permita fortalecer los mecanismos nacionales de género y los avances relacionados con la igualdad. Por ello, el OIG periódicamente recopila políticas públicas nacionales en relación con la igualdad de género, para identificar capacidades institucionales, políticas, sociales y culturales, cuyo fin es gestionar el conocimiento respecto a las experiencias gubernamentales en cuanto a la autonomía física, económica y de participación de las mujeres, que facilite la toma de decisiones y la orientación de las acciones (CEPAL, 2012).

Por ejemplo, con el reconocimiento de las mujeres como sujetas políticas, se promueve la autonomía de representación, mediante la implementación de acciones que conduzcan a la participación en lo público, lo político y en la toma de decisiones, en este aspecto se ubican las medidas de la ley de cuotas, alternancia y paridad. Respecto al área de la autonomía física, centraron su búsqueda en la identificación de buenas prácticas en cuanto al acceso y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Mientras que en el plano de la autonomía económica, se promocionaron las “políticas de igualdad que consideraran el marco normativo” (Benavente & Valdés, 2014, p. 12).

Inicialmente, el Observatorio de Igualdad de Género OIG recogía diferentes experiencias que apuntaban a disminuir las desigualdades, pero se hizo necesario enfocar los esfuerzos a la identificación de buenas prácticas por parte del accionar del Estado, mediante las políticas como garantía de derechos y que promueven la autonomía de las mujeres. Es así que en 2009 el OIG adopta una metodología para recopilación y sistematización de buenas prácticas, relacionadas con las tres autonomías, con la finalidad de mejorar la calidad de la gestión pública (CEPAL, 2010b,

citado por Benavente & Valdés, 2014).

Conviene subrayar que gracias a dicha metodología y a la utilización de los recursos sociales disponibles en los países de América Latina, el OIG ha podido mostrar resultados<sup>8</sup> relacionados con los logros de este sector poblacional. Porque ha permitido conocer los resultados en cuanto a representación, reconocimiento y justicia distributiva y la exigibilidad de derechos (CEPAL, 2012). En la tabla 6, se presenta la guía para la evaluación e identificación de políticas justas de igualdad de género, adoptada por el OIG.

**Tabla 6.**

*Guía para la evaluación e identificación de políticas justas de igualdad de género*

Fases del ciclo de la política pública	Puntos a considerar en cada fase
A. Identificación y definición de los problemas públicos a que responde la política.	A.1 Marcos de sentido A.2 Identificación del problema A.3 Identificación de injusticias de género
B. Formulación / Diseño	B.1 Objetivo de la acción estatal B.2 Marco normativo B.3 Marco político social
C. Implementación	C.1 Descripción general C.2 Transversalidad C.3 Relación sistema político /sistema administrativo / sociedad civil C.4 Información y difusión C.5 Sostenibilidad C.6 Desarrollo de competencias, capacidades, habilidades
D. Evaluación / Control y vigilancia	D.1 Monitoreo D.2 Producción de información D.3 Resultados respecto de los objetivos de la política D.4 Avances en justicia para las mujeres D.5 Temas pendientes
E. Elementos para seguimiento	

**Fuente:** CEPAL (2012) Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género.

<sup>8</sup> Benavente & Valdés, (2014) Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres. CEPAL. Análisis de siete políticas de América Latina y el Caribe.

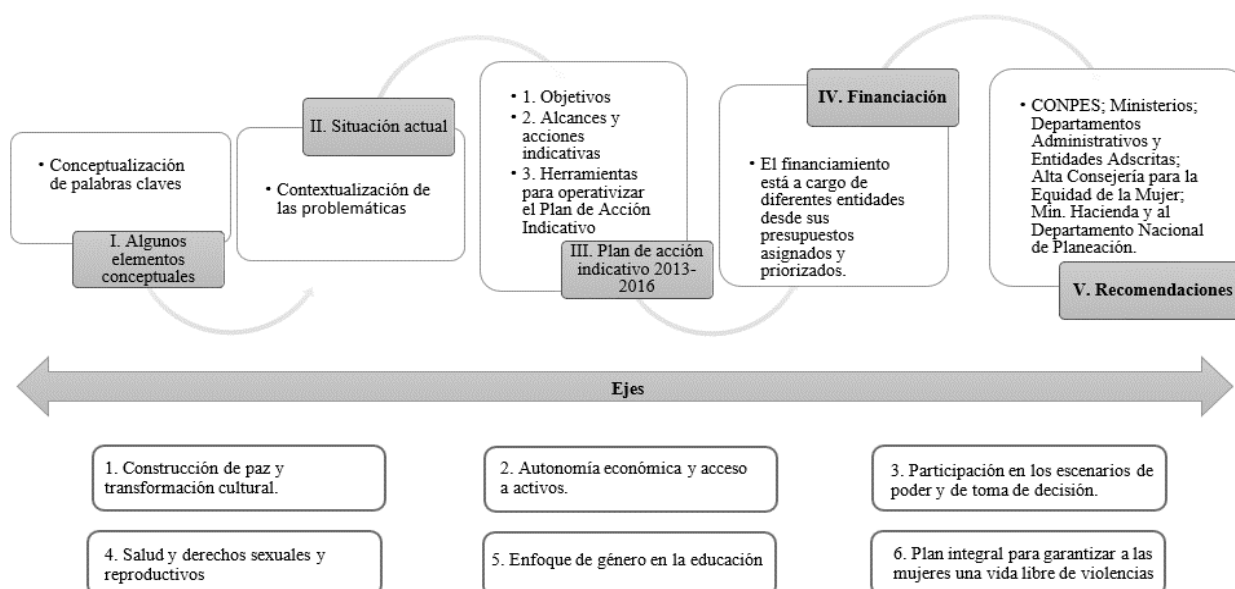
La guía presentada anteriormente será una herramienta de gran utilidad para poder evaluar el ciclo de las Políticas de Equidad de Género, porque permitirá identificar la fase en que se encuentra actualmente, ya sea diagnóstico, formulación, implementación o evaluación. Una vez explicados los lineamientos internacionales, ahora se pasará a revisar la estructura de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.

### Estructura de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres

La Política Pública Nacional para la Equidad de Género de las Mujeres se encuentra contenida en el Documento CONPES Social 161 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013), está conformado por siete apartados, por ello en la siguiente figura 3 se presenta la estructura de los primeros cinco que son los de interés para la presente investigación por contener los puntos claves de la Política Pública Nacional.

**Figura 3.**

*Estructura del Documento CONPES 161 Equidad de Género de las Mujeres*



**Fuente:** elaboración propia a partir del documento CONPES Social 161 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

A continuación, en la tabla 7 se presenta la matriz de análisis propuesta por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, la cual permite reconocer los elementos de la Política Pública Nacional para la Equidad de Género de las Mujeres de Colombia.

**Tabla 7**

*Matriz de análisis*

Nombre de la política que se analiza:	Equidad de Género para las Mujeres	
Objetivo de la política:	Contribuir a garantizar el pleno goce de los derechos de las mujeres colombianas aplicando los principios de igualdad y no discriminación.	
Fases del ciclo	Puntos a considerar en cada fase	Observación
a) Identificación y definición de los problemas públicos	A.1 Marcos de sentido A.2 Identificación del problema A.3 Identificación de injusticias de género	En el apartado Situación Actual, presentan los antecedentes y se realiza la contextualización de las problemáticas abordadas y priorizadas, permitiendo visualizar el panorama de las desigualdades que afectan la población objetivo.
b) Formulación / diseño	B.1 Objetivo de la acción estatal B.2 Marco normativo B.3 Marco político social	Es claro el Objetivo que persigue la acción estatal. Aunque no existe un apartado denominado marco legal, en el desarrollo del documento se relacionan las normas jurídicas, de igual manera se identifican algunos actores y alianzas.
c. Implementación	C.1 Descripción general C.2 Transversalidad C.3 Relación sistema político/ sistema administrativo/ sociedad civil C.4 Información y difusión C.5 Sostenibilidad C.6 Desarrollo de competencias, capacidades, habilidades	En el apartado Plan de Acción Indicativo 2013-2016, se identifican los alcances y acciones a ser implementadas, teniendo en cuenta su transversalidad se requiere la articulación y el tratamiento intersectorial, para ello se propone la creación de la Comisión Intersectorial y la armonización de acciones en los niveles nacional y territorial. El financiamiento está a cargo de diferentes entidades desde sus presupuestos asignados y priorizados.
d. Evaluación, control y vigilancia	D.1 Monitoreo D.2 Producción de información D.3 Resultados respecto de los objetivos de la política D.4 Avances en justicia para las mujeres D.5 Temas pendientes	El documento realiza recomendaciones y da las directrices para el monitoreo y la producción de información, buscando facilitar el análisis de los resultados y la identificación de los avances.
e) Elementos para seguimiento		Plantea la realización de seis documentos de evaluación y el uso de la herramienta Sisconpes.

**Fuente:** elaboración propia a partir de CEPAL (2012) Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género y documento CONPES 161 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

El anterior análisis permitió identificar los elementos de la Política Pública Nacional para la Equidad de Género de las Mujeres y concluir que se puede considerar un instrumento que

promueve la exigibilidad de los derechos de las mujeres colombianas y se considera justa desde la perspectiva de la igualdad de género. Sin embargo, se recomienda al Gobierno Nacional disponer de mejores herramientas para su análisis y evaluación de aciertos y desaciertos, de forma tal que se garantice el acceso a la información óptima y oportuna a toda la ciudadanía, permitiendo la replicabilidad de las buenas prácticas y conocer los temas pendientes por ser implementados.

### ***Eje Autonomía Económica y Acceso a Activos***

La Política Pública Nacional para la Equidad de Género de las Mujeres, priorizó seis (6) ejes de trabajo, los cuales orientan la intervención del Estado colombiano y dinamizan el accionar institucional para atender la realidad nacional en el mediano plazo. Es así como el primer eje se denomina construcción de paz y transformación cultural; el segundo, autonomía económica y acceso a activos; tercero, participación en los escenarios de poder y de toma de decisión; cuarto, salud y derechos sexuales y reproductivos; quinto, enfoque de género en la educación; y, por último, el Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias, presentando para cada uno el diagnóstico y el plan de intervención.

Por ejemplo, para el eje de estudio, autonomía económica y acceso a activos, el diagnóstico presenta la situación problemática en materia de insuficiencia de ingresos o pobreza monetaria por género, rango de edad. Igualmente expone las cifras relacionadas con el empleo, indicando que gracias a los cambios culturales, institucionales, económicos y demográficos, este grupo poblacional ha ido aumentando su participación en el mercado laboral, pero se mantiene las brechas relacionadas con el trabajo remunerado y no remunerado (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

Por lo anterior, el Gobierno Nacional ha estimulado en el mercado laboral el cierre de brechas por cuestiones de género, por ejemplo, con la Ley 1496 de 2011, se pretende “garantizar

la igualdad salarial entre hombres y mujeres y el Decreto 4463 de 2011, que propone la creación del Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, p. 27). Dicho programa busca promover el empleo, la no discriminación y acoso, la igualdad salarial, trabajo de calidad para las mujeres, con el objetivo de contar con un sistema de monitoreo y seguimiento en los resultados (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

Las desigualdades antes mencionadas requieren mayor atención en los contextos rurales, porque las brechas son más profundas para estas mujeres, las cuales se ven limitadas en la tenencia de la tierra, la asistencia técnica, acceso a factores productivos y su financiación, generando mayores niveles de pobreza y diferencias en el ingreso, teniendo menor control de los activos y restringiendo su toma de decisiones, reafirmando el estereotipo de “mujer-ama de casa” que para satisfacer sus necesidades básicas requiere pequeños tamaños de tierra (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013). Ante este panorama fue necesaria la expedición de la Ley 731 de 2002, con la cual se busca mejorar la calidad de vida de las trabajadoras del campo, priorizando las de mayor grado de vulnerabilidad (Congreso de Colombia, Ley 731 de 2002, Art. 1).

En este punto se hace necesario decir que dentro del Documento CONPES 161 Equidad de Género de las Mujeres (2013), se encuentra el Plan de Acción Indicativo 2013-2016 y uno de los objetivos específicos es: “Brindar oportunidades y condiciones para promover autonomía económica, el acceso a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación” (p. 41).

Además, establece las siguientes acciones indicativas para alcanzar los objetivos propuestos (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013)

- Ampliar y cualificar la participación de las mujeres en el mercado laboral con igualdad de oportunidades, incorporando el enfoque de género.
- Adoptar medidas tendientes a alcanzar la conciliación de la vida familiar y la vida laboral.
- Fomentar mecanismos de acceso a servicios, recursos financieros y a la propiedad de activos, por parte de las mujeres.
- Incrementar el acceso a oportunidades para las mujeres rurales a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación (p.42)

De igual manera presentan como acciones “institucionales de la mayor relevancia e impacto en este eje” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013)

- (i) El reconocimiento del trabajo de cuidado que desempeñan las madres comunitarias, a través del pago de un salario mínimo y de la atención de sus hijos e hijas mediante distintas modalidades de atención. (ii) La entrega de subsidios a 20.000 mujeres jefas de hogar, que serán priorizadas dentro del Programa de Vivienda Gratuita que adelanta el Ministerio de Vivienda. (iii) El apoyo a la provisión de soluciones de vivienda o mejoramiento de las mismas, a través de la asignación de un subsidio de interés social rural, liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (p. 43)

En conclusión el primer capítulo describe el marco general de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres con énfasis en el eje autonomía económica y acceso a activos, el cual se convierte en la referencia para realizar el análisis de la implementación por parte de la Gobernación de Norte de Santander en el periodo 2016 – 2019, que se desarrolla a continuación.

## **Implementación del Eje de Autonomía Económica y Acceso a Activos por Parte de la Gobernación de Norte de Santander**

Es necesario decir que mediante la Ordenanza N. ° 0003 del 15 de mayo de 2007, se fijaron *las Políticas de Equidad de Género para las Mujeres en el Departamento Norte de Santander*, pero en ella no plantea una estructura, ni define ejes temáticos y acciones según los niveles de complejidad. Por ello, el estudio centra su interés en la implementación del eje de autonomía económica y acceso a activos de la Política Nacional de Equidad de Género para las mujeres.

En el presente apartado se describe la implementación del eje en mención por parte del Gobierno Departamental, mediante la caracterización de la gestión administrativa, en la cual se reconoce la estructura institucional, se dan a conocer algunos elementos claves del plan de desarrollo departamental Un Norte Productivo para Todos 2016-2019, posteriormente se valoran los procesos de gestión de la Gobernación de Norte de Santander desde el eje temático mujer, equidad de género y diversidad sexual, finalizando con los ejes de la dimensión económica, competitividad y productividad agrícola y pecuaria.

### **Caracterización de la Gestión Administrativa**

En esta sección se dan a conocer las principales características de la gestión administrativa, mediante un mapeo de la estructura institucional y se prosigue con el Plan de Desarrollo Departamental Un Norte Productivo para Todos 2016-2019, rescatando las generalidades y el eje temático Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual.

### ***Estructura Institucional***

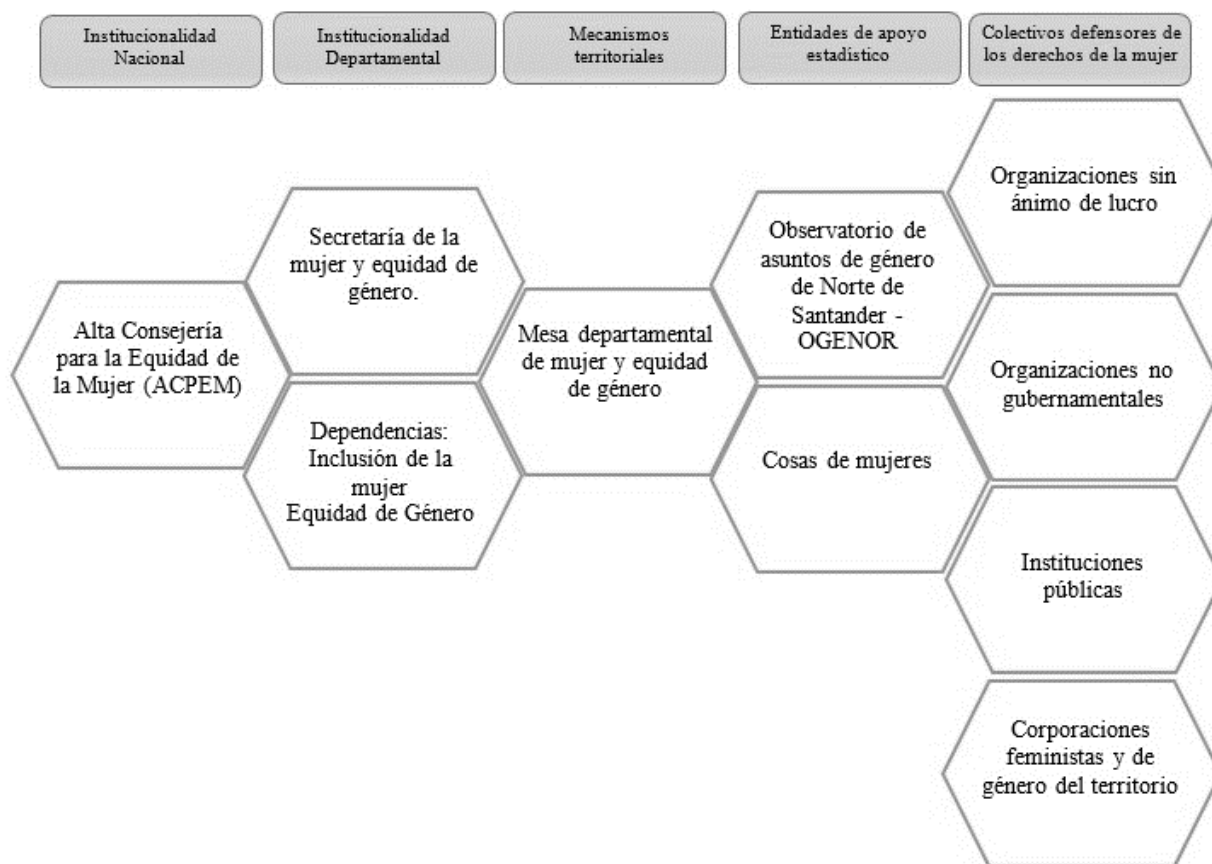
Teniendo en cuenta que el Estado es el responsable de la formulación e implementación de Políticas Públicas, se hace indispensable que todas las instancias de poder impulsen los compromisos adquiridos y trabajen mancomunadamente en garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres, con el propósito de mejorar los indicadores de autonomía

económica, a través de la generación de mayores oportunidades de empleo y el cierre de brechas salariales existentes entre hombres y mujeres, aspectos que permiten ir superando las desigualdades (CPEM & Instituto Republicano Internacional, 2018).

Por tal motivo el departamento de Norte de Santander ha venido avanzando en la implementación y reconocimiento del enfoque de género. Considerando que se debe trabajar de manera transversal para la obtención de resultados, a nivel institucional, actualmente cuenta con las secretarías de gestión social, las secretarías de gestión económica y competitividad, y las secretarías de ambiente y atención diferencial; de esta última, hace parte la Secretaría de la Mujer y equidad de género, en la cual se incluye la dependencia denominada inclusión de la mujer, encargada de liderar los planes, programas, proyectos y la articulación de las acciones de este sector poblacional. En la figura 4 se presenta un mapeo de la estructura institucional, espacios y otros actores que contribuyen en la implementación de la política (Gobernación Norte de Santander, 2021).

**Figura 4.**

*Mapeo de la estructura institucional, espacios y otros actores*



**Fuente:** elaboración propia.

Así mismo, el departamento cuenta con la Comisión Regional de Competitividad e Innovación de Norte de Santander- CRCI, máxima instancia de articulación y cooperación público-privada y académica de entidades que desarrollan acciones promotoras de la “competitividad, la innovación y el desarrollo productivo a nivel territorial” (Gobernación de Norte de Santander, 2020, p. 3).

La existencia y funcionamiento de la Comisión Regional de Competitividad e Innovación de Norte de Santander- CRCI es importante porque permite dinamizar la productividad y competitividad de los sectores territoriales en cohesión a los lineamientos nacionales, para alcanzar las metas propuestas que aumenten la integración comercial, mejorando así la calidad de

vida de la población y aportando al desarrollo económico (Camargo, 2016).

### ***Plan de Desarrollo Departamental un Norte Productivo para Todos 2016-2019***

Como se observó anteriormente en el marco teórico y conceptual, los planes de desarrollo son herramientas de planificación que se convierten en la hoja de ruta para un determinado periodo de Gobierno, el cual surge del análisis de la realidad, las propuestas presentadas por el candidato electo o candidata electa y la participación ciudadana. De igual manera, debe apuntar a la implementación de las políticas públicas existentes, ya sean del orden Nacional, Departamental o Municipal, según el caso que sea aplicable, considerando que estas son instrumentos de planeación a largo plazo, que orientan procesos de transformación de realidades sociales por lo que extralimitan los periodos de administración (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Por otra parte, es necesario decir que en las elecciones democráticas realizadas para el periodo 2016 – 2019, los nortesantandereanos eligieron por segunda vez al candidato William Villamizar Laguado, quien ya había ejercido el cargo durante el periodo 2008-2011. A continuación se presentan las generalidades del departamento y algunos elementos de interés para la presente investigación.

**Generalidades.** El Departamento de Norte de Santander, se encuentra localizado geográficamente al nororiente del país, con una extensión territorial de 21.648 km<sup>2</sup>, correspondiente al 1,89% de Colombia; “la participación del PIB departamental en el total nacional en el 2013 fue de 1,6%”. (Villamizar, 2016, p. 5). De igual manera, referente a la dinámica poblacional se puede decir que según proyección DANE para el año 2016 la población total en el departamento era de 1.367.708, equivalente al 2,8% del país, de la cual 1.076.380 se encuentra ubicada en las cabeceras, el 49,55% son hombre y el 50.45% mujeres (Gobernación Norte de Santander, 2016, p. 5).

Así mismo, se encuentra organizado administrativamente en 40 municipios, agrupados en

seis subregiones o provincias, las cuales se conformaron teniendo en cuenta la infraestructura vial y de servicios, sus similitudes económicas, culturales y ambientales, aspectos importantes en la planificación y diseño de acciones según sus particularidades (Gobernación Norte de Santander, 2016). En la tabla 8 se presentan las subregiones y los municipios que las conforman.

**Tabla 8.**

*Subregionalización*

Nombre subregión	Nombre Provincia	Municipios
Subregión Oriental	Área Metropolitana de Cúcuta – Provincia de Cúcuta	Cúcuta (capital del departamento), El Zulia, Los Patios, Puerto Santander, San Cayetano y Villa del Rosario
Norte	Catatumbo	Bucarasica, El Tarra, Sardinata y Tibú (cabecera subregional)
Occidental	Ocaña	Ábrego, Cáchira, Convención, El Carmen, Hacarí, La Esperanza, La Playa, Ocaña (cabecera subregional), San Calixto y Teorama
Centro	Pueblos de Occidente	Arboledas, Cucutilla, Gramalote, Lourdes, Salazar (cabecera subregional), Santiago y Villacaro
Suroccidental	Pamplona	Cácota, Chitagá, Mutiscua, Pamplona (cabecera subregional), Pamplonita y Silos
Suroriental	Ricaute	Bochalema, Chinácota (cabecera subregional), Durania, Herrán, Labateca, Ragonvalia y Toledo

**Fuente:** elaboración propia a partir de Gobernación Norte de Santander (2016, p. 6).

Ahora bien, respecto a las brechas sociales existentes para 2016, las cuales son indispensables en el diagnóstico del Plan de Desarrollo Departamental, se tuvo en cuenta los resultados arrojados por la metodología conocida como *Enfoque de Brechas*, diseñada e implementada por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, en la cual se analizan aspectos relacionados con Salud, Educación, Agua, Vivienda y Capacidad Institucional, para calificar el desarrollo<sup>9</sup>. En el caso de Norte de Santander se encuentra en la categoría D ósea en

<sup>9</sup> Con relación a los Departamentos se reconocen cinco tipologías mientras que para los municipios se definen siete tipologías así: “los municipios calificados en A y B se consideran dentro de un entorno de desarrollo robusto, para C, D y E en desarrollo intermedio y para F y G en desarrollo incipiente” (Gobernación Norte de Santander, 2016, p.8).

desarrollo intermedio, los “principales centros urbanos, Cúcuta, Pamplona, Ocaña, Los Patios y Villa del Rosario están calificados en C, mientras que el resto de los municipios se ubican en las categorías D, E, F y G” (Gobernación Norte de Santander, 2016, p. 8).

Por lo anterior, el Plan de Desarrollo 2016-2019 le apuesta a la dinamización de la productividad y la competitividad regional, teniendo como ejes estratégicos la infraestructura, educación, servicios sociales, generación de ingresos y convivencia (Gobernación Norte de Santander, 2016, p. 8). A continuación, se presenta la tabla 9 con la síntesis del plan de desarrollo del periodo de estudio.

**Tabla 9.***Síntesis del plan de desarrollo*

Un norte productivo para todos 2016-2019			
Nombre	Un norte productivo para todos 2016-2019		
Diagnóstico	Este Plan de Desarrollo sostiene que a pesar de los esfuerzos realizados, los datos estadísticos demuestran que las mujeres continúan viendo vulnerados sus derechos, siendo víctimas de las diferentes violencias de género. De igual manera Norte de Santander cuenta con potencial sectores de comercio, minero-energético y agropecuario, pero aún existe un rezago en la participación del PIB, según el Índice Departamental de Competitividad (IDC) 2015 <sup>10</sup> se encuentra en etapa 3 ocupando el puesto 17 de las 25 regiones, por su calificación de 4.19 sobre 10.		
Propuestas	A partir de lo anterior, el plan le puesta a la dinamización de la productividad y la competitividad regional, mediante la definición de una agenda de desarrollo común, que genere mayores oportunidades, se cierre brechas sociales y se construya la paz teniendo como ejes estratégicos la infraestructura, educación, servicios sociales, generación de ingresos y convivencia.		
Dimensión	Principales apuestas	Presupuesto cuatrienio (millones de pesos)	Porcentaje presupuesto total
Económica	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyectos Transformadores</li> <li>2. Competitividad.</li> <li>3. Productividad agrícola y pecuaria.</li> <li>4. Productividad minera.</li> <li>5. Productividad turismo</li> <li>6. Vías e infraestructura.</li> <li>7. Movilidad y seguridad vial</li> <li>8. Electrificación</li> </ol>	3.860.524	51,10 %
Social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Víctimas y postconflicto</li> <li>2. Convivencia y reconciliación</li> <li>3. Educación.</li> <li>4. Salud para la productividad.</li> <li>5. Recreación y deporte productivo e incluyente para todos.</li> <li>6. Cultura para la productividad, la convivencia y la paz.</li> <li>7. Agua potable y saneamiento básico para todos.</li> <li>8. Vivienda</li> <li>9. Apoyo y fortalecimiento al curso de la vida.</li> <li>10. Mujer, equidad de género y diversidad sexual</li> <li>11. Población con discapacidad.</li> <li>12. Etnias.</li> <li>13. Participación comunitaria</li> </ol>	3.189.631	42,21%
Territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ambiente</li> <li>2. Gestión del riesgo</li> <li>3. Ordenamiento Territorial</li> <li>4. Frontera</li> </ol>	269.224	3,56%
Político Administrativa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo institucional</li> <li>2. Productividad, competitividad e innovación a través de las TIC.</li> <li>3. Finanzas departamentales</li> </ol>	236.459	3,13%
		<b>7.555.838</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir Plan de Desarrollo un Norte Productivo para todos (Gobernación Norte de Santander, 2016)

<sup>10</sup> El Índice Departamental de Competitividad (IDC) es “una herramienta para que las regiones puedan tomar decisiones de manera informada y que resulten en mejoras en la calidad de vida de sus habitantes” (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2019, p.8)

Según los resultados del Índice Departamental de Competitividad IDC Norte de Santander entre 2013 y 2018 “presenta un crecimiento lento y positivo en la puntuación” (Gobernación de Norte de Santander, 2020, p.21), por lo que la apuesta de la Administración Departamental para el periodo 2016-2019 es dinamizar la productividad y la competitividad regional centrando su atención en los ejes estratégicos de infraestructura, educación, servicios sociales, generación de ingresos y convivencia. Cómo se observa en la anterior tabla el 93,31% del presupuesto del cuatrienio se distribuye en los programas de las dimensiones Económica y Social. A continuación se hace una revisión de los planteamientos del eje temático: 2.10 Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual.

**Eje Temático: 2.10 Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual.** En el anterior aparte se presentaron las generalidades del departamento, un mapeo de la estructura institucional, espacios y otros actores defensores de los derechos de la mujer, así mismo, una síntesis del Plan de Desarrollo Un norte productivo para todos 2016-2019. Con los respectivos programas y subprogramas que en el siguiente apartado serán tenidos en cuenta para el análisis de la implementación desde la visión institucional.

A continuación, se extrae del Eje Temático: 2.10 Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual, los objetivos, subprogramas y metas del cuatrienio, aspectos visibilizados en las siguientes tablas referentes a los programas: mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva; mujer del norte: mujer educada para la productividad; mujer del norte, mujer saludable, mujer productiva; mujeres en el norte, víctimas y constructoras de paz para la productividad; en un norte productivo, mujeres sin violencias; en la diversidad estamos todos; mujer del norte, mujer participativa y política para el desarrollo y mujer productiva, mujer visible, (Gobernación Norte de Santander, 2016)

Para ello, se parte de la revisión del Programa mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva, en el cual se proponen gestionar y realizar cursos para desarrollar capacidades productivas, actualización de conocimiento mediante las TIC y formación para la exportación de las asociaciones de mujeres.

Es necesario recordar lo planteado en el capítulo anterior, cuando se decía que en los años 60 como estrategia para aumentar los ingresos de las mujeres y superar la pobreza, las políticas se centraron en promover la asociatividad y los proyectos productivos. Por lo anterior la Administración Departamental en este programa está planteando adecuadas estrategias para superar la disparidad de género y mejorar la calidad de vida de sus familias. De igual forma, se considera que las capacitaciones son mecanismos claves para el desarrollo y fortalecimiento de habilidades y actitudes a través de la adquisición del conocimiento, lo cual aporta a la autonomía de este grupo poblacional. En la tabla 10 se presenta el programa Mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva.

### **Tabla 10.**

#### *2.10.1 Mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva*

Programa	2.10.1 Mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva.
Objetivo:	Convertir a las asociaciones de mujeres del Departamento en fuentes reales de empleo y de ingresos para ellas; creadoras de propuestas de negocios dirigidas a nuevos mercados y fuentes de crecimiento económico para el Departamento.
Subprograma	Meta
2.10.1.1 Formación en mujeres productoras y competitivas	(6) cursos gestionados y realizados de formación para el desarrollo de capacidades productivas de las mujeres del departamento en contextos de competitividad.
2.10.1.2 Tics y mujeres Productivas	(20) cursos gestionados y realizados sobre actualización de conocimientos en diversas áreas de la producción mediante Tic para las mujeres en el Departamento
2.10.1.3 Un Mundo para las Mujeres en un Norte Productivo	(10) cursos gestionados y realizados sobre formación para la exportación para asociaciones de mujeres productivas.
2.10.1.4 Mujeres Productivas del Norte se muestran al Mundo	(4) Ruedas Nacionales y/o Internacionales de Negocios realizadas para la promoción de las cadenas productivas de las mujeres del Departamento.
2.10.1.5 Una semilla para mujeres productivas y competitivas	Gestionar la creación de (1) programa interinstitucional dirigido a la asignación de capital semilla, para la financiación de proyectos de capacitación y productivos para mujeres.
2.10.1.6 Unidas, producimos más, ganamos más	Crear, actualizar y/o capacitar 700 asociaciones de mujeres en los municipios como una estrategia de asociatividad, emprendimiento y oportunidades productivas para todas

**Fuente:** elaboración propia a partir de Gobernación Norte de Santander (2016, p. 128)

Se continua con la revisión del programa Mujer del norte: mujer educada para la productividad, en el cual se proponen los subprogramas de Mujeres conectadas, en Mujeres Innovadoras se plantea capacitar mujeres cabeza de familia y jóvenes a través de programas de educación en TIC, formación para el trabajo, artes y oficios. Así mismo en el subprograma de Mujer Productiva desde su Hogar, se busca capacitar mujeres para el teletrabajo, el trabajo virtual y el uso de las TIC mediante convenios interinstitucionales gestionados en el departamento. Es importante mencionar que lo anterior va en línea con lo planteado por León (1997) cuando se refiere a la capacitación y a la educación como estrategias esenciales para mejorar las oportunidades de generación de ingresos y la participación social de las mujeres. En la tabla 11 se presenta el programa Mujer del norte: mujer educada para la productividad.

**Tabla 11.**

*2.10.2 Mujer del norte: mujer educada para la productividad.*

Programa	2.10.2 Mujer del norte: mujer educada para la productividad.	
Objetivo:	Propiciar la formación educativa de las mujeres como un mecanismo dirigido a la superación de la brecha de ingresos entre ellas y los hombres en el departamento, generando así mayores niveles de crecimiento económico departamental.	
	Subprograma	Meta
	2.10.2.1 Mujeres conectadas, Mujeres Innovadoras	Capacitar 500 mujeres cabeza de familia y jóvenes a través de programas de educación en TIC, formación para el trabajo, artes y oficios.
	2.10.2.2 Mujeres del Norte son las Mujeres de Hoy	Desarrollar 12 iniciativas culturales y/o educativas sobre el fortalecimiento de los conceptos de mujer contemporánea, equidad de género y diversidad.
	2.10.2.2 Mujeres del Norte son las Mujeres de Hoy	Desarrollar 12 iniciativas culturales y/o educativas sobre el fortalecimiento de los conceptos de mujer contemporánea, equidad de género y diversidad.
	2.10.2.3 Mujer Productiva desde su Hogar	Capacitar 1400 mujeres para el teletrabajo, el trabajo virtual y el uso de las TIC mediante convenios interinstitucionales gestionados en el departamento.
	2.10.2.4 Mujer Rural en el Norte también es Productiva	Gestionar ante los municipios la creación o fortalecimiento de 80 iniciativas o programas de educación campesina y rural de carácter formal y/o no formal, con un enfoque étnico, rural y de género.

**Fuente:** elaboración propia a partir de Gobernación Norte de Santander (2016, p. 128)

La salud física, mental y emocional es fundamental para la productividad de los seres humanos, por lo tanto se considera pertinente que la Administración departamental de Norte de

Santander incluya un programa que promueve el cuidado de la salud y la prevención de enfermedades, ya que las mujeres se enfrentan a los riesgos psicosociales por los desbalances entre la vida personal y el trabajo, especialmente las responsabilidades domésticas y laborales (Gómez et al, 2000). En la tabla 12 el contenido del programa Mujer del norte, mujer saludable, mujer productiva.

**Tabla 12.**

*2.10.3 Mujer del norte, mujer saludable, mujer productiva*

Programa	2.10.3 Mujer del norte, mujer saludable, mujer productiva								
Objetivo:	Educar a las mujeres en el departamento sobre la importancia del cuidado de la salud y la prevención de las enfermedades que más las atacan, en el nivel de desarrollo económico de ellas mismas y de la productividad del departamento.								
	<table border="0"> <thead> <tr> <th>Subprograma</th> <th>Meta</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2.10.3.1 Mujeres en el Norte viven sus vidas con libertad y responsabilidad.</td> <td>Gestionar 8 campañas departamentales interinstitucionales sobre el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres</td> </tr> <tr> <td>2.10.3.2 Mujeres del Norte, Siempre Sanas</td> <td>Gestionar interinstitucionalmente la ejecución de 4 (1 anual) programas sobre salud y enfermedades de las mujeres adolescentes, adultas y de la tercera edad.</td> </tr> <tr> <td>2.10.3.3 Mujer Productora de Vida</td> <td>Gestionar la realización interinstitucional de 12 campañas sobre la prevención del cáncer de mama y de cuello uterino; planificación familiar, prevención de ETS y embarazo temprano en del departamento.</td> </tr> </tbody> </table>	Subprograma	Meta	2.10.3.1 Mujeres en el Norte viven sus vidas con libertad y responsabilidad.	Gestionar 8 campañas departamentales interinstitucionales sobre el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres	2.10.3.2 Mujeres del Norte, Siempre Sanas	Gestionar interinstitucionalmente la ejecución de 4 (1 anual) programas sobre salud y enfermedades de las mujeres adolescentes, adultas y de la tercera edad.	2.10.3.3 Mujer Productora de Vida	Gestionar la realización interinstitucional de 12 campañas sobre la prevención del cáncer de mama y de cuello uterino; planificación familiar, prevención de ETS y embarazo temprano en del departamento.
Subprograma	Meta								
2.10.3.1 Mujeres en el Norte viven sus vidas con libertad y responsabilidad.	Gestionar 8 campañas departamentales interinstitucionales sobre el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres								
2.10.3.2 Mujeres del Norte, Siempre Sanas	Gestionar interinstitucionalmente la ejecución de 4 (1 anual) programas sobre salud y enfermedades de las mujeres adolescentes, adultas y de la tercera edad.								
2.10.3.3 Mujer Productora de Vida	Gestionar la realización interinstitucional de 12 campañas sobre la prevención del cáncer de mama y de cuello uterino; planificación familiar, prevención de ETS y embarazo temprano en del departamento.								

**Fuente:** elaboración propia a partir de Gobernación Norte de Santander (2016, p. 128).

En este punto es necesario recordar que el Estado colombiano en 2016 firmó el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto* y la construcción de una paz estable y duradera con el grupo ilegal Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, por lo que se considera adecuado que la Gobernación incluya acciones dirigidas a las víctimas de la violencia, teniendo en cuenta que el departamento ha sufrido el conflicto armado. En la tabla 13 se presenta el programa Mujeres en el norte, víctimas y constructoras de paz para la productividad.

**Tabla 13.***2.10.4 Mujeres en el norte, víctimas y constructoras de paz para la productividad*

Programa	2.10.4 Mujeres en el norte, víctimas y constructoras de paz para la productividad	
Objetivo:	Disminuir las brechas socioeconómicas existentes entre las mujeres víctimas del conflicto en el departamento, con miras a desarrollar escenarios reales de paz, convivencia y productividad en las distintas subregiones y municipios del Departamento.	
	Subprograma	Meta
2.10.4.1	Mujeres en paz, mujeres para la paz	Gestionar la creación de un programa interinstitucional para la atención y asistencia psicosocial para las mujeres víctimas del conflicto en procesos de paz, reconciliación y reintegración.
2.10.4.2	Un nuevo Norte productivo y en paz se abre para las mujeres.	Gestionar interinstitucionalmente y con los municipios 40 proyectos socio productivos para mujeres víctimas del conflicto en el Departamento.
2.10.4.3	Las mujeres también vivimos la guerra y construimos la paz.	Realizar en los 40 municipios del departamento la recopilación y reconstrucción de la memoria histórica y reconocimiento simbólico de las mujeres en el marco del conflicto armado.
2.10.4.4	Las mujeres, constructoras de un nuevo Norte para todo	Gestionar la realización de 40 agendas sociales y pactos incluyentes (1 por municipio) para las mujeres en el posconflicto.
2.10.4.5	Protejamos nuestras Líderes	Gestionar interinstitucionalmente mecanismos de protección para el 100% de los casos de mujeres líderes de organizaciones de mujeres víctimas del conflicto.

**Fuente:** elaboración propia a partir de Gobernación Norte de Santander (2016, p. 129)

Es oportuno que se incluyan acciones relacionadas a la prevención de las diferentes formas de violencia acorde a la ley 1257 de 2008, con la cual se busca que en el país se garanticen los derechos de sector poblacional. En la siguiente tabla 14 se puede observar lo planteado por la Gobernación de Norte de Santander en el programa En un norte productivo, mujeres sin violencias.

**Tabla 14.***2.10.5 En un norte productivo, mujeres sin violencias*

Programa	2.10.5 En un norte productivo, mujeres sin violencias	
Objetivo:	Territorializar en el Departamento una estrategia para implementar una vida libre de violencias para las mujeres con el propósito de disminuirlas situaciones y causas de violencias que se presentan contra ellas.	
	Subprograma	Meta
2.10.5.1	Mujeres del Norte Libres de Violencias	Formular e Implementar el Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias en el Departamento
2.10.5.2	En el Norte, lo Público También es Mujer	Gestionar una estrategia interinstitucional para la formación de 500 funcionarios públicos sobre el derecho de una vida libre de violencias para las mujeres.
2.10.5.3	Un Norte Culto, las piensa a todas	Realizar 24 talleres sobre la transformación de los imaginarios sociales y prácticas culturales que neutralizan las violencias contra las mujeres.
2.10.5.4	Mujer productiva, mujer protegida	Gestionar 17 proyectos de autonomía económica a las mujeres víctimas de violencias

**Fuente:** elaboración propia a partir de Gobernación Norte de Santander (2016, p. 129)

Es de vital importancia que todas las entidades del Estado, tanto del orden Nacional, Departamental y Local promuevan los derechos humanos, por ello es favorable que los programas de gobierno garanticen la inclusión de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (LGBTI). En la tabla 15 se puede apreciar las propuestas de la Gobernación para el periodo de estudio en relación al programa en la diversidad estamos todos.

**Tabla 15.***2.10.6 En la diversidad estamos todos.*

Programa	2.10.6 En la diversidad estamos todos.	
Objetivo:	Fortalecer el concepto Todos de diversidad de género en el Departamento, transformando imaginarios sociales y colectivos que faciliten la inclusión social y el respeto a las personas de la comunidad LGTBI en el departamento.	
	Subprograma	Meta
2.10.6.1	En un Norte Productivo Cabemos Todos	Avanzar en el 100% de la Territorialización de la política pública nacional para el ejercicio pleno de los derechos de las personas LGBT en el departamento.
2.10.6.2	El Norte, somos todos	Institucionalizar 4 campañas para una educación incluyente, equitativa y sin prejuicios en las IE del Departamento.
2.10.6.3	En la salud, también somos iguales	Implementar un programa interinstitucional para la sensibilización y capacitación a los funcionarios de la salud sobre los derechos de la población LGBT.

**Fuente:** elaboración propia a partir de Gobernación Norte de Santander (2016, p. 129).

El diseño del Plan Departamental de Desarrollo un Norte Productivo para Todos marca una ruta integral para avanzar en la autonomía de las mujeres mediante el abordaje de los aspectos clave como lo son el fortalecimiento de capacidades, la salud, la diversidad, la participación, la prevención de todas las formas de violencia y la atención a las víctimas del conflicto.

Además, con la revisión del contenido de los programas se pudo establecer que se encuentran alineados a los ejes definidos en la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las mujeres y los lineamientos internacionales relacionados con esta materia, por lo ello su formulación se considera acertada. En el siguiente apartado se podrá valorar la implementación y ejecución de dicha agenda durante el cuatrienio.

### **Valoración de los Procesos de Gestión de la Gobernación de Norte de Santander en la Implementación del Eje Autonomía Económica y Acceso a Activos**

En el Plan de Desarrollo Un norte productivo para todos 2016-2019, se reconoce la importancia del cierre de brechas sociales priorizando los grupos poblacionales más vulnerables, por ello se formuló el eje temático 2.10 Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual. En el anterior aparte se presentaron los objetivos, subprogramas y metas formuladas para el cuatrienio, a continuación se analiza el plan de desarrollo y los resultados obtenidos según el *Informe de Gestión<sup>11</sup> con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019*, de la Secretaría de la Mujer respecto a los programas bajo su responsabilidad, permitiendo evaluar la implementación de las acciones.

---

<sup>11</sup> Documento que es considerado un insumo para el proceso de rendición de cuentas, en el cual se presenta el desempeño de una entidad en un periodo determinado. Es un requerimiento legal para la entrega y recepción de cargos públicos en relación a los recursos asignados para ejercer las funciones (Congreso de la República de Colombia, 2005, marzo 31).

***Eje Temático: 2.10 Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual, Acciones Relacionadas con la Autonomía Económica y Acceso a Activos***

A partir del *Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019*, elaborado por la Secretaría de la Mujer en el cual se consolidan los resultados institucionales, presentando los logros y dificultades de la gestión realizada en la consecución de las metas cuatrienales propuestas en el *Plan de Desarrollo Un Norte Productivo para Todos* para el sector poblacional de las mujeres, a continuación se hace un análisis de las acciones relacionadas con la autonomía económica y acceso a activos.

Para ello, se parte de la revisión del Programa mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva, en el cual se realizaron “42 cursos de desarrollo de capacidades productivas, 29 cursos diversas áreas TICs y 30 cursos sobre comercio exterior” (Gobernación de Norte de Santander, 2019, p. 86), sin información sobre la intensidad horaria y el responsable de la formación.

A pesar de que la entidad presenta unos porcentajes altos de cumplimiento de las metas, por ejemplo, de gestión y realización de cursos para desarrollar capacidades productivas el 700%, actualización de conocimiento mediante las TIC el 145% y formación para la exportación de las asociaciones de mujeres el 300%, se puede observar que la meta y el indicador fueron contruidos con cifras pequeñas, al retoman los datos relacionados con los municipios impactados solo se llegó al 52,5% a nivel departamental en los dos primeros subprogramas y al 37,5% en el tercero. De igual manera existe un bajo impacto poblacional<sup>12</sup> teniendo en cuenta que participaron menos del 1% de las mujeres del departamento. En la siguiente tabla 16 se aprecian

---

<sup>12</sup> Del total de mujeres del departamento (690.009) se descuenta el porcentaje correspondiente a primera infancia, comprendida de 0 a 13 años de edad, según la proyección del DANE a partir del CENSO 2005 para 2019 corresponde al 25,21% equivalente a 173.951 niñas, por lo tanto 516.058 se estiman son mujeres mayores de 14 años, a partir de este valor se realiza el análisis de la presente investigación.

los datos obtenidos del programa.

**Tabla 16.**

*Programa mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva (primera parte)*

Subprograma	2.10.1.1 Formación en mujeres productoras y competitivas	2.10.1.2 Tics y mujeres Productivas	2.10.1.3 Un Mundo para las Mujeres en un Norte Productivo	
Meta propuesta	Cursos gestionados y realizados de formación para el desarrollo de capacidades productivas de las mujeres del departamento en contextos de competitividad.	cursos gestionados y realizados sobre actualización de conocimientos en diversas áreas de la producción mediante Tic para las mujeres en el Departamento	Cursos gestionados y realizados sobre formación para la exportación para asociaciones de mujeres productivas.	
Meta cuatrienio	6	20	10	
Logro o resultado	42	29	30	
% De cumplimiento	700	145	300	
% De municipios impactados	52,5	52,5	37,5	
Inversión(millones)	\$169.000.000	\$ 181.000.000	\$ 134.000.000	
Procedencia de los recursos	Recursos propios	Recursos propios	Recursos propios	
% Del impactado poblacional (mujeres)	0,39	0,24	0,25	
Beneficiarias	Etarías	Entre 6 y 12		
		Entre 18 y 24	239	
		Entre 13 y 17	55	
	Diferencial	Entre 25 y 62	2400	1423
		Mayores+65	65	
		Jefes de Hogar	795	567
Diferencial	Víctimas	292	133	
	Condición discapacidad		170	

**Fuente:** elaboración propia a partir del Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019. Secretaría de la Mujer (Gobernación de Norte de Santander, 2019).

Prosiguiendo con la exposición del programa mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva, en el subprograma Mujeres Productivas del Norte se muestran al Mundo, informan que participaron en seis ruedas de negocios, sin embargo no indica la cantidad de mujeres participantes ni sus nuevas oportunidades de negocios generadas. Respecto al programa interinstitucional dirigido a la asignación de capital semilla, se realizaron acciones de planeación y entrega de recursos, más no se encontró evidencia de la creación del programa.

Así mismo, es indudable el mayor impacto que se logra cuando se trabaja con los colectivos organizados, por ejemplo, en el subprograma Unidas, producimos más, ganamos más,

se beneficiaron el 5,03% de la población femenina, mientras que en el de capital semilla solo se llegó al 0,17%; de este último también se puede decir que no son claros los datos respecto a las asociaciones de mujeres creadas, actualizadas y capacitadas, lo que podría conducir a error en la interpretación del porcentaje de cumplimiento<sup>13</sup>, por ejemplo, al darse el caso de duplicidad en el registro de una misma asociación que realiza las tres acciones en el cuatrienio. A continuación la tabla 17 con la segunda parte los resultados del programa mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva

**Tabla 17.**

*Programa mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva (segunda parte)*

Subprograma	2.10.1.4 mujeres productivas del norte se muestran al mundo	2.10.1.5 una semilla para mujeres productivas y competitivas	2.10.1.6 unidas, producimos más, ganamos más
Meta propuesta	Ruedas Nacionales y/o Internacionales de Negocios realizadas para la promoción de las cadenas productivas de las mujeres del Departamento.	Gestionar la creación de un programa interinstitucional dirigido a la asignación de capital semilla, para la financiación de proyectos de capacitación y productivos para mujeres.	Crear, actualizar y/o capacitar asociaciones de mujeres en los municipios como una estrategia de asociatividad, emprendimiento y oportunidades productivas para todas
Meta cuatrienio	4	1	700
Logro o resultado	6	1	2317
% De cumplimiento	150	100	331
% De municipios impactados	100	65	100
Inversión(millones)	\$ 53.500.000	\$ 365.800.000	157.000.000
Procedencia de los recursos	Recursos propios	Recursos propios	Recursos propios
% Del impactado poblacional (mujeres)	0,22	0,17	5,03
Beneficiarias	Etnario	Entre 6 y 12	
		Entre 18 y 24	176
		Entre 13 y 17	20
		Entre 25 y 62	1265
		Mayores+65	51
	Diferencial	Jefes de Hogar	342
		Víctimas	73
		Condición discapacidad	
		Comunidad LGTBI	
		Comunidad indígenas - grupos étnicos	
Afrocolombiana			
Comunidad ROM			

**Fuente:** elaboración propia a partir del Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019. Secretaría de la Mujer (Gobernación de Norte de Santander, 2019).

<sup>13</sup> En Norte de Santander existen 1.435 Asociaciones de Mujeres con código DANE (<https://www.datos.gov.co/widgets/rqze-8qmq>, 2022)

A partir de lo expuesto, se puede inferir que las estrategias utilizadas para cumplir con el objetivo del Programa mujer del norte: mujer altamente productiva y competitiva, que consistía en “convertir a las asociaciones de mujeres del Departamento en fuentes reales de empleo y de ingresos para ellas; creadoras de propuestas de negocios dirigidas a nuevos mercados y fuentes de crecimiento económico para el Departamento” (Gobernación Norte de Santander, 2016), no fueron las más idóneas y acertadas teniendo en cuenta que se centró en la realización de cursos con participación individual y no colectiva por parte de las asociaciones existentes en el departamento. Además, los datos registrados en el informe no permiten evaluar el nivel de logro alcanzado durante el cuatrienio.

Ahora, del programa mujer del norte: mujer educada para la productividad, se puede decir que se mantiene la constante de los altos porcentajes en el cumplimiento de las metas de los subprogramas, sin embargo, llama especialmente la atención que con estos subprogramas se impacta en promedio al 38,5 % de municipios y se llega a un promedio del 0,34% de las mujeres, lo cual debería cuestionar a la institucionalidad y tomar medidas para no quedarse solo en el cumplimiento de las metas. Seguidamente la tabla 18 con los resultados del programa mujer del norte: mujer educada para la productividad.

**Tabla 18.***Programa mujer del norte: mujer educada para la productividad*

Subprograma	2.10.2.1 mujeres conectadas, mujeres innovadoras	2.10.2.3 mujer productiva desde su hogar		
Meta propuesta	Capacitar mujeres cabeza de familia y jóvenes a través de programas de educación en TIC, formación para el trabajo, artes y oficios.	Capacitar mujeres para el teletrabajo, el trabajo virtual y el uso de las tic mediante convenios interinstitucionales gestionados en el departamento.		
Meta cuatrienio	500	1400		
Logro o resultado	3123	1608		
% De cumplimiento	624,6	114,86		
% De municipios impactados	42,5	35		
Inversión(millones)	\$ 118.000.000	\$ 110.000.000		
Procedencia de los recursos	Recursos propios	Recursos propios		
% Del impactado poblacional (mujeres)	0,45	0,23		
Beneficiarias	Étnico	Entre 6 y 12	5	2
		Entre 18 y 24	467	266
		Entre 13 y 17	173	129
		Entre 25 y 62	2369	1160
		Mayores+65	109	51
	Diferencial	Jefes de Hogar	806	781
		Víctimas	264	112
		Condición discapacidad	222	246

**Fuente:** elaboración propia a partir del Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019. Secretaría de la Mujer (Gobernación de Norte de Santander, 2019).

A partir de la estimación realizada por la Secretaría de Víctimas, Paz y Posconflicto <sup>14</sup> la población víctima en Norte de Santander es equivalente al 17,77%, al aplicar este porcentaje al total de mujeres del departamento, se puede decir que existen alrededor de 122.612 mujeres víctimas. Siguiendo este razonamiento con el subprograma un nuevo norte productivo y en paz se llegó al 0,46% mujeres víctimas del conflicto, además, aunque se cumplió con la meta de gestionar interinstitucionalmente y con los municipios proyectos socio productivo para mujeres víctimas del conflicto en el Departamento, solo se impactó el 57,5% correspondiente a 23 municipios. A

<sup>14</sup> “La Población del País está dada en una estimación provisional de 48.258.494 personas, en Norte de Santander según el censo del DANE está dado en 1.402.695 habitantes con Víctimas en el Departamento Norte de Santander dadas en 249.246 Personas Víctimas registradas, para un equivalente de 17.77% de Población Víctima (RNI septiembre 1 de 2019)” (Gobernación de Norte de Santander, 2019, p. 23).

continuación los resultados del análisis del programa mujeres en el norte, víctimas y constructoras de paz para la productividad.

**Tabla 19.**

*Programa mujeres en el norte, víctimas y constructoras de paz para la productividad*

Subprograma		2.10.4.2 Un nuevo Norte productivo y en paz se abre para las mujeres.
Meta propuesta		Gestionar interinstitucionalmente y con los municipios proyectos socio productivos para mujeres víctimas del conflicto en el Departamento.
Meta cuatrienio		40
Logro o resultado		42
% De cumplimiento		105
% De municipios impactados		57,5
Inversión(millones)		\$ 141.000.000
Procedencia de los recursos		Recursos propios
% Del impactado poblacional (mujeres)		0,47
Beneficiarias Diferenciadas	Entre 6 y 12	
	Entre 18 y 24	343
	Entre 13 y 17	4
	Entre 25 y 62	2662
	Mayores+65	268
	Jefes de Hogar	677
	Víctimas	571
	Condición discapacidad	55

**Fuente:** elaboración propia a partir de Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019. Secretaría de la Mujer (Gobernación de Norte de Santander, 2019).

Continuando con la exposición, se considera acertada la propuesta de contar con un plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias en el departamento, porque permite generar sinergias en los diferentes actores para erradicar la violencia contra las mujeres, a través de la formulación e implementación de programas y acciones. Una estrategia valiosa son las campañas de sensibilización a la población en general sobre los diferentes tipos de violencia incluida la económica y patrimonial.

Sin embargo, del programa un norte productivo, mujeres sin violencias se puede decir que respecto al plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias en el departamento, se realizaron acciones más no se encontró evidencia de la formulación e implementación del plan. Por otra parte, uno de los logros del programa fue la “consolidación de 56 proyectos sobre autonomía económica a las mujeres víctimas de violencia” (Gobernación de Norte de Santander, 2019, p. 90). Del mismo modo, con los talleres sobre la transformación de los

imaginarios sociales y prácticas culturales que neutralizan las violencias contra las mujeres se impactó el 2,07% de las mujeres y el 92,5% de los municipios, este tipo de acciones son indispensables fortalecer, para generar procesos transformacionales de la cultura, por lo que se debe involucrar a toda la ciudadanía. Seguidamente se aprecian los datos obtenidos en el análisis del programa en un norte productivo, mujeres sin violencias.

**Tabla 20.**

*Programa en un norte productivo, mujeres sin violencias*

Subprograma	2.10.5.1 Mujeres del Norte Libres de Violencias	2.10.5.3 Un Norte Culto, las piensa a todas
Meta propuesta	Formular e Implementar el Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias en el Departamento	Realizar talleres sobre la transformación de los imaginarios sociales y prácticas culturales que neutralizan las violencias contra las mujeres.
Meta cuatrienio	1	24
Logro o resultado	1	151
% De cumplimiento	100	629,1666667
% De municipios impactados	100	92,5
Inversión (millones)	\$ 117.000.000	\$ 98.000.000
Procedencia de los recursos	Recursos propios	Recursos propios
% Del impactado poblacional (mujeres)	0,67	2,07
Beneficiarias	Entre 6 y 12	183
	Entre 18 y 24	426
	Entre 13 y 17	3143
	Entre 25 y 62	10145
	Mayores+65	335
	Jefes de Hogar	403
	Víctimas	355
	Condición discapacidad	304
	Comunidad indígenas - grupos étnicos	27

**Fuente:** elaboración propia a partir del Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019. Secretaría de la Mujer (Gobernación de Norte de Santander, 2019).

Ahora bien, del Subprograma mujer del norte, mujer participativa y política para el desarrollo, se puede decir que la formación en liderazgo femenino para la participación social, económica y política fue desarrollado en todos los municipios del departamento beneficiando al 0,32% de las mujeres, de igual forma, se institucionalizaron campañas para la no discriminación y para la difusión de los derechos de la mujer en el 100% de los municipios y “se realizaron 34 movilizaciones sociales y/o actos simbólicos” (Gobernación de Norte de Santander, 2019, p. 92).

A continuación los resultados del programa mujer del norte, mujer participativa y política para el desarrollo

**Tabla 21.**

*Programa mujer del norte, mujer participativa y política para el desarrollo*

Subprograma	2.10.7.1 Mujeres Líderes Construimos un nuevo Norte	2.10.7.3 El Norte es la Casa de Todos	
Meta propuesta	Desarrollar en los municipios el programa de formación en liderazgo femenino para la participación social, económica y política.	Institucionalizar en los municipios una campaña permanente para la no discriminación y concientización sobre los nuevos roles de las mujeres en la sociedad y en el hogar.	
Meta cuatrienio	40	40	
Logro o resultado	39	40	
% De cumplimiento	97,5	100	
% De municipios impactados	97,5	100	
Inversión (millones)	\$ 78.000.000	\$ 57.500.000	
Procedencia de los recursos	Recursos propios	Recursos propios	
% Del impactado poblacional (mujeres)	0,32	1,11	
Beneficiarias	Entre 18 y 24	150	201
	Entre 13 y 17	7	319
	Entre 25 y 62	1828	7036
	Mayores+65	122	65
	Jefes de Hogar	1076	129
	Víctimas	267	51
	Condición discapacidad		13

**Fuente:** elaboración propia a partir del Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019. Secretaría de la Mujer (Gobernación de Norte de Santander, 2019).

Igualmente del programa mujer productiva, mujer visible, se puede decir que “Se creó la casa Departamental de la Mujer en el municipio de Villa Caro y se puso en marcha el observatorio departamental para la mujer y la equidad de género” (Gobernación de Norte de Santander, 2019, p. 93), con una inversión de \$115.000 millos de pesos de recursos propios. Es de resaltar la importancia de esta última entidad, porque su misión es el reporte de estadísticas, las cuales son vitales para la toma de decisiones.

La Secretaría departamental reporta que cuenta con el inventario productivo regional de las mujeres en el Departamento, para lo cual realizaron “la base de datos de las mujeres adscritas a la secretaria de la mujer que tengan unidades productivas, visitan las asociaciones para visualizar y dar orientaciones generales a sus unidades productivas, clasifican su actividad

económica, recopilan y sistematizan la información” (Gobernación de Norte de Santander, 2016, p. 58). Con las campañas de visibilizarían de aporte de las mujeres para el desarrollo en el Departamento se logró impactar a los 40 municipios y al 5,46% de las mujeres, lamentablemente no se obtuvo acceso a más información de esta actividad, lo cual era favorable para el presente estudio (Gobernación de Norte de Santander, 2019, p. 93). Seguidamente se exponen los datos obtenidos en el programa mujer productiva, mujer visible.

## Tabla 22.

### *Programa mujer productiva, mujer visible*

Subprograma	2.10.8.3 En el Norte Productivo: Nuestras Manos Producen!	2.10.8.4 Mujeres que Engrandecen nuestro Norte
Meta propuesta	Realizar el inventario productivo regional de las mujeres en el Departamento	Realizar Campañas de visibilización de logros y aportes de las mujeres para el desarrollo en el Departamento.
Meta cuatrienio	1	4
Logro o resultado	1	25
% De cumplimiento	100	625
% De municipios impactados	100	100
Inversión (millones)	\$ 54.000.000	\$ 192.000.000
Procedencia de los recursos	Recursos propios	Recursos propios
% Del impactado poblacional (mujeres)	0,00	5,46
Beneficiarias	Entre 18 y 24	30885
	Entre 13 y 17	266
	Entre 25 y 62	27902
	Mayores+65	5575
	Jefes de Hogar	26885
Difere ncial	Víctimas	93

**Fuente:** elaboración propia a partir del Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019. Secretaría de la Mujer (Gobernación de Norte de Santander, 2019).

## Dimensión Económica

Una de las dimensiones contempladas en el Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 “Un Norte Productivo Para Todos” es la dimensión económica, en esta sección se analizan dos ejes de interés para el estudio, el primero Competitividad y el segundo productividad agrícola y pecuaria, prosigamos con los resultados.

**Eje temático: 1.2 Competitividad.** Pensar en la competitividad empresarial, es un aspecto clave para jalonar el desarrollo económico, porque esta capacidad permite aumentar la rentabilidad y por ende genera crecimiento. Por lo tanto es necesario identificar los principales factores que conducen a la diferenciación de los sectores productivos y según sus particularidades adoptar las estrategias que generen valor añadido.

En este sentido, la Gobernación de Norte de Santander buscando atraer y/o mantener la inversión nacional y extranjera, en el Plan de Departamental de Desarrollo Un Norte Productivo para todos, definió los programas tendientes a la construcción de un clima de negocios favorable. (Gobernación de Norte de Santander, 2019). A continuación en la tabla 23 se presentan las principales acciones ejecutadas por la Secretaría de Desarrollo Económico (Gobernación de Norte de Santander, 2019).

**Tabla 23.***1.2 Competitividad*

Programa	Acciones Ejecutadas
1.2.1 Norte de Santander, un destino de inversión	Vinculación a la estrategia conocida como Yo Compró en mi Tierra, promovida por la Cámara de Comercio de Cúcuta, con el propósito de posicionar la Marca Región para el Departamento; en la cual se vinculan medianos y pequeños productores agroindustriales. Se firmaron dos alianzas estratégicas con los Centro de Desarrollo Empresarial SENA (Small Business Development Center) – SBDC del SENA y FUNDESCAT beneficiando a más de 40 empresas con ánimo y sin ánimo de lucro e impulsando la creación de más de quince. Apoyo a eventos tales como: Colombia moda 2016, VII feria Leather Trends CO Cúcuta calza a Colombia 2017, 1er encuentro internacional de la arcilla y la construcción; feria MODAMA – EXPOGUADALAJARA 2017, feria internacional de la construcción expo edifica 2017, 2da feria de la peletería 2017, EXPO CAFÉ de Colombia 2018
1.2.2 Transformación de apuestas productivas	Se impulsaron y gestionaron líneas de crédito con BANCOLDEX, Financiera COMULTRASAN con tasas de interés especiales para las pequeñas y medianas empresas. Además se creó el Fondo de Recursos de Capital del Sector Empresarial en el municipio de los Patios. Realización del Seminario Internacional de Formación Continua Especializada, Modelo de Negocios y Potenciación de Productos, en convenio con ACICAM, beneficiando a 60 empresas.
1.2.3 Ecosistema emprendimiento, innovación y tecnología	Mediante el Fondo Emprender del SENA se apoyaron catorce planes de negocios de cinco municipios. Apoyo de diferentes eventos para fortalecer los clúster de Calzado y Moda, TICs, construcción, diseño, peletería
1.2.4 Institucionalidad para la competitividad	Gestión y reactivación de la Promotora Norte santandereana de Infraestructura para la Competitividad Norte de Santander “PRONORCO”

**Fuente:** elaboración propia a partir del Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019. Secretaría de Desarrollo Económico (Gobernación de Norte de Santander, 2019).

Las acciones implementadas permiten aumentar los indicadores de sostenibilidad empresarial, a través de su fortalecimiento desde las etapas iniciales, para dar un adecuado acompañamiento de los planes de negocio, facilitando la identificación de necesidades de asistencia técnica, marketing, aspectos administrativos, legales, contables y tributarios, entre otros. Así mismo, es muy importante la participación en ruedas de negocios, ferias y mercados campesinos porque facilita el encuentro de los medianos y pequeños productores con potenciales clientes, para ampliar su mercado, establecer alianzas estratégicas y hacer negociaciones directas, sin embargo la información no reporta los beneficiarios por género, impidiendo analizar el impacto en el grupo poblacional de las mujeres en Norte de Santander.

**Eje temático: 1.3 productividad agrícola y pecuaria.** Considerando la importancia del sector agrícola en la eliminación del hambre y la pobreza, el Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 “Un Norte Productivo Para Todos” en la dimensión económica planteó programas y subprogramas con los cuales se aporta al cumplimiento del ODS 2 (Gobernación de Norte de Santander, 2019). Según el informe de gestión de la Gobernación, en el cuatrienio se realizó inversión de recursos propios por un valor total de 8.136.830.457 pesos, llama especialmente la atención que solo reporta haber beneficiado a 40 mujeres jefes de hogar, a 3 personas en condición de discapacidad y a 388 víctimas, dicha información no coincide con los datos que se encuentran dentro del mismo documento (Gobernación de Norte de Santander, 2019).

En la tabla 24 se pueden ver los resultados relacionados con la productividad agrícola y pecuaria, presentados por la Secretaría de Desarrollo Económico, en el Informe de Gestión 2016-2019 (2019):

**Tabla 24.***1.3 productividad agrícola y pecuaria*

Programa	Acciones Ejecutadas
1.3.1 Ordenamiento Social y Productivo	Estudio de suelos en once municipios del Catatumbo, para identificar la características y viabilidad de su uso en el producción agropecuaria. Legalización de 3000 predios beneficiando a la misma cantidad de familiar en trece municipios del departamento.
1.3.2 Infraestructura Productiva	Construcción de un distrito de riego, rehabilitación de siete, con estudios y diseños ocho, beneficiando a 2.338 familias. El cumplimiento de la meta fue del 30%. Construcción de novecientos reservorios en 11 municipios, beneficiando a 900 familias Infraestructura para la producción pecuaria y acuícola en siete municipios, beneficiando a 143 familias de 14 asociaciones de productores Creación de la Escuela de Liderazgo, Asociatividad y Desarrollo Comunitario ELADC, con una ruta de formación definida Entrega de cien kits´s de maquinaria y equipos para la producción agrícola y forestal, beneficiando a 2.257 familias de doce (12) municipios, entre ellas 15 mujeres cabeza de hogar en Cucutilla. Con el apoyo a proyectos productivos a población con enfoque diferencial se beneficiaron cien mujeres víctimas del conflicto con el proyecto piscícola, así mismo “336 familias con cultivos en fríjol, 167 cultivadoras de mora y 81 productores en la línea productiva de cebolla de bulbo” (p. 162) Se llegó a 3303 familias con proyectos de seguridad alimentaria. Se renovaron 228 hectáreas de cacao, 1693 de café y 622 hectáreas de frutas y/o hortalizas. Se establecieron 196 hectáreas de caucho Se creó un clúster de lácteos y se apoyaron veinte asociaciones de ganaderos Se realizaron 66 mercados campesinos, los cuales facilitan la comercialización directa de los productores y por ende el mejoramiento de sus ingresos

**Fuente:** elaboración propia a partir del Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019. Secretaría de Desarrollo Económico (Gobernación de Norte de Santander, 2019).

Se considera acertada la implementación de los anteriores programas porque contribuyen a disminuir la pobreza, apostando por la seguridad alimentaria y nutricional de las familias.

Aunque se presume que las mujeres fueron beneficiadas con dichas acciones, es lamentable no contar con los datos discriminados de cada uno de los beneficios recibidos por parte de este grupo poblacional, para analizar su grado de incidencia en el cierre de brechas y el acceso a activos.

## **Recomendaciones al Gobierno Departamental para la Implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres**

En el capítulo anterior se describió la implementación del eje de autonomía económica y acceso a activos de la Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres por parte de la Gobernación de Norte de Santander, tomando como referencia los informes de gestión se analizaron los resultados de algunos programas y subprogramas definidos en el Plan de Desarrollo Un Norte Productivo para Todos 2016-2019, hallando un divorcio entre la planeación y la ejecución.

En el presente apartado se plantean los vacíos de las Políticas de Equidad de Género para las Mujeres en el Departamento Norte de Santander, los desafíos que ellos plantean y los factores claves de éxito, finalizando con las recomendaciones al Gobierno Departamental a partir de los hallazgos.

### **Vacíos de las Políticas de Equidad de Género para las Mujeres en el Departamento Norte de Santander**

En esta sección se dan a conocer los vacíos encontrados en las Políticas de Equidad de Género para las Mujeres en el Departamento Norte de Santander, definidas en la Ordenanza N.º 0003 del 15 de mayo de 2007, lo cual permitirá identificar posibilidades de mejora, sentando las bases para el planteamiento de los desafíos.

A través de la Ordenanza N.º 0003 del 15 de mayo de 2007, por medio de la cual se fijaron las *Políticas de Equidad de Género para las Mujeres en el Departamento Norte de Santander*, se delega a la administración departamental la inclusión de la equidad de género en el Plan de Desarrollo, por lo que los medios y recursos se limitarían a la voluntad del Gobierno de turno, sin que ello implique necesariamente procesos que trasciendan los periodos de Gobierno.

Así mismo, les asigna la responsabilidad a las dependencias departamentales la inclusión de la perspectiva de género, sin dejar plasmada en la misma el componente articulador con los diferentes actores, aspecto clave en el avance y consecución de objetivos.

Además, mediante el artículo tercero se delega a la Asamblea Departamental la solicitud de información relacionada con los “logros, avances, resultados y dificultades” en general el estado de la equidad de género en el Departamento. Sin embargo, lo que se encontró en los informes de gestión de la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de Desarrollo Económico fue información que no permite identificar con claridad el impacto de las acciones a nivel departamental. De igual forma, al no contar con líneas base de los indicadores se impide una evaluación objetiva en el cumplimiento de las metas, lo que se podría considerar como fallas técnicas en el ciclo de la política.

Por lo anteriormente expuesto y adoptando el esquema propuesto por Fernández-Ballesteros (1996, citado por Torres Melo & Santander A, 2013) se puede decir que la Ordenanza N. ° 0003 del 15 de mayo de 2007, no plantea una estructura, ni define ejes temáticos y acciones según los niveles de complejidad. De esta manera, falla en la definición de los “cuatro niveles asociados: (i) el estratégico, (ii) el de planeación, (iii) el de programación y (iv) el de acciones de política” (Ballesteros, 1996, citado por Torres Melo & Santander A, 2013, p. 62).

Al contrastar la información registrada en el informe de gestión 2016-2019 de la Secretaría de la Mujer se encuentra que capacitaron a 2.317 asociaciones; sin embargo, el DANE reporta 1.435 asociaciones activas en Norte de Santander, por lo cual surge el interrogante respecto si hay duplicidad en el registro de los datos por parte de la institucionalidad o si se trabajó con asociaciones de hecho.

Así mismo, se evidencia la imposibilidad para acceder a información estadística departamental<sup>15</sup> del periodo de estudio o que se encuentre clasificada por géneros en temas relacionados con acceso a activos, por ejemplo la propiedad de las empresas o la titulación de predios, entre otros, que permitan verificar el cierre de brechas.

### **Desafíos**

Anteriormente se expusieron los vacíos encontrados en la Ordenanza N. ° 0003 del 15 de mayo de 2007, en la cual se estable las Políticas de Equidad de Género para las Mujeres en el Departamento Norte de Santander, concluyendo que existen fallas técnicas en su formulación y su ciclo, a partir de ellos se plantean los desafíos que se dan a conocer en la presente sección.

- Para una adecuada apropiación del conocimiento es fundamental contar con rutas definidas para la formación y capacitación de las mujeres, estableciendo claramente el enfoque diferencial.
- Los cursos que se promuevan deben tener en cuenta el enfoque diferencial, para llegar a beneficiar a más mujeres jefes de hogar y/o en condición de discapacidad.
- Establecer indicadores y generar resultados medibles anualmente que permitan hacer seguimiento y evaluación de la implementación de la Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, en el departamento Norte de Santander, para determinar fácilmente el grado de avance en el cierre de brechas.
- Reconocer el aporte que realizan las mujeres al desarrollo económico departamental mediante incentivos públicos.

---

<sup>15</sup> El Censo Nacional Agropecuario fue realizado en el 2014, además existe reserva estadística de la Encuesta Anual de Comercio y de la Encuesta Anual de Servicios, por lo que no se dispone de los datos departamentales.

- Promover el funcionamiento de las Secretarías Municipales de Equidad de Género y gestionar alianzas estratégicas con actores regionales que puedan apoyar el accionar de las mismas.

### **Factores Claves de Éxito**

El uso de herramientas para el seguimiento y evaluación de la Política incentiva a las entidades territoriales para realizar acciones y reportar resultados de su contribución, con suficiente información y documentación para identificar los logros, los resultados alcanzados y si es necesario establecer planes de mejora. Identificar los factores claves de éxito permite que las lecciones aprendidas positivas se puedan continuar, de igual forma pueden servir de referencia para otros territorios con características similares, a continuación los aspectos a tener en cuenta.

- Potenciar las sinergias con los actores departamentales, la interadministratividad y la intersectorialidad, favoreciendo la estandarización de procesos y la definición de acciones complementarias.
- El diseño de las acciones afirmativas a nivel departamental debe procurar llegar al 100% de los municipios, de esta manera aumentaría el porcentaje de participación de la mujer, siendo clave definir indicadores medibles.
- Diseñar los programas y proyectos de forma “coherente con las políticas agropecuarias regionales y nacionales, lo cual permitiría mayores posibilidades de gestión de recursos económicos, así como una mayor sostenibilidad, equidad y competitividad” (Gobernación de Norte de Santander, 2019, p. 297).
- La implementación de diferentes estímulos e incentivos para ser entregados a los actores del departamento que contribuyan al cumplimiento de las acciones definidas en la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.

## **Recomendaciones al Gobierno Departamental**

Después de haber identificado los vacíos en la Ordenanza N. ° 0003 del 15 de mayo de 2007, los desafíos que estos presentan y los factores claves de éxito, en esta sección se plantean algunas recomendaciones al Gobierno Departamental a partir de lo anteriormente expuesto y los hallazgos de los capítulos uno y dos.

La primera recomendación es ejecutar las acciones en los cuarenta municipios del departamento para de esta manera aumentar el porcentaje de impacto poblacional gradualmente en los diferentes periodos de Gobierno.

Es claro que el uso de herramientas para el seguimiento y evaluación de las Políticas<sup>16</sup> incentiva a las entidades territoriales para realizar acciones y reportar resultados de su contribución, con suficiente información y documentación para la toma de decisiones.

Promover diferentes estímulos e incentivos para ser entregados a los actores del departamento que contribuyan a la implementación de la Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.

El uso del lenguaje inclusivo de género es base fundamental en la transformación de los imaginarios colectivos, evitando la perpetuación de estereotipos y como una forma de reforzar las acciones. Por lo tanto se sugiere promover la no discriminación mediante el uso consciente de palabras en todos los espacios de comunicación, incluyendo los documentos gubernamentales.

---

<sup>16</sup> Por ejemplo la certificación territorial otorgado por desempeño en la contribución a la implementación de la Política Pública de Víctimas

Por último se recomienda actualizar la Política de Equidad de Género para las Mujeres del Departamento Norte de Santander, iniciando con un diagnóstico para identificar las necesidades, problemas y puntos críticos que requieren especial atención relacionados con este sector poblacional. Partiendo de ello definir los ejes temáticos, las acciones, la estructura de forma tal que cumpla con los requisitos mínimos que debe contener una Política Pública.

## Conclusiones

Con el propósito de identificar el marco general de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, con énfasis en el eje autonomía económica y acceso a activos, se hizo una revisión literaria que sirvió como punto de referencia teórico sobre el desarrollo y sus formas de planificación, la gestión y las políticas públicas, además se conceptualizaron los términos de mujer, género y equidad.

Así mismo, se realizó el reconocimiento de los lineamientos internacionales, los cuales se condensan en la guía para la evaluación e identificación de políticas justas de igualdad de género, herramienta adoptada por el Observatorio de Igualdad de Género (OIG) de América Latina y el Caribe, la cual proporciona una ruta con los puntos claves a considerar según la fase en que se encuentra la política.

A partir de la matriz de análisis propuesta por el Observatorio de Igualdad de Género se pudo determinar que la Política Pública Nacional para la Equidad de Género de las Mujeres, actualmente se encuentra en la fase de implementación y es un instrumento que promueve la exigibilidad de los derechos de las mujeres colombianas y se considera justa desde la perspectiva de la igualdad de género. Se sugiere disponer de mejores herramientas para su análisis y evaluación de aciertos y desacierto, de forma tal que se garantice el acceso a la información óptima y oportuna a toda la ciudadanía, permitiendo la replicabilidad de las buenas prácticas y conocer los temas pendientes por ser implementados.

Respecto a las Políticas de Equidad de Género para las Mujeres en el Departamento Norte de Santander, establecidas en la Ordenanza N. ° 0003 del 15 de mayo de 2007, se comprueba que debería encontrarse en la fase de evaluación/control y vigilancia, pero por existir fallas técnicas en su formulación no se pudo establecer el impacto, ya que la Administración departamental no ha producido información relevante que faciliten la identificación de los resultados, los avances

en relación a la justicia y garantía de derechos a las mujeres y los temas pendientes que requieran planes de mejoramiento por lo que se recomendó actualizar la política departamental, teniendo en cuenta las particularidades territoriales y los diferentes subsectores poblacionales.

En relación al eje autonomía económica y acceso a activos, el documento CONPES Social 161 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013) presenta el panorama de las desigualdades que afectan la población objetivo, por ello el Gobierno Nacional propuso como objetivo en el Plan de Acción Indicativo 2013-2016 “Brindar oportunidades y condiciones para promover autonomía económica, el acceso a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación” (p. 41). Este ha sido el faro de las acciones, que se ha hecho de obligatorio cumplimiento por medio de Leyes, relacionadas con el mercado laboral, atención a las mujeres rurales, a las víctimas del conflicto armado y a las víctimas de todo tipo de violencias, incluida la económica y patrimonial.

Además, el segundo objetivo específico tenía como fin describir la implementación del eje de autonomía económica y acceso a activos por parte de la Gobernación de Norte de Santander en el periodo 2016 – 2019, para su logro se hizo revisión de los documentos del *Plan de Desarrollo Departamental Un Norte Productivo para Todos* y de los *Informes de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019*, de la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de Desarrollo Económico, evaluando la implementación de las acciones del eje temático 2.10 Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual.

Como resultado se obtiene la caracterización de la gestión administrativa, la identificación de la estructura institucional como elemento fundamental para la ejecución de las propuestas, por lo cual se presenta un mapeo de las instancias institucionales, espacios y otros actores que contribuyen en la implementación de la política. De igual forma, se valoran los procesos de gestión de la Gobernación de Norte de Santander desde el eje temático mujer, equidad de género

y diversidad sexual, finalizando con los ejes de la dimensión económica, competitividad y productividad agrícola y pecuaria.

El Plan Departamental de Desarrollo un Norte Productivo para Todos marca una ruta integral para avanzar en la autonomía de las mujeres mediante el abordaje de los aspectos claves como lo son el fortalecimiento de capacidades, la salud, la diversidad, la participación, la prevención de todas las formas de violencia y la atención a las víctimas del conflicto. Las estrategias de los programas se encuentran alineadas a los ejes definidos en la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las mujeres y los lineamientos internacionales.

De igual forma, se obtuvo como resultados de la valoración de los procesos de gestión de la Gobernación de Norte de Santander en la implementación del eje autonomía económica y acceso a activos que existe desviaciones en la ejecución de las estrategias formuladas. Del mismo modo se evidenció que los informes de gestión de la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de Desarrollo Económico no presentan un formato estandarizado para suministrar la información y los datos registrados no permiten evaluar el nivel de logro alcanzado durante el cuatrienio, lo que conduce a creer que faltan herramientas de seguimiento y control.

A partir de los datos de los informes de gestión se puede afirmar que existe un bajo impacto en el territorio departamental de las acciones realizadas por la Gobernación, sin embargo esta conclusión puede verse afectada por errores que existan en los documentos y por las fallas técnicas identificadas en el ciclo de la política pública.

Se formuló como propuesta contar con un plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias en el departamento, aunque era pertinente para fortalecer la autonomía de este grupo poblacional mediante la promoción de sinergias entre los diferentes actores, no se encontró evidencia suficiente de su diseño e implementación.

En relación a los imaginarios sociales y prácticas culturales que neutralizan las violencias

contra las mujeres se impactó el 2,07% de las mujeres y el 92,5% de los municipios, este tipo de acciones son indispensables fortalecer para generar procesos transformacionales de la cultura, por lo que se debe involucrar a toda la ciudadanía.

No cabe duda que los planes y programas han potenciado la acción de la Administración en busca de la equidad de género, en este punto es necesario resaltar la creación de la casa Departamental de la Mujer en el municipio de Villa Caro, la puesta en marcha del Observatorio Departamental para la Mujer y la Equidad de Género, como entidad encargada de las estadísticas. De igual forma, se puede decir que las diferentes acciones definidas y ejecutadas en el Plan de Desarrollo Un Norte Productivo para Todos (Gobernación Norte de Santander, 2016) sentaron las bases para que la Asamblea Departamental “estableciera acciones afirmativas para la atención y prevención de la violencia contra la mujer Norte de Santander” mediante la Ordenanza No. 0020 del 28 de noviembre de 2020.

Para ir finalizando, en el tercer objetivo específico se propuso generar recomendaciones al Gobierno departamental para la implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Por consiguiente se identifica como principal vacío la existencia de fallas técnicas en el ciclo de las Políticas de Equidad de Género para las Mujeres en el Departamento Norte de Santander, establecidas en la Ordenanza N. ° 0003 del 15 de mayo de 2007, generando retos a la Administración.

Por lo anteriormente expuesto, el principal desafío para el Gobierno Departamental es priorizar la equidad de género y la superación de las barreras existentes, mediante la ejecución de acciones que permitan empoderar a las mujeres, para que desde el ejercicio de su autonomía participen activamente de la vida social y económica en sus territorios. Es por esto que se recomienda la actualización de la Política Pública Departamental, en la cual se tengan en cuenta los lineamientos internacionales para que se conviertan en instrumentos que faciliten la

exigibilidad de derechos, apunten a la justicia distributiva y puedan ser superados los puntos críticos que persisten.

Por último, con el proceso investigativo se pudo comprobar que los programas definidos en el Plan de Desarrollo un Norte Productivo para todos e implementados durante el periodo 2016 – 2019 por el Gobierno departamental, contribuyeron al avance del eje de autonomía económica y acceso a activos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y a su vez al desarrollo económico de Norte de Santander, mediante estrategias y acciones afirmativas que responden al diagnóstico inicial realizado y presentado en el Plan. Esto se evidencia en mejores indicadores económicos y resultados positivos referentes al empoderamiento de las mujeres, potencializando a este grupo poblacional en una fuerza productiva y capacitada, generadora de ingresos mediante su adecuada inserción al mercado laboral, con mayor autonomía e independencia, demostrando así, el cierre de brechas, como se pudo determinar en el análisis de los resultados.

Cabe señalar que no se alcanza a estimar el impacto, dadas las inconsistencias y fallas técnicas en el ciclo de la política pública. Sin embargo, se espera que este estudio contribuya a la gestión del conocimiento respecto a las experiencias gubernamentales en cuanto a la autonomía económica y acceso a activos de las mujeres, de tal manera que oriente las acciones y facilite la toma de decisiones del Estado, para que se produzca un mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres y de esta manera se aporte al desarrollo sostenible del departamento.

## Bibliografía

- ACPEM. (3 de 11 de 2021). Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM).  
<http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Paginas/politica-publica-de-equidad-de-genero.aspx>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito.
- Alianza Ciudadana “Elegimos Nuestro Norte”. (2019). Norte de Santander: retos y desafíos por el Desarrollo Sostenible.
- Anaya Duarte, G. (2014). Antropocentrismo: ¿un concepto inequívoco?. Revista Entretexos agosto – noviembre N° 17. Universidad Iberoamericana León., 1-12.
- Benavente , M., & Valdés, A. (2014). Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Camargo Daza, N. (2016). Análisis de la competitividad regional en Colombia, un enfoque desde las comisiones regionales de competitividad.
- Cañón, D. (2021). El problema del desarrollo económico en el Municipio de Tausa – Cundinamarca bajo las administraciones municipales 2004-2019. Universidad Nacional de Colombia. Ens. Econ. 31(58) enero - junio e-ISSN 2619-6573, 198-220.
- CEPAL. (2010). ¿Qué Estado para qué igualdad? ¿Qué Estado para qué igualdad? Brasilia.
- CEPAL. (2012). Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe .  
 Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL. (2022). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial>

CEPAL. (2022). [www.cepal.org. https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-sostenible/acerca-desarrollo-sostenible](https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-sostenible/acerca-desarrollo-sostenible)

Congreso de la República de Colombia. (1995, 29 de diciembre). Ley 248 de 1995. Aprobación Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994. Secretaría del Senado.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0248\\_1995.html#:~:text=Leyes%20desde%201992%20%2D%20Vigencia%20expresa%20y%20control%20de%20constitucionalidad%20%5BLEY\\_0248\\_1995%5D&text=Por%20medio%20de%20la%20cual,9%20de%20ju.](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0248_1995.html#:~:text=Leyes%20desde%201992%20%2D%20Vigencia%20expresa%20y%20control%20de%20constitucionalidad%20%5BLEY_0248_1995%5D&text=Por%20medio%20de%20la%20cual,9%20de%20ju.)

Congreso de la República de Colombia. (2002, enero 14). Ley 731 de 2002. Normas para favorecer a las mujeres rurales. Secretaria Senado

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0731\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0731_2002.html).

Congreso de la República de Colombia. (2005, agosto 12). Ley 984 de 2005. Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Secretaría Senado

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0984\\_2005.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0984_2005.html).

Congreso de la República de Colombia. (2005, marzo 31). Ley 951 2005. Acta de informe de gestión. Secretaria Senado

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0951\\_2005.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0951_2005.html).

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2003). Política nacional para las mujeres 2003 – 2006.

Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital. (2021.). CONPES DC 14.

<https://www.sdmujer.gov.co/la-entidad/politica-publica-de-mujeres-y-equidad-de-genero/documento-conpes>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). Documento CONPES 161: equidad de género para las mujeres. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C.

Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario. (2019). Índice Departamental de Competitividad 2019. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A. Séptima edición.

Contraloría General de Antioquia. (2017). Evaluación de las Políticas Públicas Equidad de Género. Vigencia 2016.

<http://www.cga.gov.co/ProcesosMisionales/Evaluacion%20de%20Politic%20Publicas%202016/Evaluacion%20de%20Politic%20Publica%20Equidad%20de%20G%20nero%20Vigencia%202016.pdf>.

CPEM & Instituto Republicano Internacional. (2018). Guía para la construcción de Políticas Públicas para el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de oportunidades.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2020). Brecha Salarial de Género en Colombia 1. Bogotá, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de estadísticas DANE. (2021). Brecha salarial de género en Colombia. Resultados 2020. Serie notas estadísticas.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, ONU Mujeres y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2020). Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia. . Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia. (1984). CONPES 2109 de 1984.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2022). Asociaciones de mujeres en los municipios de Norte de Santander. <https://www.datos.gov.co/widgets/rqze-8qmq>
- Escobar, A. (2014). La invención del desarrollo. Editorial Universidad del Cauca.
- Esteva, G. (1992). Desarrollo. W. Sachs (editor), Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder, PRATEC, Perú, 1996 (primera edición en inglés en 1992), 399 pp.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). (2022). <https://www.ifad.org/es/>
- Gobernación de Norte de Santander. (2016). Informe ejecutivo 2016 Secretaría de la mujer .
- Gobernación de Norte de Santander. (2019). Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019. Secretaría de la Mujer.
- Gobernación de Norte de Santander. (2019). Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019. Secretaría de desarrollo económico.
- Gobernación de Norte de Santander. (2019). Informe de Gestión con Énfasis en la Garantía de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Juventud 2016-2019. Secretaría de Víctimas, Paz y Posconflicto.
- Gobernación de Norte de Santander. (2020 9 de septiembre). Decreto 000755.
- Gobernación de Norte de Santander. (2020). Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2020-2023 “más oportunidades para todos”. Cúcuta.
- Gobernación Norte de Santander. (2016). PDD . Plan de Desarrollo para Norte de Santander Un Norte Productivo para Todos 2016 - 2019.
- Gobernación Norte de Santander. (2016). Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2016 – 2019 "Un Norte Productivo para todos".

Gobernación Norte de Santander. (Septiembre de 2021). [nortedesantander.gov.co](http://nortedesantander.gov.co).

<https://www.nortedesantander.gov.co/Gobernaci%C3%B3n/Administraci%C3%B3n-Departamental/Secretar%C3%ADas/>

Gómez, V., Pérez, L., Feldman, L., Bajés, N., & Vivas, E. (2000). Riesgos de salud en mujeres con múltiples roles. *Revista de Estudios Sociales*, 06., 27-38.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2021). *Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia*.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5a. Ed.). Ciudad de México, México: McGraw-Hill.

León, M. (1997). *Mujer, género y desarrollo. Concepciones, instituciones y debates en América Latina*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a119>

Linea Verde Huelva. (2022). *Economía: viable y equitativa. Sociedad: equitativa y vivible. Medio ambiente: vivible y viable*. <http://www.lineaverdehuelva.com/lv/consejos-ambientales/conciencia-ambiental/Que-es-el-desarrollo-sostenible.asp>

Lopez, L., & Velez, R. (2003). *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*. Mexico: Estudios sobre Desarrollo Humano PNUD.

Munévar M, D., & Mena O, L. (2009). *Violencia estructural de género*. *Revista de la Facultad de Medicina* vol.57 no.4 Oct./Dec. 2009. Opiniones, debates y controversias. Bogotá . ISSN 0120-0011., 356-366.

Naciones Unidas ONU. (2021). *Objetivos de desarrollo sostenible*.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Naciones Unidas ONU. (2022). *La Convención de la CEDAW*.

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

- Nisbet, R. (1986). La Idea de Progreso. Revista Libertas: 5 Instituto Universitario ESEADE  
[www.eseade.edu.ar](http://www.eseade.edu.ar), 1-30.
- Novelo, F. (2014). El desarrollo económico y social en América Latina: El doble atraso. CEPAL  
- Serie Estudios y Perspectivas N° 150.
- Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI). (2022).  
<https://www.unwomen.org/es/news/stories/2010/7/un-creates-new-structure-for-empowerment-of-women>
- OIG. (2021). <https://oig.cepal.org/es/politicas-justas>. <https://oig.cepal.org/es/politicas-justas>
- OIT. (2018). Organización Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/infostories/es-ES/Stories/Employment/barriers-women#global-gap/labour-force>
- Pérez Porto, J., & Merino, M. (2009). Definición de mujer. Actualizado: 2021  
<https://definicion.de/mujer/>
- Rodríguez, R. (2000). El papel de la mujer en los modelos de desarrollo. Anuario de filosofía, psicología y sociología. Número 3., p. 223-235.
- Ruiz, P., Pullas, P., Parra, C., & Zamora, R. (2018). La Doble Presencia en las Trabajadoras Femeninas: Equilibrio entre el trabajo y la vida familiar. Revista de Comunicación de la SEECI, núm. 44. Universidad Complutense de Madrid, 33-51.
- Saavedra, R., Castro, L., Quintero, O., & Rojas, A. (2001). Planificación para el desarrollo. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Segovia, O., & Williner, A. (2016.). Territorio e igualdad Planificación del desarrollo con perspectiva de género. Santiago. : CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.
- Suárez Umpiérrez, M. (2 de Noviembre de 2021). Blog de Miguel Ángel Suárez Umpiérrez - Sociales. <https://www3.gobiernodecanarias.org/medusa/ecoblog/msuaump/sociales-20-eso/tema-11-edad-moderna/>

- Suárez Umpiérrez, M. (2 de noviembre de 2021). Blog de Miguel Ángel Suárez Umpiérrez Sociales. <https://www3.gobiernodecanarias.org/medusa/ecoblog/msuaump/sociales-20-eso/tema-9-el-renacer-de-las-ciudades-siglos-xii-y-xiii/>
- Torres Melo, J., & Santander A, J. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Bogotá: IEMP Ediciones.
- UNDP. (2022.). [undp.org. https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background.html](https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background.html)
- UNESCO. (2022). [unesco.org: https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Igualdad%20de%20genero.pdf](https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Igualdad%20de%20genero.pdf)
- UNESCO. (2014). Manual metodológico indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo. Igualdad de género.
- Unwomen. (2022). [unwomen.org. https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence](https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence)
- Uribe, M., & Jaramillo, J. (2021). Rostow y Parsons: progreso, individualización y crisis. *Revista Colombiana de Sociología*, 44(1), 263-287.
- Vasilachis, I. (2006). Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona, España: Gedisa Editorial.
- Villamizar, W. (2016). Plan de Desarrollo para Norte de Santander "Un Norte Productivo Para Todos".
- WhIttIngha M, M. (2019). Coherencia, coordinación y continuidad, tres condiciones necesarias para la implementación exitosa de las políticas públicas. En U. E. Colombia, Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia 2018. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.