

Implementación de las políticas públicas LGBTI en Colombia: un análisis comparado  
del proceso de implementación de la política pública LGBTI en las ciudades de Bogotá  
y Medellín

Por: Melissa Saldarriaga Yepes

Trabajo de grado para optar al título de politóloga

Asesor: Didiher Mauricio Rojas  
(Psicólogo - Magister en Ciencia Política)

Universidad de Antioquia  
Facultad de Derecho y Ciencia Política  
Medellín  
2015

## Tabla de contenido

Agradecimientos:.....	6
Introducción:.....	8
1. Las políticas públicas, el <i>Policy Cycle</i> y las políticas públicas de inclusión. ....	12
1.1. Políticas públicas de inclusión social.....	17
1.2. Poblaciones LGBTI: Discriminación y exclusión .....	19
2. Las políticas públicas comparadas y su énfasis en la orientación política. ....	24
2.1. La Evaluación mixta: Parsons y la importancia de la evaluación multifactorial desde abajo en las políticas públicas de inclusión. ....	26
2.1.1. La distribución del poder: Debilidad institucional y Cristalización burocrática.....	29
2.1.2. Demografía social.....	31
2.1.3. Cultura/actitudes.....	31
2.1.4. Las tecnologías blandas .....	32
2.1.5. La gestión pública.....	33
2.2. La transformación cultural: un enfoque indispensable para la “hechura” de políticas públicas de inclusión. ....	34
2.3. Enfoque diferencial y enfoque de derechos en las políticas públicas de inclusión social .....	37
3. Políticas públicas comparadas y enfoques subnacionales de la política. ....	39
3.1. La comparación subnacional y las políticas públicas comparadas: el caso de las políticas públicas de inclusión social en perspectiva subnacional comparada. ....	43
4. Un enfoque para el análisis comparado de políticas públicas de inclusión social ..	45
4.1. Presentación de variables investigativas.....	47
4.2. Esquema básico de comparación. ....	55
4.3. Ruta Metodológica: Instrumentos, técnicas, estrategias y acciones del trabajo de campo .....	58

5. El contexto de los casos: un análisis comparado secuencial de la política pública LGBTI de Medellín y la Política pública LGBT de Bogotá D. C.....	76
5.1. Medellín y Bogotá: delimitación de los casos, por qué esos casos, por qué compararlos.....	94
5.2. Breve génesis del proceso de reconocimiento a las poblaciones LGBTI en Colombia.....	99
6. Evaluación de la implementación de las políticas públicas LGBTI de Medellín y LGBT de Bogotá, a partir de un análisis comparado multinivel.....	105
6.1. Nivel procedimental:.....	105
6.1.1. Abuso y permisividad policial sobre la aceptación social de la discriminación:.....	107
6.1.2. Violación del Derecho a la Educación:.....	124
6.1.3. Cristalización Burocrática relacionada con la diversidad sexual y de género:.....	144
6.2. Nivel conductual:.....	157
6.2.1. Actitud ante la implementación de la política pública:.....	158
6.2.2. Servicio institucional u organizacional y sistemas integrados de producción de respuestas con enfoque de género:.....	171
6.2.3. Instancias de participación: consejos consultivos y mesas de trabajo:.....	179
6.3. Nivel actitudinal:.....	186
6.3.1. (V.M) (VP) Valor público: Valor creado por la confianza/ legitimidad en la acción administrativa y los programas ejecutados por la administración pública:.....	188
7. Conclusiones.....	203
7.1. Conclusiones evaluativas:.....	204
7.2. Conclusiones Metodológicas:.....	208
Bibliografía.....	213

## Lista de gráficas

Gráfica 1: Factores evaluativos .....	28
Gráfica 2: Factores que influyen en los impactos de las políticas.....	29
Gráfica 3: Factores evaluativos para evaluación multifactorial .....	34
Gráfica 4: Abuso policial a poblaciones LGBT en Bogotá.....	108
Gráfica 5: Abuso policial a poblaciones LGBT en Medellín .....	113
Gráfica 6: Abuso policial comparado Medellín-Bogotá.....	116
Gráfica 7: Medición de la variable uno (AP) Bogotá.....	123
Gráfica 8: Medición de la variable dos (VD) .....	144
Gráfica 9: Medición de la variable tres (CB) .....	155
Gráfica 10: Medición Nivel procedimental .....	157
Gráfica 11: Medición variable cuatro (AI) .....	170
Gráfica 12: Medición de la variable cinco (SI) .....	178
Gráfica 13: Medición de la variable seis (IP) .....	184
Gráfica 14: Medición Nivel conductual .....	186
Gráfica 15: Cadena de valor público .....	189
Gráfica 16: Medición Nivel actitudinal .....	202
Gráfica 17: Medición final Medellín .....	206
Gráfica 18: Medición final Bogotá.....	207

## **Lista de Esquemas**

Esquema 1: Esquema básico de comparación .....	57
Esquema 2: Esquema explicativo de tesis de resultado.....	210
Esquema 3: Hipótesis de resultados .....	212

## **Lista de imágenes**

Imagen 1: Seminario investigaciones de delitos contra personas LGBTI.....	124
Imagen 2: Ruta de atención integral para la convivencia escolar.....	128
Imagen 3: Marcha por la paz, la diversidad sexual e identidad de género (Transcity)	138
Imagen 4: Marcha por la paz, la diversidad sexual e identidad de género (Antioquia-Trans).....	139

## **Lista de tablas**

Tabla 1: Medición de impacto .....	71
Tabla 2: Niveles de expectativa.....	200
Tabla 3: Nivel de percepción Medellín .....	201
Tabla 4: Nivel de percepción Bogotá .....	201

## **Lista de Apéndices**

Apéndice A. Comparación de programas de gobierno Medellín-Bogotá .....	219
--	-----

## **Agradecimientos:**

Como lo planteaba Nietzsche, los escritos son hijos que se paren con todo lo que se tiene, con lagrimas, sangre, felicidad, enojo, fuerza y debilidad, todo confluye para que desde los escombros de la realidad sobresalga un acto de fidelidad e infidelidad, un acto donde lo otro y sus maravillosas penumbras se aferran a eso propio que es tan construido y medido como un aula de clases, pero al igual que esta es sorpresivo y desconectado, allí entre tanta surrealista pasarela de letra, se han encontrado las mías, tan fieles e infieles a mi existencia.

Este trabajo es la unificación de miles de fragmentos estratégicamente olvidados por cuanta persona se ha cruzado en mi camino, antes y durante el proceso de escritura, y solo queda agradecer a cada una de las personas que le brindó un poco de su fuerza, su felicidad o su enojo al proceso que permitió esta construcción: gracias a los heterotopólogos en construcción que a través de un enclave de dos horas de existencia a la semana, lograron potenciar apasionamientos dormidos y llevarlos a cada letra escrita; a la línea que si bien es un espacio menos heterotópico, procuró un aumento de mis habilidades en la comparación, me permitió reflexionar y retroalimentarme constantemente; a Kahterin, por la presión, la preocupación, la inspiración, por estar ahí para procrastinar a mi lado, incluso en la distancia; y a los(as) monopolistas de las mesas de la facultad de Derecho, compañeros y compañeras economistas y administradores de empresas en construcción, que con su amabilidad, su particular sentido del humor y su amistosa recepción, amenizaron los momentos compartidos.

Pero especialmente, gracias a Andrés por los momentos que aparentaban ser infinitos, pero que nunca lo fueron lo suficiente para contener el peso de nuestra abrumadora bohemia, donde las horas interminables de conversaciones reflexivas nos hacían pasar de Hegel a Foucault en intersticios que arrancaban de nuestros hombros una gota más de cordura; gracias al profe Didiher, por sus aportes a este trabajo, por su agradable compañía en los diferentes espacios a los cuales me ha invitado a participar, por ayudarme a crecer como académica en formación, por comprender mis exageraciones frente a este trabajo de grado y la importancia que tienen para mí estos temas, por dejarme construir y deconstruir. Gracias a Yenni por su apoyo incondicional, por ser mi

parte social, por ayudarme a resolver un poco del inconveniente tan serio que soy, sin ella ninguna de las letras que se encuentran en este trabajo, hubiesen sido posibles; gracias a cada una de las mujeres transgeneristas de la ciudad de Medellín y de la ciudad de Bogotá, por compartir conmigo sus valiosos puntos de vista, por su valentía... y perdón por no hacer más para evitar las situaciones a las que se enfrentan a diario, por ahora lo único que puedo hacer es darles este trabajo para que hablen a través de él.

Y por último, gracias a mi madre, a mi hermana y a mi hermano por la paciencia, por el apoyo, por el cariño, por no limitarme y quererme libre, por ser mi inspiración más grande, y a mi bebé perruno gracias por llegar a mi vida y atiborrarla con su belleza.

## **Introducción:**

A las políticas públicas que tienden al reconocimiento y reivindicación, se les denomina y tipifica como políticas públicas de inclusión social, donde las poblaciones objetivo son poblaciones con algún nivel de vulnerabilidad que se presenta como determinante en la exclusión social que las ha afectado. Las políticas públicas, como políticas de reconocimiento, poseen un sentido explícito e implícito relacionado con los resultados que se buscan obtener con ellas (Muller, 2006, p. 57). Un ejemplo de ello son las políticas públicas dirigidas a las poblaciones LGBTI, las cuales buscan lograr un verdadero reconocimiento a partir de la transformación de la estructura social que instituye las relaciones sociales y las formas en las cuales deben darse (vertical u horizontalmente).

En este caso la presente investigación se inscribe en los estudios de políticas públicas comparadas, concretamente al etapa de la evaluación; y las políticas públicas de inclusión social que se evaluaron son etapas del nivel subnacional, específicamente las políticas públicas de diversidad sexual y de género de la ciudad de Medellín y de Bogotá Distrito Capital, focalizando únicamente en una de las poblaciones objetivo de las mismas, las mujeres transgeneristas.

Para realizar la evaluación que se propone, se plantea un enfoque para el análisis evaluativo de este tipo de políticas públicas partiendo de las posibilidades analíticas que brinda la desagregación de lo subnacional. La metodología que sustenta el enfoque evaluativo que produjo esta investigación, es el análisis comparado y las particularidades evaluativas son: lo multifactorial, lo multinivel y la centralización en el impacto que se ha obtenido tras la implementación de los programas transversalizados por el tema educativo de ambas políticas públicas, puesto que se considera de central importancia lo educativo en la implementación de este tipo de políticas que van dirigidas a erradicar problemáticas que restringen los derechos culturales, espaciales, sociales y políticos de un sector social vulnerable y vulnerable, donde al ser la discriminación y las acciones propiciadas por esta, actitudes y prácticas sociales e institucionales, que circunscriben en el sujeto diversos atributos de inferioridad, sustentados bajo razones excluyentes de grupos legitimados socialmente como los



detentadores de la verdad (Guasch, 2000, p. 114-115), la legitimación de las identidades existentes y la re-significación del sentido de lo minoritario y de lo diferente, recae en los espacios en los cuales, los repertorios ideológicos y las creencias que evitan el reconocimiento puedan limitarse, coexistiendo además, con el desarrollo de una reflexión crítica sobre las diferentes causas y formas de discriminación.

Los objetivos de esta investigación son los siguientes: El objetivo general es evaluar desde la perspectiva comparada en la política pública para la diversidad sexual y de género de la ciudad de Medellín y el distrito capital, la implementación de los procesos estratégicos que poseen como tema transversal la educación; por otro lado los objetivos específicos en términos evaluativos son los de comparar los programas de la política pública LGBTI de Bogotá y Medellín, desarrollados desde el enfoque educativo y destinados a la población transgenerista, a la fuerza pública (policía) y a las servidoras y servidores públicos de ambas administraciones; e identificar las percepciones de la población transgenerista, en relación a las acciones relacionadas con el tema educativo procesadas total o parcialmente por las instituciones administrativas y los resultados de estas acciones, teniendo en cuenta las consecuencias deseadas a través de la ejecución de la política pública y de las consecuencias imprevistas. Además de responder a un objetivo metodológico en concreto, como lo es la búsqueda de enfoques metodológicos que posibiliten un análisis de políticas públicas comparadas (políticas públicas de inclusión social), específicamente en la etapa de la evaluación.

#### *Evaluación de políticas públicas de inclusión social en perspectiva comparada*

El tipo de evaluación desarrollado en el presente trabajo es una evaluación de impacto social de una política pública de inclusión social, que se expuso como una evaluación mixta, dado que de esta forma fue posible agrupar las múltiples propiedades que posee la evaluación que se empleó.

La motivación de quienes evalúan políticas públicas es estandarizadora de los posibles tipos de evaluación que puedan presentarse (Roth, 2002, p.152), por tal motivo y teniendo en cuenta que se deseaba brindar una ayuda a partir de los resultados encontrados, a los responsables y corresponsables de la implementación de la política, se le brindó la característica de endoformativa (Roth, 2002) a la evaluación desarrollada. De igual forma, se le denominó evaluación recapitulativa (Roth, 2002) porque se buscó

lograr que la política pública y en este caso todo lo relacionado con la implementación, sea conocido por quienes se encuentran por fuera de la estructura de implementación como: los organismos internacionales, el resto de la población (recordemos que la política pública es de inclusión social y por ende se encuentra direccionada a solucionar la problemática de una población en particular) o demás actores, ya sean sociales o políticos que planean implementar una política análoga.

En este caso, la evaluación que se propuso para el análisis comparado de las políticas públicas es un híbrido de ambos intereses motivacionales, por lo tanto, es una evaluación endoformativa y recapitulativa, motivada por una parte por la importancia que tiene para la implementación de políticas públicas de inclusión social, el conocimiento por parte de la población objetivo de los proyectos, programas y acciones que se están desarrollando, puesto que se puede propiciar su adhesión a los procesos, logrando que se dinamice y/o se fuerce la ejecución que aun no se ha dado y por otra parte, para conseguir que quienes se encuentran inmersos en la ejecución e implementación de la política, reconozcan falencias y puedan solucionarlas. Además de estas características, se debe adicionar que la evaluación fue interna, por consiguiente está dirigida a los beneficiarios y usuarios de la misma (Roth, 2002, p.160), y es una evaluación de impacto, es decir, que valoró las intervenciones, los efectos que han tenido en la población objetivo y los efectos negativos o positivos que ha tenido la intervención: “El objetivo básico de una evaluación de impacto es producir un cálculo de los “efectos netos” de una intervención” (Parsons, 2007, p.617).

Por otro lado, en el presente trabajo se entendió por políticas públicas de inclusión social, a aquellas políticas sectoriales, “donde se establecen relaciones sociales y de poder entre grupos y personas en situaciones de “desventajas” frente al Estado y la sociedad (...) “mayoritaria” (Roth y Mabgou; 2010, p. 9-10). Por consiguiente, este tipo de políticas públicas, se refieren a acciones por parte de las autoridades públicas, que buscan reconocer o reivindicar los derechos sociales, políticos, económicos y culturales de poblaciones históricamente vulneradas y vulnerables, que son vistas como minorías. Asimismo, se concibió como políticas públicas comparadas a “un método para el estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto” (Feldman (1987).

Por ende, se entendió por políticas públicas de inclusión social comparadas al método para el estudio de políticas públicas de inclusión social mediante el uso del enfoque comparativo de las etapas de estas políticas públicas, de sus resultados e impactos, en este caso en particular el estudio se centró en los impactos de las políticas públicas de Bogotá y Medellín.

El trabajo se encuentra dividido en siete capítulos: los tres primeros dedicados a la presentación del marco teórico del trabajo, en el cual se define lo qué es una política pública, se distingue entre política pública y política pública de inclusión social; se presenta el tipo de evaluación que se realizó y se explica cada uno de los factores evaluativos que se tuvieron en cuenta; y se culmina lo teórico con el planteamiento de lo subnacional como enfoque para el análisis comparado de políticas públicas. El cuarto capítulo está dedicado a la presentación de la ruta metodológica que se utilizó para la realización de la evaluación; el quinto se centra en la contextualización, desde la cual inicia la comparación, presentándose un análisis comparado escueto de todo el ciclo de ambas políticas públicas; el sexto capítulo presenta el desarrollo del análisis comparado y en el séptimo capítulo se plantean las conclusiones evaluativas y metodológicas del trabajo.

## **1. Las políticas públicas, el *Policy Cycle* y las políticas públicas de inclusión.**

### *Las políticas públicas y el Policy Cycle*

Existe una multívoca concepción de lo que puede entenderse por políticas públicas, a tal punto que cada investigador que ha abordado el análisis de las mismas, ha construido su propia concepción sobre lo que son<sup>1</sup>. Entre ese gran número de acepciones se han planteado algunas que se tornan bastante generales, haciendo problemática su implementación, dado que se hace imposible distinguirlas de las demás políticas gubernamentales. Un ejemplo de este tipo de concepciones generalizadas es la propuesta por Aguilar (2006), que señala que “las políticas son el resultado de la interacción entre el Estado y la ciudadanía” (Aguilar, 1992, p.15-36). A parte de esta, se han configurado otras acepciones que reducen su generalidad, comprimiendo paralelamente, la caracterización que las particulariza en relación con las demás políticas existentes. Un ejemplo de ello, es la propuesta realizada por Heclo y Wildawsky (1974), que expresan que este tipo de políticas, son “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (Heclo y Wildawsky, 1974, p. xv).

Empero, autores como Roth (2003), plantean significados más esclarecedores y delimitados en cuanto a las particularidades de las políticas públicas se refiere. El mismo señala que: “las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes para entonces” (Roth, 2003, p. 19).

No obstante las diferencias, los autores citados anteriormente, coinciden en las posibilidades de observación que puede brindar el análisis de una política pública a quienes la estudian. En ese sentido, el estudio de las políticas públicas permite al investigador conocer al Estado en sí mismo, a partir de la investigación de las acciones concretas desarrolladas por este, ya sea con el fin de reconocer la existencia de una problemática social y su posibilidad de modificarla, o ya por sus omisiones frente a

---

<sup>1</sup>Ver Roth Deubel, A. N. (2003); Etzioni, A. (1996); Aguilar Villanueva, L. F. (1996)

temas sociales, políticos, culturales y/o económicos, siendo el análisis de políticas públicas, un análisis del Estado en acción.

Continuando con las acepciones de política pública existentes, para la realización del presente trabajo, se tendrá en cuenta la acepción presentada por Roth (2003). La decisión de utilizar la perspectiva propuesta por Roth, radica en que el tipo de políticas que se desean analizar son políticas que se centran en la configuración de un reconocimiento y reivindicación de un sector poblacional vulnerado y vulnerable, que se encuentra inmerso en unas dinámicas discriminatorias que se cimentan en una idea de inferioridad constituida desde las matrices jerárquicas que limitan los usos de la ciudadanía (Walzer, 1997, p. 41). Lo que hace menester la gestión de la administración pública municipal, con el fin de “modificar los comportamientos”, obteniendo una relación armónica entre los diferentes grupos poblacionales que habitan el territorio y de propiciar la protección a la integridad de cada uno de esos habitantes.

Continuando con la propuesta teórica de Roth (2003), de las políticas públicas y el análisis de estas, un enfoque secuencial o de *Policy cycle*, descompone la política en una serie de secuencias lógicas que permiten construir la política a partir de la consecución de etapas que se suceden, pero que no deben verse a partir de una linealidad obligatoria en su desarrollo, puesto que la política pública debe ser vista como un proceso y no como un resultado con un punto de culminación. En ese orden de ideas, dicha desagregación o *Policy cycle*, de acuerdo con Jones (1970), se divide en cinco fases que son: 1) identificación de un problema; 2) formulación de soluciones, 3) toma de decisiones; 4) implementación y; 5) evaluación.

La importancia de la anterior desagregación radica en las posibilidades de centralización que el *Policy cycle* permite a la hora de realizar análisis de políticas públicas. Esa centralización permite conocer, también, de forma más eficiente y efectiva las acciones administrativas de los gobiernos, la distribución del poder, el comportamiento institucional y los modelos de regulación que este lleva a cabo en momentos específicos y bajo condiciones particulares, porque cada fase tiende a darse en una temporalidad espacial diferente entre sí. (Roth, 2003, p.19).

Igualmente, se puede señalar de manera general, que en el momento de la puesta en marcha de cada uno de los procesos de la política pública, tal linealidad es prácticamente imposible de encontrar; dado que la misma no tiene en cuenta fracturas, detenciones y reposos en las relaciones de poder que enmarcan lo político de estas

políticas, así como los inconvenientes técnicos que pueden presentar durante la hechura, implementación y/o evaluación.

### *Ventajas del Policy Cycle*

Por otra parte, las ventajas que brinda el *Policy Cycle*, se dan por los bloques de análisis por fases que podrían llevarse a cabo gracias a su utilización, lo que quiere decir que podría focalizarse en alguna de las fases de la vida de la política pública para evitar perderse en una macro investigación de la política, permitiendo conocer los problemas existentes en la acción pública o en la gestión pública de la administración, y por ende conocer el modelo de gobierno.

La ventaja en la investigación desde la perspectiva de los *Policy Analysis*, se centra en el papel de la línea de dirección para la construcción de las políticas públicas que tiene el *Policy cycle*. Lo cual le permitirá al analista coordinar las diferentes medidas necesarias en temas como la implementación o los mecanismos de evaluación.

Puesto que el análisis sobre políticas públicas que se pretende desarrollar (comparación de la política pública LGBT/I de Bogotá y Medellín), se inscribe en los análisis de *Policy Studies*, se potenciarán sus pros y se limitarán los contras, privilegiando la importancia del contexto. Cabe resaltar que existe un vacío en el análisis de *Policy Studies*, centrado en la implementación y/o evaluación de la implementación de las políticas públicas, realizado desde la Ciencia Política colombiana, la cual ha centrado sus investigaciones en el agendamiento, formulación y toma de decisiones.

Esta conclusión surge a raíz de la realización de un Estado del Arte (creado en el marco de la presente investigación) sobre el conocimiento que durante los últimos 10 años se ha desarrollado en torno al tema de las políticas de reconocimiento, particularmente, las políticas públicas focalizadas a las poblaciones diversas sexo-genéricamente, y que inicialmente se planteó como un estudio de contexto colombiano de investigaciones impulsadas desde la academia colombiana, pero al ser escasa la cantidad de estudios encontrados sobre el tema de evaluación de políticas públicas, específicamente, de la implementación de las mismas, se decidió ampliar el contexto de la búsqueda a países latinoamericanos: México, Uruguay, Argentina y Brasil. La búsqueda fue realizada en los Catálogos Públicos de Acceso en Línea de diecisiete Universidades colombianas

(públicas y privadas)<sup>2</sup>, en la biblioteca electrónica online SCIELO Colombia, Argentina, Uruguay, Brasil y México; y en la Red de Bibliotecas Virtuales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

En general, el rastreo dio como resultado la ubicación de 18 investigaciones relacionadas con el tema de políticas públicas y diversidad sexual y de género, ubicados en un total de cinco países sudamericanos: Colombia, México, Uruguay, Argentina y Brasil (6 en Colombia y 5 en México), que develó la existencia de un vacío con relación al análisis de *Policy Studies*, centrado en la implementación y/o evaluación de la implementación de las políticas públicas de diversidades sexuales y de género, dado que no se encontró ningún estudio que se encargará de evaluar tal implementación de forma desagregada. No obstante, los tres trabajos que focalizan en poblaciones particulares, como: la población transgenerista, la población lesbiana y la población de mujeres<sup>3</sup>, se acercan en cuanto al tratamiento preponderante que desea darse en la investigación comparada de las políticas públicas LGBTI de Bogotá y Medellín, a la población Transgenerista, esto sin obviar el hecho de que los tres estudios privilegian la evaluación de los procesos de diseño y de su “llegada” a la Agenda Pública de las problemáticas sociales de dichas poblaciones y por ende, el papel de los actores en este agendamiento.

Otro vacío encontrado, se centra en las técnicas de recolección de información. Se evidenció una tendencia masificada a realizar análisis documental<sup>4</sup>, siendo pocos los

---

<sup>2</sup>Universidad Nacional de Colombia (UNAL) Sede Bogotá y Sede Medellín, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad de San Buenaventura (USB), Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Antioquía (COLMAYOR), Universidad de Antioquia (UDEA), Universidad Pontificia Bolivariana (UPB), Universidad de Medellín (UDEM), Universidad EAFIT, Universidad del Atlántico, Universidad del Norte, Universidad de Cartagena, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), Universidad del Cauca, Universidad Industrial de Santander (UIS).

<sup>3</sup> Las investigaciones de Fuentes Vásquez, Lya Yaneth. *Políticas públicas para la diversidad en Bogotá: la incidencia de las mujeres*; Buriticá López, Isable Cristina. *Las políticas públicas mujer y géneros y LGBT y el caso de las transgeneristas*; y Alfarahe Lorenzo, Angela G. “Análisis de la invisibilidad en las políticas públicas hacia las lesbianas en México.”

<sup>4</sup>Las investigaciones de: Salinas Hernández, Héctor Miguel; *Políticas de disidencia sexual en América latina: sujetos sociales, gobierno y mercado en México, Bogotá y Buenos Aires*; México; Salinas Hernández, Héctor Miguel. *Políticas públicas de disidencia sexual: apuntes para una agenda*; Alfarahe Lorenzo, Angela G. “Análisis de la invisibilidad en las políticas públicas hacia las lesbianas en México”;

textos que utilizaron la entrevista o la encuesta<sup>5</sup> expresándolo de forma clara para resolver sus objetivos temáticos.

De igual forma, el enfoque metodológico comparado que se utiliza en la presente investigación, no fue implementado en ninguno de los tres bloques de trabajos investigativos revisados. Salinas (2010), se acercó en su libro a la lógica del análisis comparado, sin embargo, sólo advierte al inicio el necesario conocimiento de los contextos y de las descripciones de cada caso en particular. El trabajo de Salinas es netamente descriptivo y en ningún momento se aprecian intenciones efectivas de parangonar.

#### *Limitaciones del enfoque secuencial*

De manera concreta, el *Policy Cycle*, incide de forma problemática (limitaciones), en el desarrollo de análisis retrospectivos o *Policy Studies* (la política pública es la unidad de análisis y por ende, el análisis es netamente retrospectivo) en tanto dejaría por fuera del análisis lo que podríamos denominar pre-etapas cíclicas si tenemos como centro la tipología de Jones (1970) o como primera etapa de selección de problema si tenemos en cuenta autores como Cuervo (2007), el cual señala que en países como Colombia el ciclo inicia con los programas de gobierno de los candidatos. Al hacer la salvedad de que el inicio del ciclo es diferente en Colombia, y en cada caso se señala lo que sería la limitante más grande del *Policy cycle*: el contexto en el cual se desarrolla y aplica la política pública.

Los regímenes políticos, los marcos normativos, las ideologías y la participación ciudadana entre otros factores que caracterizan y diferencian los entes administrativos nacionales y de forma menos diferenciada pero igualmente singular, a los entes administrativos departamental o provincial, mediatizan el proceso de la política y reestructuran (necesariamente), el ciclo presentado por Jones (1970).

---

y Serrano Amaya, Fernando; Pinilla Alfonso, María Yaneth; Martines Moreno, Marco Julián; Ruiz Caicedo, Fidel Alejandro. *Panorama sobre derechos sexuales reproductivos y políticas públicas en Colombia*

<sup>5</sup>Marin Villa, Catalina. *Análisis de los actores y su participación en la construcción del problema LGBT en la agenda pública del municipio de Medellín de 2004 a 2010 desde el enfoque de redes*; Fuentes Vásquez, Lya Yaneth. *Políticas públicas para la diversidad en Bogotá: la incidencia de las mujeres*.



En la perspectiva del análisis prospectivo o *Policy Analysis* (la política pública es un objeto en construcción), los limitantes se darían en la idea equivocada que podría adquirir el analista de esa frecuencia, forzando la lógica secuencial de los ciclos; y por tanto, evitando etapas que se hacen necesarias, para una construcción eficiente de la política pública.

### **1.1. Políticas públicas de inclusión social**

Según Grau (S.F.), los estudios realizados sobre las políticas públicas, se dividen en dos clases: 1) los que se centran en proporcionar información teórica y analítica sobre el análisis de políticas públicas y, 2) los que focalizan su quehacer en el análisis de políticas públicas sectoriales (políticas sociales, políticas medioambientales, políticas económicas, políticas de seguridad, etc). El segundo tipo presenta una subcaracterización de los estudios realizados desde su perspectiva: “El análisis sectorial puede realizarse tanto para estudiar con detalle una determinada política pública, o bien para presentar el análisis de una política concreta en función de su evolución temporal o en función de variación territorial, esto es de cómo distintas entidades gubernamentales elaboran una determinada política” (Grau, S.F, p.1)

En la actual investigación, el análisis girará en torno a una política pública sectorial social, concretamente una política pública de inclusión social, perteneciente a la tercera subcaracterización presentada por Grau y denominada por esta, como variación territorial.

De igual forma, las políticas públicas de inclusión social, son políticas sectoriales, “donde se establecen relaciones sociales y de poder entre grupos y personas en situaciones de 'desventajas' frente al Estado y la sociedad [...] 'mayoritaria' (Roth y Mabgou, 2010, p. 9-10). Por consiguiente, este tipo de políticas públicas, se refieren a acciones por parte de las autoridades públicas, que buscan reconocer o reivindicar los derechos sociales, políticos, económicos y culturales de poblaciones históricamente vulneradas y vulnerables, que son vistas como minorías.

En cierta medida, lo anterior establece una concepción de lo que son este tipo de políticas públicas, empero surgen preguntas como: “¿Qué demandas permiten la formulación de este tipo de políticas?” (Roth y Mabgou, 2010, p.256) y ¿qué dinámicas

se dan entre los diferentes actores sociales y estatales cuando se encuentra en su ciclo de implementación?

En el caso particular de las políticas públicas para la diversidad sexual y de género que hacen parte de las políticas públicas de inclusión social, estas se caracterizan por llevar a cabo una gestión de las poblaciones LGBTI<sup>6</sup>, convirtiendo lo que sería un asunto privado en un asunto central de lo público. Este tipo de políticas y su simple realización o existencia, es una forma de legitimación de la población excluida y discriminada, frente al resto de la sociedad que se piensa homogénea y mayoritaria. Análogamente, a esa legitimación que se logra desde afuera y que se dirige hacia la población o poblaciones objetivo de la política pública, la acompaña una legitimación bilateral interna que viene directamente de la o las poblaciones objetivo y se direcciona hacia el accionar del Estado, siendo reconocida por este último a partir de una legitimación de la población y sus acciones como actores sociales y políticos, que permite una apropiación por parte de estas, logrando establecer una relación basada en responsabilidades mancomunadas entre Estado y poblaciones, que se pueden observar en la formulación de soluciones, toma de decisiones e implementación de la política.

Las poblaciones a las cuales van dirigidas este tipo de políticas públicas, son sectores poblacionales que se han visto afectados por la desigualdad en el acceso a los beneficios (económicos, políticos, legales, sociales, etc) que se han agudizado con el pasar de los años, lo que significa un límite en la plena vivencia de la ciudadanía, entendida la misma en una doble perspectiva, como ciudadanía legal formal y ciudadanía simbólica<sup>7</sup>. El acceso a la ciudadanía desde el status legal-formal y el status simbólico que se da tras la mediación de la comunidad política, que gestiona el contenido de la ciudadanía, su uso y sus límites, ha sido determinada y moralizada por sectores ortodoxos y religiosos que conforman una comunidad política que se autoerige como la encargada de prescribir lo justo y lo injusto, legitimando los criterios de distribución injusta de la ciudadanía. El

---

<sup>6</sup> Como se podrá observar, a lo largo de esta investigación se utilizaron tanto la sigla LGBTI usada desde 2011 para designar a los sectores poblacionales diversos en alguna de las dimensiones que componen la sexualidad humana, como la LGBT que se empleaba antes del 2011, esto teniendo en cuenta que en el análisis se consideró un periodo que cubre ambos momentos pre y pos agregación de la sigla I y además en la política pública de Bogotá no se habla de LGBTI y en la de Medellín de LGBTI, tal y como se podrá observar más adelante.

<sup>7</sup> Este tipo de ciudadanía se refiere a la relación existente entre ciudadanos y al predominio de una idea taxonómica de ciudadanía de primera y de segunda, donde se dan relaciones horizontales y verticales respectivamente, según la valoración de cada ciudadano frente a su par.

poder de estos sectores (ortodoxos) al interior de la política nacional y de las comunidades políticas en general que coexisten en ella, continúa siendo dominante. Por tal motivo, las fuertes desigualdades reales en términos de ciudadanía se introyectan positivamente por parte de quienes componen el nosotros-unificador y el Otros-excluyente.

No obstante, Durante los años 70s se da inicio a una serie de acciones reivindicativas dirigidas al sector poblacional diverso tanto en lo sexual como en el género, lo que desencadenaría un creciente tejido de acciones que entrelazadas buscaban, paulatinamente, modificar el contexto de discriminación y exclusión en el cual vivían. Estas acciones se dieron ante todo, como respuesta a las movilizaciones, estrategias de visibilización y exigencias que llevaba a cabo la población Gay, quien era en ese entonces la encargada de llevar la batuta de todo lo relacionado con la lucha de reivindicación asociada a la diversidad sexual y de género (Roth y Mabgou, 2010, p. 246-247).

Es en este tipo de situaciones que se lleva a cabo una política pública de inclusión social que pretende una: “inclusión social vinculada con la equidad y con comportamientos y valoraciones de las personas que favorecen el sentido de la pertenencia a un proyecto común” (CEPAL, 2007), ya sea por medio de la restitución de un derecho vulnerado o para emprender acciones diferenciadas que serán determinadas por el tipo de población objetivo y las diferentes: “formas en que esta población se intercomunica [...] con sectores externos a ella; cómo se contextualiza en los escenarios de ciudad donde canalizan sus actividades y la receptividad que tienen en el resto de la población, para poder definir sus bases sociales y entender el contexto donde se desenvolverá la política pública” (Roth y Mabgou, 2010, p. 257).

Para el abordaje de este tipo de políticas públicas, especialmente para el estudio de la fase *post* hechura de las mismas que se desarrollará en las siguientes páginas, se recurrirá al repertorio de herramientas y técnicas metodológicas que brinda el enfoque de las políticas públicas comparadas.

## **1.2. Poblaciones LGBTI: Discriminación y exclusión**

Se entenderá por diversidad sexual y de género, al conjunto de sujetos que representan una auto-identificación por fuera de la heterosexualidad y de las identidades de género

normativas que se establecen desde el régimen de la sexualidad, encargado de definir “los sujetos según sus prácticas sexuales, sus deseos, sus placeres, sus fantasías, sus estéticas, sus cuerpos, sus sentidos en pertenencia a uno u otro sexo” (Foucault, 1976; Serrano, 2011; Guasch, 1991; Llamas, 1998, citado por García, 2010, pp. 76).

Identificados con esa diversidad sexual y de género, se encuentran cinco identidades delimitadas (de forma poco clara en la práctica y en la autodefinición de los sujetos diversos), caracterizadas y relativamente unificadas en la sigla LGBTI (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales). Dado que la población en la cual se focalizará, será la población Transgénero, se hará énfasis en lo que se entiende por Transgénero, desde la conceptualización utilizada en el diseño de la política pública de Medellín (2010):

“Las y los transgénero son aquellas personas que subvierten y transgreden, como su nombre lo indica, los estereotipos del género que se atribuyen al sexo con el que se nace, pensado este sólo desde la categoría hombre o mujer. Este término es utilizado, por el activismo político, para referirse a los tránsitos entre las identidades sexuales y de género y comprende diferentes tipos de trans como: transexual (personas que recurren a tratamientos hormonales y quirúrgicos como “la reasignación del sexo”, para adquirir los órganos sexuales del sexo con el cual se identifican), travesti (Es un sujeto que, a distintos grados y con diferente regularidad, se viste con ropa que tradicionalmente se considera que corresponde al sexo opuesto) y/o transformista (quien de manera ocasional, por diversión o trabajo y por decisión propia, asume las prendas y roles asignados culturalmente al género opuesto, sea este hombre o mujer”<sup>8</sup>).

En el *Prefacio a la transgresión*, Foucault, hace alusión a la inexistencia de “objetos, seres y espacios a los cuales se les pueda profanar, pero alude a que aun así, se da la posibilidad de la existencia de una profanación vacía, replegada sobre sí misma, cuyos instrumentos no se dirigen a nada diferente que a ellos mismos” (Foucault, 1999, p. 171), al sujeto que “profana”, siendo el cuerpo del sujeto el receptor de la profanación,

---

<sup>8</sup>Instituto de Estudios Políticos. Marco Conceptual. Diseño y formulación de la Política pública para el reconocimiento, la atención y la garantía de los derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas (LGBT) del Municipio de Medellín. Universidad de Antioquia. Medellín. 2010. Pp. 6

por lo que la profanación se presenta como una transgresión a un “objeto” que hace parte de una unidad, y no de un conjunto de partes que hacen parte del mundo social. Este “cuerpo es la unidad previa por medio de la cual el ser humano construye la relación Yo-Mundo” (Merleau-Ponty, 1994, p. 165) y el que le permite identificarse con el orden de los cuerpos, del cual depende el orden social. Al “transgredirse” el cuerpo, el individuo “profanador” se desprende de la unidad social, fracturándola y por ende propiciando la construcción de existencias propias de individuos particularizados que atentan contra la existencia de la costumbre y la ley que se produce en la existencia homogenizada de esa unidad social, lo que desencadena en los “pánicos morales”. Nussbaum (2004) caracteriza estos pánicos, señalando que estos aluden a:

“las situaciones en las que se hace blanco a ciertos grupos desviados de un tratamiento agresivo a manos de la policía y otras autoridades, porque se cree que representan un peligro inmediato para la sociedad, pero el peligro en gran medida es inventado, como lo son las características supuestamente peligrosas del grupo al que se apunta” (Nussbaum, 2004, p. 291).

Este tipo de transgresión es la que llevan a cabo las mujeres (y hombres) trans, siendo esta transgresión, pública y en un gran número de casos, imposible de encubrir o de relegar al espacio privado, haciendo de estas mujeres el foco de violencia de todo aquel que desarrolle un pánico moral relacionado con la diversidad sexual o de género (esto no quiere decir que el resto de poblaciones que fracturan el dispositivo de sexualidad no se vean expuestas a los efectos violentos de los pánicos morales, empero, al ser su transgresión más visible, se ven expuestas a un mayor grado de violencia).

### *Los “Otros” y el orden hegemónico*

Las identidades son preestablecidas y esencializadas desde la disposición social de los roles de género, del sujeto sano, limpio y potencialmente reproductivo. Sin embargo, esta imagen-proyecto de la identidad de quienes circulan por un territorio y lo viven, dista sobremanera de la realidad social e individual. Las identidades no responden a lo dado, ni se fijan temporal y espacialmente hablando. Pueden predisponerse al molde preestablecido, pero la diversidad de mundos que componen a un individuo y la diversidad de mundos que acompañan su transformación, impiden que ese

moldeamiento sea perfecto, haciendo de éste un sujeto de identidad fragmentada<sup>9</sup> que puede crearse a partir del modelo desde alguno de sus fragmentos identitarios. Esos fragmentos identitarios y su diversidad, pueden desencadenar una serie de conflictos surgidos de contradicciones propias del proyecto identitario, generalizado y homogenizado, bajo el cual se ve expuesto desde su nacimiento y las construcciones que se dan a raíz de la convivencia con los Otros.

Paralelamente, el Otro, ese diferente a lo dado en la construcción particular y complementaria de esa identidad propia, es quien limita ese actuar que acciona la identidad y la potencia, tanto en el ámbito privado como público. Por ende, al aludir a la identidad en este trabajo, partimos del uso que le da Stuart Hall: “identidad para referirme al punto de encuentro, el punto de sutura entre, por un lado, los discursos y prácticas que intentan “interpelarnos”, hablarnos o ponernos en nuestro lugar como sujetos sociales de discursos particulares y, por otro, los procesos que producen subjetividades, que nos construyen como sujetos susceptibles de “decirse” (Hall, 2003, p. 20).

La sexualidad que se presenta como punto fundacional de la identidad, desde el momento mismo del nacimiento del sujeto, impregna con su arquetipo de idoneidad social, las prácticas sociales y espaciales. Por tal motivo, es que su regulación se hace indispensable a la hora de controlar los cuerpos y su expresión en el mundo espacial.

Al pensar la sexualidad desde la perspectiva de la regulación, se le termina adhiriendo al ámbito de la discusión pública, lo cual permea la libertad que debe configurarla, convirtiéndola en un asunto público; no obstante, dicha conversión pública no niega que siga existiendo esa dimensión privada de lo privado que no tiene porqué tornarse pública en tanto hace parte del fuero interno y el repertorio de libertades individuales del sujeto.

---

<sup>9</sup> Para ampliar el concepto de identidad fragmentada ver Hall, S. (2003). Introducción: ¿Quién necesita “identidad”? En: Cuestiones de identidad cultural. Hall y Dugay (compiladores). Amorrortu. Buenos Aires.

En ese mismo orden de ideas, la hibridación entre la posibilidad de regulación del ámbito de lo sexual y la estandarización de las identidades, basada en modelos hegemónicos, surgen las identidades hegemónicas y las identidades subalternas o diferentes. Las primeras, encargadas de asegurar el orden social y legitimarlo, y las segundas jugando el papel de cuestionar y promover propuestas alternativas a ese orden hegemónico (Guasch, 2000, p. 114-115).

Las identidades diferentes, son las identidades que no se moldean a la esencia dada de la identidad hegemónica, y que se circunscriben de forma abierta a comprensiones ilegítimas de la vida individual. En este sentido y partiendo de la fragmentación de la identidad a raíz de los diferentes factores que median en su construcción, la existencia de las identidades diferentes, es generalizada y vivida por una gran cantidad de la población. La modificación del cuerpo, las experiencias sexuales, la diversidad sexual y de género, el uso de sustancia psicotrópicas y psicoactivas, entre otras actividades individuales o colectivas que se desarrollan en el ámbito privado y que atentan contra la imagen proyecto de identidad enmarcada en lo bueno, sano y normal, hacen parte del repertorio de identidades diferentes.

De estas identidades diferentes (Salinas, 2010), surgen una serie de identidades que desean una legitimación de su actuar por parte del Estado y de la sociedad, con el fin de obtener un respeto y un reconocimiento hacia sus prácticas particulares. Esta identidad en particular, es “una respuesta política a los controles sociales” (Salinas, 2010). Por lo que permite a los sujetos, una reelaboración subjetiva de su propio ser en el mundo, con el mundo y para el mundo.

## **2. Las políticas públicas comparadas y su énfasis en la orientación política.**

Las políticas públicas comparadas son “un método para el estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto” (Feldman (1987), según Parsons, 2007, p. 74), que ha ido posicionándose como un subcampo tanto de la política comparada como de las *Policiés sciences* (Cardoso y Bulcourf, 2008).

Este método coadyuva en el control analítico de la gestión pública que se da en cada uno de los ciclos de las políticas públicas en las diferentes escalas funcionales del poder geográfico-político: nacional, subnacional, regional y/o local. Además, proporciona al analista la posibilidad de hacer análisis sincrónicos y diacrónicos, que muestran los cambios que puede sufrir una política pública a partir de su determinación temporal, de la escala funcional de su aplicación, del régimen político que interviene en su hechura y el contexto en el cual se lleva a cabo.

A estas posibilidades que brinda el método comparado al análisis de políticas públicas y la existencia de unas dimensiones teóricas y metodológicas propias del análisis de políticas públicas, se suma la teoría de ciclo de las políticas públicas, del cual se habló más arriba y que agrega una dimensión temporal-funcional basada en la secuencia de desarrollo y vida de la política, que “permite ver al Estado en movimiento” en diferentes etapas de su accionar público (Cardoso y Bulcourf, 2008, p. 11).

Empero, el repertorio de medios que brindan las políticas públicas comparadas va más allá de una complementación metodológica al estudio de políticas públicas, situándose en una perspectiva de análisis propia, pretendiendo conocer y explicar las diferencias y similitudes entre políticas públicas similares a partir de la utilización de variables explicativas (Grau según Cardoso y Bulcourf, 2008, p. 11)

Por otro lado y para situar la investigación en una dimensión analítica específica de las políticas públicas comparadas, comenzaremos señalando, de acuerdo con Müller (2002) que existen tres núcleos principales de preguntas que orientan los análisis de políticas públicas. Un primer núcleo relacionado con la “génesis de las políticas públicas”; el segundo núcleo, centrado en la función del aparato estatal y el posicionamiento de los actores administrativos implicados en la puesta en marcha de la política pública; Y, por último, un tercer núcleo, que se centra en el “impacto de las políticas públicas en la sociedad”, haciendo énfasis en la modificación del tejido social y en la magnitud de



concordancia entre los efectos obtenidos por la política y las expectativas de los decisores (Muller, 2002, p.126). Entre estos núcleos, el más abordado desde la ciencia política es el primero, dado que se ha reducido el estudio de la fase de la implementación y la evaluación a la sociología administrativa y a la economía (Müller, 2002, p. 126).

En la presente investigación se tiene en cuenta que el núcleo que definirá las dimensiones del estudio de políticas públicas comparadas que se desarrolla en capítulos posteriores, será el tercer núcleo, que se centra en el impacto de las políticas públicas en la sociedad.

Cardoso y Bulcourf (2009) plantean la existencia de al menos dos niveles que surgen de la distinción presentada por Dahl en su texto sobre Análisis Político Moderno (1976), para efectuar un análisis de procesos de las políticas públicas. Un primer nivel es el que enfatiza en lo que los autores denominan “un marco eminentemente político (descriptivo, explicativo o hermenéutico)”, en el cual se dan procesos evaluativos focalizados en los problemas que propiciaron el proceso de formulación de una política de este tipo; y un segundo nivel que hace énfasis en la “orientación política (combina elementos normativos y empíricos)”, que agrupa los análisis relacionados con la formulación y evaluación de políticas públicas.

Como se señaló, el núcleo que se utilizará en el presente trabajo será el tercero; esto es, el impacto de las políticas públicas en la sociedad, por lo que en concordancia con ello, el nivel de procesos será el segundo: la orientación política.

Al hablar de orientación política, se alude a la búsqueda de una serie de políticas y acciones estatales, que se ejecutan con el fin de aminorar la brecha existente entre un “estado de cosas actual” y un estado ideal de las cosas, observable como una probabilidad futura que se encuentra en construcción. De allí que la “esencia de la orientación política sea la consideración de alternativas y de sus consecuencias” (Dahl, 1976, p. 26), conocer los impactos que suscita una política en relación con la naturaleza misma que posee tal política. (Cardoso y Bulcourf, 2009).

Asimismo, se presentan dos dimensiones al interior de la comparación de los procesos de implementación de las políticas públicas (orientación política), una primera centrada a la movilización de los actores que responden ante los resultados surgidos de la implementación de la política pública; y otra basada en la indagación por el cumplimiento de la función de la política pública formulada, es decir si la

“implementación de la política pública resolvió la cuestión para la cual fue formulada” (Cardoso y Bulcourf, 2008, p. 14). Siendo esta última la que se empleará en la comparación.

En síntesis, lo planteado en el presente estudio de políticas públicas comparadas posee un nivel de procesos de orientación política, se centra en el impacto que la política ha tenido en la sociedad e indagará por la minimización de la brecha entre el estado de cosas actual y el estado de cosas mejorado plasmado de manera ideal en la política.

### **2.1.La Evaluación mixta: Parsons y la importancia de la evaluación multifactorial desde abajo en las políticas públicas de inclusión.**

La evaluación que se lleva a cabo en este trabajo es una evaluación de impacto social de una política pública de inclusión social. Se expone el uso de una evaluación mixta, dado que de esta forma es posible agrupar las múltiples propiedades que posee la evaluación que se emplea

La motivación de quienes evalúan políticas públicas es estandarizadora de los posibles tipos de evaluación que puedan presentarse (Roth, 2002, p. 152), por tal motivo, si se desea brindar una ayuda a partir de los resultados encontrados, a los responsables y corresponsables de la implementación de la política, se adjetiva la evaluación con la palabra endoformativa (Roth, 2002). En cambio, se le denomina evaluación recapitulativa (Roth, 2002) si lo que se busca es lograr que la política pública y en este caso todo lo relacionado con la implementación, sea conocido por quienes se encuentran por fuera de la estructura de implementación como: los organismos internacionales, el resto de la población<sup>10</sup>o demás actores, ya sean sociales o políticos que planean implementar una política análoga.

En este caso, la evaluación propuesta para el análisis comparado de las políticas públicas es un híbrido de ambos intereses motivacionales, por lo tanto, es una evaluación endoformativa y recapitulativa, motivada por una parte por la importancia que tiene para la implementación de políticas públicas de inclusión social, el conocimiento por parte de la población objetivo de los proyectos, programas y acciones que se están desarrollando, puesto que se puede propiciar su adhesión a los procesos,

---

<sup>10</sup>Recordemos que la política pública es de inclusión social y por ende se encuentra direccionada a solucionar la problemática de una población en particular.

logrando que se dinamice y/o se fuerce la ejecución que aun no se ha dado y por otra parte, para conseguir que quienes se encuentran inmersos en la ejecución e implementación de la política, reconozcan falencias y puedan solucionarlas. Además de estas características, se debe adicionar que la evaluación es interna, por consiguiente está dirigida a los beneficiarios y usuarios de la misma (Roth, 2002, p. 160), y es una evaluación de impacto, es decir, que valora las intervenciones, los efectos que han tenido en la población objetivo y los efectos negativos o positivos que ha tenido la intervención: “El objetivo básico de una evaluación de impacto es producir un cálculo de los “efectos netos” de una intervención” (Parsons, 2007, p. 617).

Ante los diferentes resultados que proyecta la implementación de las políticas públicas, el conocimiento e intereses por los impactos reales en contraposición a los impactos que constituyen la modificación de lo legislativo, proporciona la posibilidad de observar la posible continuidad de la problemática, sus posibles mutaciones y/o la aparición de problemas nuevos (Parsons, 2007, p. 616). De allí que la evaluación se situó en lo que Parsons (2007) denomina como evaluación cualitativa, que se centra en observaciones y trabajo directo con las personas y sus problemas, y la influencia que la implementación de la política pública ha tenido en sus problemas, siendo causal de modificación positiva/negativa o perpetuación de los mismos. Especialmente, si se tiene en cuenta que el método para la evaluación de impacto, será el propuesto por Parsons (2007): “comparar un problema/situación/condición con el estado que presentaba antes de la intervención” (Parsons, 2007, p. 617).

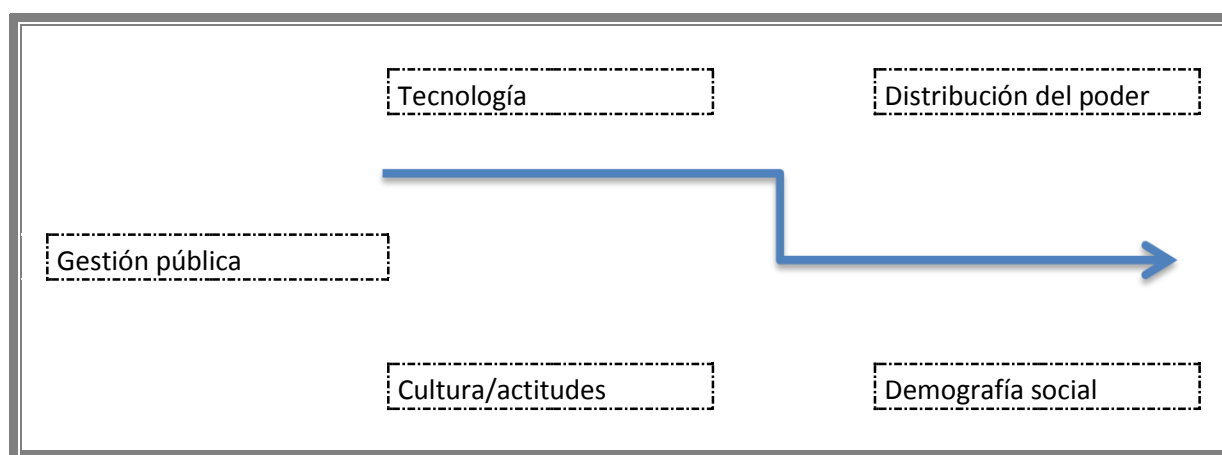
El énfasis en lo cualitativo que plantea como premisa este tipo de evaluación, radica en evitar las posibilidades de maniobrar e incluso de manipular las cifras con el uso del enfoque cuantitativo, que tienen aquellos que diseñan las políticas públicas, significando ese análisis cuantitativo la legitimación del proceso de hechura de la política, sin ser menester adentrarse en el problema que propició la formulación y el funcionamiento productivo de esa formulación con respecto al problema inicial (Parsons, 2007, p. 618).

Empero, esto no quiere decir que se omita del estudio el apoyo metodológico que puede significar el enfoque cuantitativo, se potenciará lo cualitativo y se humanizarán las cifras, brindando rostro, discursos y experiencias para conocer la eficacia del accionar

del Estado y evidenciando los déficit de implementación de ideas en contraposición a la oferta cuantificable de servicios. De igual forma, en tanto el mayor recurso de la evaluación comparada de políticas públicas es la utilización de los resultados percibidos por la población objetivo contra “las declaraciones implícitas o explícitas de los objetivos de las políticas públicas” (Cardoso y Bulcourf, 2008, p. 14), lo resultante de tal confrontación direcciona la posterior centralización en la observación de procesos similares en casos diferentes para inquirir en las similitudes y diferencias que se presentan en los mismos. Según la evaluación de impacto cualitativa multifactorial, lo que posibilitaría el reconocimiento de esas diferencias o similitudes en el resultado de la implementación y la eficacia de esta, serían los diferentes factores que perturban el accionar de la gestión administrativa (Parsons, 2007, p. 625), lo que posibilita diferenciar los impactos reales de las políticas que van dirigidas a poblaciones que comparten características y que se cimentan sobre objetivos análogos, lo que hace que sea indispensable para la realización de este tipo de evaluación el comprender los entornos que reflejan una mixtura de creencias, valores e imaginarios colectivos, debido a que estas amalgamas enmarcan el proceso interno de la elaboración de la política (Parsons, 2007, p. 624) y de su posterior implementación.

Los factores que se abordarán para llevar a cabo la evaluación, que irá más allá de una evaluación cualitativa centrada en la población objetivo, serán:

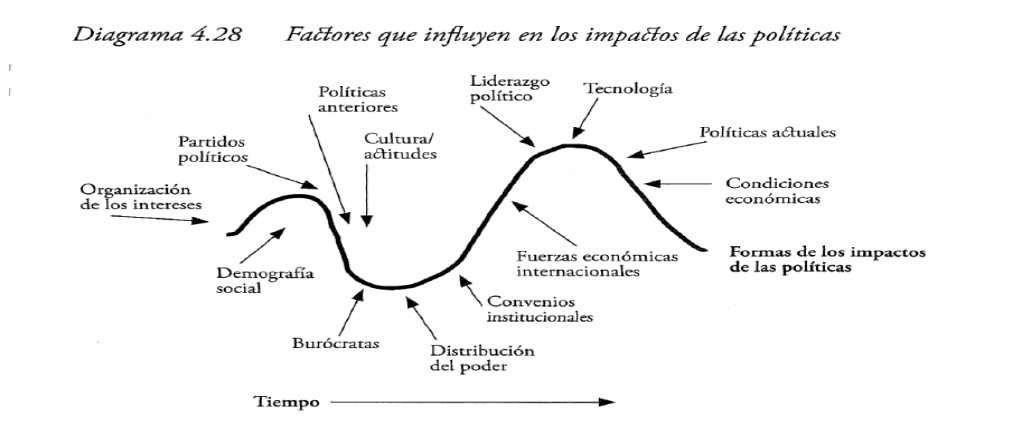
### Gráfica 1: Factores evaluativos



**Fuente:** Adaptado de Parsons, W. (2007). Políticas públicas: introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, Flacso, pp. 625

La elección de los mismos se basa en su relación directa con los tres actores que se abordarán (Población trans que se presenta como la principal, la fuerza pública y los funcionarios públicos, que serían los actores secundarios) y con el enfoque educativo que se comparará; a diferencia de los demás factores expuestos por Parsons que se centran en un núcleo más burocrático y de “caja negra” o en lo netamente económico.

## Gráfica 2: Factores que influyen en los impactos de las políticas



**Fuente:** Parsons, W. (2007). Políticas públicas: introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, Flacso, pp. 625.

### 2.1.1. La distribución del poder: Debilidad institucional y Cristalización burocrática

Continuando con la descripción de los aspectos o elementos teóricos que sirven a la presente investigación debe decirse que entre los factores que se abordan para la evaluación se encuentra: “la distribución del poder”, que se adopta desde dos acepciones claves; la primera es la “debilidad Institucional” (Márquez Ospina, 2010) y la segunda es la organización administrativa-funcional municipal o distrital. En el

primero, las instituciones son vistas como “los núcleos básicos de la organización social [...] encargados de algunos de los problemas fundamentales de toda vida social ordenada” (Eisenstadt, 1979), compuestos por: 1) Las pautas de conducta que se refieren a problemas perennes y esenciales a toda sociedad (valores y cultura); 2) La regulación de conductas, dada a partir de las pautas definidas, continuas y organizadas que atañen al individuo (ética, roles sociales); 3) La organización y regulación normativa definida, que mantiene las pautas de conducta por medio de normas y sanciones que están legitimadas por tales normas (Márquez Ospina, 2010). Es a partir de la presencia ineficiente de la institucionalidad para desarrollar los tres componentes señalados anteriormente como propios de su quehacer público, que se mide la debilidad o fuerza de dicha institucionalidad. El segundo, permitirá ver la focalización que se le da al tema poblacional de la política pública al interior de la estructura administrativa del municipio y del distrito.

Las diferentes instituciones que poseen la prerrogativa para realizar acciones en nombre del Estado, tienden a incidir, hacer o ser corresponsables en las operacionalizaciones de distintas políticas, modificando los posibles resultados buscados, puesto que no se encuentran ajustadas a una cohesión real, basada en el fortalecimiento de prácticas institucionales conjuntas. Un ejemplo de ello, es el accionar de la fuerza pública, quien en nombre del Estado, lleva a cabo una serie de acciones cimentadas en relaciones verticales, mediadas por la condición social, de género, económica o cultural de los sectores poblacionales. La distribución interna del poder estatal, representado en las instituciones y relaciones verticales u horizontales existentes entre ellas, puede propiciar la intromisión interna a la implementación de ideas plasmadas en las políticas gubernamentales. De allí la relación entre la distribución de poder y la debilidad/fuerza institucional, como factores que modifican positiva o negativamente la implementación de una política.

Asimismo, la formulación de una política pública, suele producir una “cristalización institucional” (Cardoso y Bulcourf, 2009, p. 8-9), que alude a la invención de organismos burocráticos o a la reconfiguración de funciones de las entidades ya existentes y que se presentan como entidades capacitadas para ser responsables de alguno de los programas o procesos de implementación de la política, recibiendo y manipulando dinero, personal y tiempo. En este caso, la cristalización institucional tendrá un enfoque en el personal y la relación existente entre estos organismos y los

actores colectivos o individuales que intervienen en la implementación de la política, partiendo de que: “el poder como elemento organizacional interno, y las relaciones de poder político que impregnan la burocracia deben ser un elemento de análisis que no puede ser dejado de lado” (Cardoso y Bulcourf, 2008, p. 38).

### **2.1.2. Demografía social**

Al igual que la distribución del poder, la demografía social, se posiciona como un factor más para la evaluación planteada en la presente investigación. Dada la importancia que se le ha endilgado al entorno externo de la política pública y al contexto en el cual se implementa, la demografía social y las taxonomías basadas en los condicionantes sociales de las dinámicas demográficas y condicionantes demográficos de los procesos socio-económicos<sup>11</sup>, son indispensables para dar a conocer cómo la cultura, la política, la economía y lo psico-social influyen en las variaciones de las dinámicas poblacionales, que se dan en el tiempo y transforman la distribución espacial, lo que tiene como resultado un cambio paulatino en los procesos sociales y los repertorios colectivos.

Este factor será particularmente importante, dado que no existen registros específicos y exhaustivos sobre la composición de todos los sectores sociales que componen una sociedad y que se encuentran en proceso de inclusión social, ni datos exactos sobre el tamaño de muchas de estas poblaciones, siendo un condicionante para la política pública en todo su proceso, ya sea por la falta de empoderamiento de poblaciones causada, a su vez, por el desconocimiento de las mismas o por la imposibilidad de implementar programas cuando los beneficiarios no conocen sobre la existencia de los mismos.

### **2.1.3. Cultura/actitudes**

Entendemos por cultura, al universo simbólico estructurado, que se forja a través de la vivencia del mundo y el desarrollo de procesos sociales que edifican formas, expresiones, tendencias y resultados, yuxtaponen a los individuos y los desagregan, provocando atomizaciones (Contreras, 2008). Las actitudes por su parte, se analizarán

---

<sup>11</sup>Torrado Susana, Cátedra Demografía social. Tomado el día 19 de febrero de 2015 de: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/demografiasocial/indice.html>

como la respuesta desde la cultura, al accionar del Estado en conformidad con la idea de prácticas culturales que son politizadas de forma directa o indirecta al entrar al papel activo de ciudadano, creado por el valor público alrededor de las políticas públicas. Las prácticas culturales, serán entendidas entonces como las “actividades que realizan las personas dentro de un campo cultural determinado (artístico, académico, científico) que están orientadas a la formación de mentalidades y actos, que suministran espacios abiertos” (Soto, 2008) para la socialización y el accionar artístico.

Cuando se alude a la politización directa e indirecta, se está aludiendo a la distinción de activismos al interior de la población objetivo, que será la población Trans<sup>12</sup>. Esta distinción se da entre un binarismo dicotómico<sup>13</sup>, conocido como viejo activismo y nuevo activismo. El primero, caracterizado por las disputas, por la búsqueda incesante de ser erigido representante de las luchas reivindicativas, por tener un acercamiento directo con la política y los políticos, al punto de trabajar mancomunadamente con ellos. Por otro lado, el nuevo activismo esta transversalizado por el arte y por el alejamiento de la política y principalmente de los políticos. Se centra en el cambio de imaginarios y en la lucha desde una perspectiva netamente artística.

Por último, este factor permitirá una aproximación a las actitudes que tienen los diferentes actores pertenecientes a las poblaciones diversas desde sus referencias culturales, con respecto a la implementación de los programas planeados para llevar a cabo la ejecución de la política pública, la relación que tienen con las instituciones responsables y corresponsables y el papel que cumplen en esa implementación.

#### **2.1.4. Las tecnologías blandas**

De igual forma, se tendrá en cuenta el factor tecnológico, a consecuencia de la trascendencia que tiene este factor en el fracaso o éxito de una implementación (Cardoso y Bulcourf, 2009, p. 7). Para el abordaje del mismo, se utilizará la teoría de las tecnologías duras<sup>14</sup> y tecnologías blandas que plantea Oszlak (2002), abordando

---

<sup>12</sup> La población objetivo, población Trans, se caracterizará más adelante.

<sup>13</sup> El activismo al interior de la población objetivo y en general de la población LGBTI se divide entre el viejo activismo y el nuevo activismo. El segundo surge en respuesta del primero.

<sup>14</sup>Oszlak (2002), entiende por tecnologías duras, los bienes tangibles constituidos por procesos físicos e ingenieriles, donde se tienen presentes los bienes tangibles que se disponen para la concreción de la política pública.



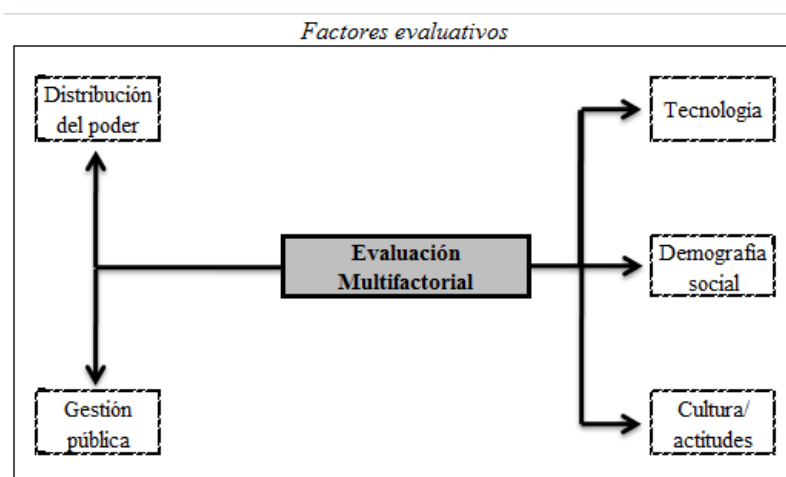
únicamente las tecnologías blandas. Teniendo en cuenta que la implementación depende del insumo humano (Parsons, 2007, p. 624), se abordarán las tecnologías blandas o gerenciales, que están constituidas por ese insumo humano y en particular por la información que no necesariamente se hace tangible, pero que sí interfiere en la operacionalización de las tecnologías duras y de las políticas en general.

### **2.1.5. La gestión pública**

Por último, se tendrá en cuenta el factor de la gestión pública evaluado desde la categoría de valor público. El valor público: “remite al valor creado por la administración de un territorio a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones”. Este valor surge como consecuencia de esas actividades y entregas de proyectos y programas, destinados a la población en general o a poblaciones en particular (Moreno, 2009). Asimismo, muestra la evolución del papel pasivo del ciudadano frente a los “servicios públicos” que le brinda el Estado, convirtiéndose en parte del proceso de la actividad pública y situándose en el papel de receptor de servicios públicos, encargado de adjudicar un valor a este y regulando la efectividad, eficiencia y eficacia del Estado en ese aspecto. El ciudadano, por tanto, se convierte en “corresponsable, complementario y cooperativo con la administración pública” (Centro para el Desarrollo Democrático, 2012, p. 10), para obtener solución a sus necesidades.

Para la creación de ese valor público, es imperioso reconocer que son de suma importancia para la población, los logros conseguidos por la administración a través de acciones contundentes; y que estas acciones además de brindar resultados, legitiman su accionar a partir de la consolidación de un clima político favorable que le permita a los actores colectivos, individuales y organizacionales, participar y propender por una participación basada en responsabilidades conjuntas que contribuya a la implementación de la política pública (que sería el servicio público brindado, específicamente los programas que surjan de ella).

**Gráfica 3: Factores evaluativos para evaluación multifactorial**



**Nota:** El gráfico 3 presenta los factores evaluativos expuestos anteriormente y que se tendrán en cuenta en la evaluación multifactorial que se adelanta. Fuente: Adaptado de Parsons, W. (2007). Políticas públicas: introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, Flacso, pp. 625

## **2.2.La transformación cultural: un enfoque indispensable para la “hechura” de políticas públicas de inclusión.**

Este enfoque presenta como fundamental la transformación cultural y simbólica de los grupos poblacionales que han sido ubicados en posiciones de inferioridad respecto de las matrices culturales que dividen las posibilidades de vida social, en legítimas e ilegítimas; buenas y malas; normales y anormales. Estas matrices son naturalizadas y reproducidas en las diferentes esferas sociales, produciendo una dinámica y unas prácticas discriminatorias y excluyentes que son igualmente naturalizadas y reproducidas en ámbitos como la familia, la escuela, el colegio, la universidad, las instituciones oficiales y privadas, la oferta de servicios y el espacio público.

Al ser la discriminación y la exclusión instituidas por razones como la orientación sexual o la identidad de género, esta adquiere el apelativo de homofobia. Empero, como la concentración de estas prácticas afecta a las poblaciones que componen la sigla LGBTI de forma divergente, los apelativos para referirse a esta se encuentran asociados a la población a la cual va dirigido. En el caso concreto de la población transgénerista, se le denominada Transfobia, entendida como la “discriminación y prejuicio contra

personas transgeneristas, las cuales viven además procesos de segregación, exclusión socioeconómica y mayor violencia por sus identidades de género y acciones sobre su corporalidad”<sup>15</sup>.

Partiendo de un contexto de naturalización de la discriminación y la exclusión, al que se enfrenta el proceso de las políticas públicas de inclusión social, la materialización del Enfoque de Transformación Cultural<sup>16</sup>, se da en la realización de una

“serie de acciones en diferentes ámbitos, como los medios de comunicación, las instituciones educativas, las instituciones oficiales, el espacio público y las familias. Estas acciones deben tender a impactar en los imaginarios, en las formas de visión y división del mundo, en las categorías cotidianas que organizan nuestra visión de los otros y las otras”<sup>17</sup>.

La idea de los imaginarios y su paulatina modificación, ocasionada por la erradicación de la jerarquización social de acceso a la ciudadanía plena, donde la verticalidad relacional instituye una discriminación y exclusión hacia grupos sociales que son pensados, vistos y tratados como ciudadanos de categorías inferiores a quienes viven en supuesta relación armónica con las lógicas sociales de lo bueno, legítimo y normal, es el dique de la transformación cultural, por lo que debe ser tenida en cuenta a la hora de afectar de forma positiva el estado de las cosas actuales que se presentan como excluyentes y perjudiciales para sectores poblacionales en particular.

La distancia tomada por los sujetos que se identifican con la diversidad, ya sea diversidad ante el régimen determinado de la sexualidad, de la raza, de la religión u otros, se ha naturalizado socialmente, posicionándolos como los receptores de prácticas discriminatorias, en la cual los sujetos pertenecientes a estos sectores poblacionales, padecen una jerarquización negativa, basada en una inferiorización (Gómez, 2004, pp. 162) relacionada con la escala de acceso a la ciudadanía que se instituye desde los

---

<sup>15</sup>Instituto de Estudios Políticos. Marco Conceptual. Diseño y formulación de la Política pública para el reconocimiento, la atención y la garantía de los derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas (LGBT) del Municipio de Medellín. Universidad de Antioquia. Medellín. 2010. Pp. 8

<sup>16</sup>Instituto de Estudios Políticos. Marco Conceptual. Diseño y formulación de la Política pública para el reconocimiento, la atención y la garantía de los derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas (LGBT) del Municipio de Medellín. Universidad de Antioquia. Medellín. 2010. Pp. 8-9

<sup>17</sup>Instituto de Estudios Políticos. Marco Conceptual. Diseño y formulación de la Política pública para el reconocimiento, la atención y la garantía de los derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas (LGBT) del Municipio de Medellín. Universidad de Antioquia. Medellín. 2010. Pp. 8-9

grupos legítimos y dominantes y que configura una tensión por el reconocimiento, y como receptores de prácticas excluyentes, encaminadas a establecer mecanismos (violentos o no), que permitan establecer formas de eliminar, rechazar y/o negar la posibilidad de ser de estas poblaciones en el enfrentamiento con la visión del mundo percibida como ideal, sana y “buena” (Gómez, 2004, pp. 161).

Este tipo de prácticas, configuran fracturas sociales (Gómez, 2004, pp. 161) que propician la externalización de la violencia física, psicológica y sexual, en el espacio público. Debido a que en el espacio el individuo exterioriza sus formas y las revela a los demás, por lo que la característica que ha propiciado su discriminación y exclusión, es proyectada al mundo social, interactuando y entrando en pugna con otras visiones y proyecciones que habitan el mundo social y que son contrarias a ella, llevando su contrariedad a la inferiorización y la denegación de su existencia autónoma y libre.

Dichas prácticas van en contravía del acceso en igualdad de oportunidades y recursos en la participación: “económica, social y cultural, que le permita disfrutar un nivel de vida y bienestar propio de la sociedad” (Micher y Ivanov, 2008) en la cual habitan. Igualmente, van en contravía de la inclusión y revelan la importancia de transformar las lógicas que configuran el imaginario social, para lograr emplear la ciudadanía con cada uno de los derechos que se desprende de ella, a partir del uso legítimo de la ciudadanía frente al resto de la sociedad.

Por tanto, es la educación la herramienta que se presenta como el puente ideal para desestabilizar las matrices culturales que se han encargado de jerarquizar las prácticas de vida diversas, que se alejan de las comúnmente reconocidas (dado la importancia de lo educativo para la evaluación que se realiza, se desarrollará de forma extendida en capítulos subsiguientes).

En resumen, el enfoque de transformación cultural es el más conveniente para guiar (junto al enfoque de derecho y al enfoque diferencial), todo el proceso de la política pública de inclusión social, puesto que este busca reestructurar la linealidad de las relaciones sociales, erradicando la discriminación y por ende la exclusión.

Asimismo, cuando se habla de la transformación que debe darse en las matrices de jerarquización cultural, social, política y/o económica, es preciso entender que las matrices mutan de acuerdo a la idiosincrasia de las sociedades, por lo que la

transformación que es menester en cada sociedad es de diferente índole. De allí, que tanto las matrices como la transformación cultural, deban tener connotaciones subnacionales, que privilegien los contextos y las unidades sociales que conforman y habitan cada territorio.

### **2.3. Enfoque diferencial y enfoque de derechos en las políticas públicas de inclusión social**

Teniendo en cuenta la jerarquización en términos sociales, políticos, económicos y culturales existente en las sociedades a nivel mundial, y sus efectos (desigualdad y exclusión) en la cotidianidad de determinados sujetos y sectores poblacionales, el Estado se ve obligado a “garantizar el disfrute de los derechos desde una visión integral, trascendiendo enfoques cuya rigidez no permite contemplar las especificidades de los grupos más vulnerables de la población, al establecer criterios homogéneos de atención frente a realidades heterogéneas que se ocultan tras indicadores agregados nacionales” (Giménez y Valente, 2010, p. 52), con el fin de aplicar políticas e implementar programas que permitan alcanzar un real bienestar social.

La jerarquización anteriormente nombrada, imposibilita o posibilita según el caso el acceso a los derechos humanos de sectores poblacionales particulares, y es allí donde se hace imprescindible el enfoque de derechos humanos o enfoque de derechos, entendido este como las “acciones de política institucional y de control social [...] que denotan el esfuerzo por traducir las normas internacionales de derechos humanos (Ludwing Güendel, 2003 citado por Giménez y Valente, 2010, p. 58), para la construcción de políticas sociales, más concretamente de políticas públicas sociales, dado que permite superar la exclusión y la desigualdad, a través de una “operacional[ización] por criterios de universalidad, integralidad y progresividad que favorezcan el fortalecimiento de la equidad, la no discriminación, la participación y el empoderamiento” (Giménez y Valente, 2010, p. 53).

El enfoque basado en los derechos humanos, tiene como objetivos: la identificación de los titulares de derechos, “considera[ndo] la familia, comunidad, sociedad civil, autoridades y el marco cultural, social, político y legal que determina sus relaciones” (Palacios, 2012, p. 4) y de los derechos que le han sido violentados, para posteriormente

propiciar un entorno de participación, reconocimiento e integración social, siendo el objetivo principal el de la realización de los derechos humanos con prioridad en los más vulnerables.

Entre los efectos que busca propiciar este enfoque, podemos encontrar tres líneas de resultado: la primera centrada en la consolidación de una “legitimidad política y social de los derechos” (Giménez y Valente, 2010, p. 60); la segunda, focalizada en el paulatino progreso en la “operacionalización de concepciones éticas a favor de los derechos en forma de políticas públicas” (Giménez y Valente, 2010, p. 60); y una tercera dirigida a posicionar los derechos como herramienta de inclusión social e integración, encargada de aportar en el proceso de reconocimiento de la ciudadanía en términos políticos (sujeto de derechos), sociales (mejoramiento de calidad de vida) y culturales (reconocimiento como sujeto social) (Güendel, 2002 citado por Giménez y Valente, 2010, p. 60), de las poblaciones históricamente vulneradas y vulnerables.

### **3. Políticas públicas comparadas y enfoques subnacionales de la política.**

Como se ha sostenido a lo largo de todo el capítulo, las políticas públicas permiten dilucidar el Estado en movimiento. Empero, la descentralización vista como una redefinición de la territorialidad del poder, tendiente a la desconcentración política con fines de maximizar la eficiencia estatal y la ampliación de canales para la participación ciudadana, involucra una idea de modernización y democratización nacional (Sánchez, 1993, p. 288-291).

Esta caracterización de modernización y democratización, trajo consigo, la imperiosa necesidad para muchos países de adherirse a esa ola descentralizadora continental, sin tener en cuenta el crecimiento económico, político y social de los territorios que subdividen sus territorios nacionales. Colombia fue uno de esos países, pero luego de los años de centralización no logró minimizar las diferencias abismales entre departamentos, municipios y la nación, por lo que la autogestión actual no alcanza los resultados pretendidos no ha dado resultados.

En términos políticos y debido a esa descentralización, cada entidad territorial posee la prerrogativa de ejecutar acciones encaminadas a lograr una eficiente gestión pública y una eficaz gestión operativa, que responda a las problemáticas particulares de cada uno de esos territorios autónomos, desagregando el accionar del Estado y por ende, su movimiento. Esto no quiere decir que sea imposible discernir el movimiento del Estado, ya que existe el modelo nacional de agendamiento de políticas públicas, que presenta cómo se agregan determinados temas en las agendas en niveles geográficos de poder más reducido (departamentos, municipios, localidades, etc), en concordancia con la gran agenda institucional, que se mueve a nivel nacional y que intenta controlar y coordinar las entidades territoriales. No obstante, esta generalización dejaría por fuera el conocimiento real del movimiento estatal, obviando el creciente aumento de poder en los demás nivel geográficos, la fluctuante debilidad institucional en una cantidad de territorios y el funcionamiento de la gestión operativa estatal en lo local. Con lo anterior no se intenta planear que la acción nacional es inexistente, la acción nacional también es real y se puede diferenciar de una acción estatal.

Por esa razón, los estudios subnacionales deben ser vistos también como un acercamiento académico al aprendizaje del Estado, sus burocracias, su accionar y las proporcionalidades de su poder, desde la territorialidad.

Entre los diferentes niveles gubernamentales, se encuentra el nivel subnacional, el cual es el que compete a la actual investigación y que se entendió en un primer momento, como una escala funcional del poder nacional no necesariamente supeditada al pleno control por el mismo. La utilización de este nivel como enfoque político en el estudio comparado de políticas públicas, permite observar cómo el Estado brinda importancia a las problemáticas reales de la población en general y qué grado de trascendencia poseen estas, a partir del control realizado a la solución propuesta para cambiar y resolver esas problemáticas, así como si la solución se da desde la agenda institucional nacional y/o desde la subnacional.

El enfoque político subnacional va más allá de la concepción de lo subnacional como nivel geográfico, y se sitúa en dos perspectivas que permiten abordarlo, primero, la geografía política, entendida como alternativa de poder y segundo, los procesos en geografía política, en el que se encuentran; el espacio-territorio, el Estado y las escalas funcionales (Estado, nación, región, local, individual).

Es en este último binarismo donde se identifican las escalas funcionales, esto es, de donde se desprende la escala subnacional. Esta escala es una interacción entre espacios de nivel funcional específicamente: *el regional*, que va más allá de ser un espacio territorial reducido en comparación con lo nacional, reuniendo además la existencia de comunidades que desarrollan identidades comunes, cargadas de una concordancia histórica homogenizada que instituye una conciencia alrededor de esa territorialidad regional; *el local*, que denota una particularidad más delimitada que la de la regional, que puede referirse a una ciudad o aldea; y *el individual*, que se encuentra ubicado en las conductas y actitudes individuales que tienen incidencia en la estructura de procesos sociales (Sánchez, 1992).

Adicionalmente a esa interacción funcional que otorga el enfoque político subnacional, este también se encadena a la producción de análisis diferenciales de la política con base en las características contextuales; en otras palabras, tiene en cuenta la heterogeneidad de las sociedades y la complejidad espacial y contextual que las caracteriza, aspectos



que la escala nacional por su nivel de generalidad no logra abarcar, dando cuenta de la democratización territorial y su existencia o no en lo subnacional, desde la dimensión local de lo público y su acción pública.

De igual forma, la democracia se ha expandido de forma desigual en cantidades mayores que en lo territorial nacional, en lo relacionado con lo territorial subnacional de un mismo país: “Es justamente por ello que para entender los alcances de la democracia, así como los desafíos que debe sortear, es necesario prestar atención a los aspectos territoriales de su desarrollo” (Giraudy, s.f, p. 42). Esta democratización subnacional que se da desequilibradamente a lo largo y ancho de un territorio nacional, se ejemplifica con la concreción del proceso de las políticas públicas locales, que advierten el nivel de eficiencia y eficacia de los espacios territorializados de acción pública.

Adicionalmente, este enfoque subnacional aplicado a la comparación de políticas públicas brinda a los investigadores herramientas para conocer la dimensión de lo público y la democratización real de un territorio nacional, por medio del análisis explicativo de las diferencias y similitudes que se dan entre niveles funcionales subnacionales.

### *Las comparaciones subnacionales e intranacionales*

La comparación posee diferentes niveles políticos de acuerdo con la división espacial que posean cada uno de los países que sería causal de estudio para el investigador. En este caso encontramos cuatro opciones de acercamiento espacial: el plano nacional, el subnacional, el supranacional y el multinivel<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> “El nivel nacional se centra en la comparación entre países (...), el nivel supranacional, focaliza en las diferencias entre regiones supraestatales, bloques económicos o procesos de integración (...) y nivel multinivel, que combina cualquiera de las opciones expuestas, planteando comparaciones de espacios no similares”. Para más información al respecto, ver Lucca y Pinillos, 2012, p. 7.

Teniendo en cuenta que el interés del estudio gira en torno a la subnacional e intranacional, el presente trabajo profundiza en dichas escalas, sin desconocer la existencia e importancia de las demás opciones de acercamiento espacial<sup>19</sup>

Retomando la acepción propuesta anteriormente sobre lo subnacional, que la presentaba como un nivel funcional al interior de la geografía política, la comparación subnacional permite considerar los casos determinándolos a través de su ubicación espacial. Para ello, el análisis subnacional en la comparación, presenta dos estrategias: la primera, es la intranacional-internacional, que hace comparaciones entre unidades subnacionales de distintos casos nacionales, y la segunda, que comprende el estudio comparado de unidades de análisis de un mismo país, que brindan la posibilidad de marginar factores que hacen parte de su existencia espacial asociada a un mismo territorio nacional, como el empleo de un marco normativo internacional y/o nacional (Lucca y Pinillos, 2012, p. 4-5).

Empero, esto no quiere decir que deba partirse de una homogeneización absoluta de las condiciones de las unidades nacionales, únicamente por estar ligadas a un territorio, a un marco normativo, a un modelo económico específico y demás, porque, como se señalaba en el subcapítulo anterior, no todos los procesos políticos, económicos y sociales llegan de igual forma a todos los lugares de una nación, lo público tiene una dimensión local alejada en diferentes puntos de la dimensión pública nacional, al igual que las agendas políticas locales centralizan sus recursos en la resolución de determinados inconvenientes a partir de la adopción de una agenda sistémica determinada por las creencias, valores y dinámicas geográficas de una comunidad política subnacional, y de una agenda institucional determinada por la burocracia instituida en esa unidad nacional. Esto sin mencionar la heterogeneidad existente en las diferentes unidades nacionales, basadas en creencias religiosas, valores, imaginarios colectivos y culturales, preeminencia de ideologías, producción económica, ubicación geográfica, procesos sociales, entre otros, que circunscriben más de una comunidad política.

---

<sup>19</sup> “Entre las estrategias básicas de análisis subnacional, se encuentran (aparte de la intranacional o within-nation), la comparación intranacional-internacional, donde se estudian casos subnacionales de distintos estados y (...) la combinación de ambas estrategias, donde se combinan casos de un mismo país con casos de otros países”. Para más información al respecto ver Lucca y Pinillos, 2012, p. 5-6.

### **3.1.La comparación subnacional y las políticas públicas comparadas: el caso de las políticas públicas de inclusión social en perspectiva subnacional comparada.**

El desarrollo diferenciado de las sectorialidades que se da en cada unidad territorial (Cao, 2001, p. 130) tras el proceso de descentralización, se basa en factores como: distinción temática regional y nacional, y el poder creciente de ámbitos regionales que han propiciado la hechura de políticas sustantivas de manera autónoma de las pautas que fija el gobierno central (Cao, 2001, p. 131). Esta distinción entre lo regional y lo nacional, ha posibilitado el surgimiento de dos fuerzas dispares que son denominadas por Cao (2001) como “ordenadores de políticas” (Cao, 2001, p. 133). Estas dos fuerzas, distinguen entre ordenadores exógenos, caracterizados por las “orientaciones políticas inducidas por el gobierno central” (Cao, 2001, p. 133) y los ordenadores endógenos, donde las “orientaciones políticas son inducidas por la sociedad regional” (Cao, 2001, p. 133).

En este caso y teniendo en cuenta que la investigación comparada que compete es la subnacional, se abordaron los ordenadores endógenos.

Los ordenadores endógenos subnacionales, copan el ámbito subnacional y determinan las relaciones de poder que se dan en las sociedades subnacionales, poseen una arquitectura institucional propia y atienden a las necesidades o requisitos de los actores que habitan la arena política (Cao, 2001, p. 134) y social de estos territorios, de allí que existan políticas públicas que se desarrollen en ámbitos subnacionales y no en el ámbito nacional, siendo estas una parte de los procesos políticos subnacionales que desnacionaliza la política (Behrend, 2001, p. 249-250).

Las políticas públicas comparadas subnacionales, permiten conocer el producto de esa desnacionalización de la política, a través de la observación de la configuración de comunidades cívicas subnacionales (Behrend, 2001, p. 250-251), que se instituyen a raíz de unas particularidades territoriales y en respuesta a unas condiciones, vivencias o acciones igualmente territorializadas.

Como se señala en el inicio de este capítulo, el concepto de políticas públicas es inseparable del de sectorización, sin importar si el modelo de agendamiento empleado es el nacional o, por el contrario, la política surge a partir de una demanda social, que se apropia en la agenda política subnacional. Esta intentará responder a las demandas que se hagan desde esos sectores (social, económico, político, etc.), que como ya se ha

argumentado, son sectores que sin importar su aparente generalización nacional, poseen unas particularidades que esquematizan las problemáticas y delimitan las posibles soluciones.

Entre los tipos de política públicas según la sectorización, se encuentran las políticas públicas de inclusión social, destinadas a los sectores poblacionales que se encuentran en un estado de vulnerabilidad de sus derechos y precarización de su vida frente al resto de la población. Ese rasgo genérico de exclusión hacia una(as) población(es), no puede significar de antemano unos mecanismo de implementación de solución genérica para las mismas, puesto que el grado y tipo de exclusión se encuentran directamente relacionados con la ideología, creencias, valores y costumbres que posean los habitantes de una unidad nacional. En consecuencia, la comparación subnacional, se presenta como un método óptimo para el análisis de políticas públicas de inclusión, puesto que la ya heterogénea población que habita un territorio nacional, acrecienta sus divergencias en cuanto a reconocimiento y reivindicación, por las tradiciones religiosas, ideológicas, de género y económicas que se pluralizan con el pasar de los años en un gran número de países del mundo, entre los que se encuentra Colombia, posicionándose el contexto como una variable indispensable para entender los pormenores de un proceso de políticas públicas.

Igualmente y haciendo hincapié en la fase de política pública que aquí se estudia, la implementación desde la evaluación empleando la comparación de las políticas públicas de inclusión, permite asociar de forma explicativa los factores que inciden en un déficit de implementación o en la eficiencia y eficacia de la misma y encontrar los elementos de intervención idóneos para reestructurar perspectivas de ejecución, priorizar en nuevas soluciones o aplicar nuevas políticas de este tipo en diferentes unidades nacionales o adquirir insumos para elaborar una política pública nacional de inclusión (dado el caso de que no exista) dirigida a diferentes sectores poblacionales, teniendo en cuenta la heterogeneidad de estos y sus múltiples necesidades vinculadas a las unidades nacionales.

#### **4. Un enfoque para el análisis comparado de políticas públicas de inclusión social**

Como se ha expuesto, la presente investigación se inscribe en el campo de las comparaciones intranacionales, en las cuales se parangonan unidades subnacionales de un mismo país. Realizar este tipo de comparaciones no da por sentado que aspectos relacionados con la “identidad nacional” o social de un país (como las condiciones culturales, históricas, ecológicas y socioeconómicas), continúen constantes en el estudio, puesto que existen diferencias territorializadas en cada país, unas más sustanciales que otras (Pinillos y Lucca, 2012, p. 4). En este caso, se comparan programas que hacen parte de la implementación de políticas públicas subnacionales (política pública LGBTI de Bogotá y Medellín), pertenecientes a unidades territoriales descentralizadas y los sectores sociales (fuerza pública, población objetivo e implementadores de la política pública) que se ven envueltos en la implementación de la misma. Asimismo, la comparación, será de carácter sincrónico, dado que aunque la promulgación de las políticas se da con 3 años de diferencia (2009 y 2011 respectivamente), la sincronía no estipula que deba darse una equivalencia de procesos en unidades temporales, sino que debe existir una simultaneidad de procesos que no se distancie en unidades temporalmente extensas<sup>20</sup>.

Por otro lado, la selección de los casos parte de una clasificación con base en la similitud<sup>21</sup>, dado que los casos se encuentran permeados por un contexto legal, institucional y cultural nacional, predeterminado. Empero, su elección estuvo

---

<sup>20</sup>El alcance temporal de la comparación puede ser de tres tipos: comparación sincrónica o simultánea, que aborda “temporalidades simultáneas en términos cronológicos para dos o más casos en los que se estima acontece o estarían las condiciones para que se dé un mismo fenómeno político” (Pinillos y Luca, 2012, p. 10-11); comparación diacrónica o longitudinal, “busca priorizar el cambio o la discontinuidad de los tiempos sociales y políticos, suelen presentar indagaciones en las que el espacio se mantiene constante, mientras se ofrece una distinción cualitativa entre un tiempo y otro” (Pinillos y Lucca, 2012, p. 12) y comparación diferida en el tiempo, “es la forma mixta entre la comparación sincrónica y diacrónica” (Pinillos y Lucca, 2012, p. 14)

<sup>21</sup>El método de la similitud, plantea que los casos elegidos deben compartir únicamente la causa o el efecto del fenómeno en estudio; y el método de la diferencia, “consiste en que si un caso en el cual aparece el fenómeno que se investiga y otro caso en el cual no aparece tienen todas las circunstancias comunes excepto una, presentándose esta solamente en el primero, la circunstancia única en la cual difieren ambos casos es el efecto, o la causa” (Serna, 1998, p. 43-45)

mayoritariamente supeditada al hecho de que en Colombia solo existía para el momento de elección de los casos, Políticas Públicas para la diversidad sexual y de género en las ciudades de Medellín y Bogotá; en otros departamentos como el Cesar, por ejemplo, se promulgaban y desarrollaban solamente acciones desde lo estipulado por el Plan de Desarrollo por periodo administrativo encaminados a la salvaguarda de las poblaciones LGBTI.

Por otro lado, la técnica que se utilizará para comparar la serie de variables seleccionada, se basa en el Diseño de Máxima Similitud (DSMS). Este sistema, basado en el método de la diferencia de John Stuart Mill, señala que la comparación debe darse entre sistemas que compartan una serie de similitudes, ya sean políticas, sociales, demográficas, económicas, culturales y demás, y que deben diferenciarse tanto en la variable dependiente como en la variable independiente (Lim, 2006, p. 34 citado por Ramos, 2012). Los fundamentos que intervinieron en la elección de esta técnica comparativa, se centran en las condiciones contextuales mayoritariamente homogéneas existentes en territorios subnacionales como Medellín y Bogotá, envueltos en una misma lógica de similitudes sociopolíticas, macroeconómicas, culturales, religiosas y de estratificación socioeconómica (en mayor o menor medida), pero que difieren en una serie de aspectos, específicamente, aquellos que componen la variable dependiente y las variables independientes, permitiéndose la focalización en la búsqueda de los aspectos disimiles que predominan en ambos sistemas.

Del mismo modo, esta técnica comparativa se implementa a partir de la hibridación de dos enfoques pertenecientes al estudio de la política comparada: el enfoque comparativo-cualitativo y el enfoque comparativo-contextualizado. El primero se caracteriza por: privilegiar la comparación entre un número reducido de casos, utilizar como método de implementación el Diseño de Máxima Similitud (y/o el de máxima diferencia), sus técnicas de investigación son las técnicas milianas y su teoría tiene un alcance medio (Nohlen, 2006). El segundo enfoque, enfatiza en la dimensión histórica y espacial-subnacional, dado que este “hace hincapié en el contexto como condición ineludible para el estudio y la explicación de los fenómenos comparados de acuerdo a la tesis: “el contexto hace la diferencia” (Nohlen, 2011, p. 68).

#### **4.1. Presentación de variables investigativas.**

En este estudio se presenta como variable dependiente: *el impacto que han tenido los programas que poseen como tema trasversal la educación en la vida de la población Transgenerista en la ciudad de Medellín y de Bogotá*. Esta variable responde a los criterios de mensurabilidad y operacionalización ya que su impacto se puede medir o calcular a partir de una clasificación politómica que en este caso se construye a partir de tres niveles de impacto: *alto impacto (A)*, *medio impacto (M)* y *bajo impacto (B)*.

Adicionalmente, y con el fin de obtener los niveles de impacto desde la comparación, se identificaron una serie de factores explicativos hipotéticos, desagregados de la siguiente manera:

---

*Matriz de variables*

---

	Variable	Tipos de variables
<b>Debilidad Institucional: Valorada a partir de la actuación de la institucionalidad para desarrollar tres componentes propios de su quehacer público como: 1. Las pautas de conducta (Valores y cultura); 2. La regulación de conductas (ética, roles sociales) y 3. La organización y regulación normativa definida, que se mide la debilidad o fuerza de dicha institucionalidad (Márquez, 2010).</b>	1) Permisividad policial sobre la aceptación social de la discriminación y los crímenes de odio. 2) Violación del derecho a la educación	Variables Independientes
<b>Demografía social<sup>22</sup>: Se basa en los condicionantes sociales de la dinámica demográfica y condicionantes demográficos de los procesos socio-económicos<sup>23</sup>, que pueden ayudar a conocer cómo la cultura, la política, la economía y lo psico-social influyen en las variaciones de las dinámicas poblacionales, que se dan en el tiempo y transforman la</b>	1) Cantidad de mujeres Trans dedicadas al activismo desde su condición de trabajadoras sexuales. 2) Actitudes ante la prostitución y la peluquería (factores culturales).	Variables de Contexto <sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> La operacionalización de las variables pertenecientes a este factor evaluativo fue diferente al de las demás variables investigativas. Dado que estas variables posibilitan la utilización del enfoque comparativo contextualizado, se desarrollaron de forma paralela a cada variable independiente, interviniente y maestra, por lo tanto los resultados asociados a ellas, pueden observarse desde la contextualización hasta las conclusiones del presente trabajo.

<sup>23</sup> Torrado Susana, Cátedra Demografía social. Tomado el día 19 de febrero de 2015 de: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/demografiasocial/indice.html>

<sup>24</sup> Las variables de contexto son aquellas que permiten observar los diferentes condicionantes sociales, políticos, culturales y/o legislativos que determinan algunos aspectos de la vida social, del desarrollo de políticas, su implementación y efectividad o ineficacia. Además, ayuda a conocer las características de la población y los espacios que habitan, el ambiente socio-cultural en el que se encuentran envueltas y las relaciones sociales entre actores.



<p>distribución espacial, obteniendo un cambio paulatino en los procesos sociales y los repertorios colectivos.</p>	<p>3) Nivel promedio de escolaridad en la población Trans dedicada a la prostitución. 4) Cambios de la población en cuanto a la apropiación de la ciudad.</p>	
<p><b>Tecnologías blandas o gerenciales: se constituye como información que no necesariamente toma forma tangible, específicamente, hace alusión al recurso humano. (Oszlak, 2002, p. 5)</b></p>	<p>1) Servicio institucional u organizacional con enfoque de género.</p>	<p>Variable interviniente</p>
<p><b>Valor público: El valor público “remite al valor creado por la administración de un territorio a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones”. Este valor surge como consecuencia de esas actividades y entregas de proyectos y programas, destinados a la población en general o a poblaciones en particular. (Moreno, 2009)</b></p>	<p>1) Valor creado por la confianza/ legitimidad en la acción administrativa y los programas ejecutados por la administración.</p>	<p>Variable Maestra</p>
<p><b>Organización administrativa-funcional municipal o distrital: Las modificaciones que se dan al interior de la organización administrativa con relación a la implementación de una política pública, es indispensable para establecer quiénes serán los responsables, corresponsables y encargados de aquella implementación</b></p>	<p>1) Cristalización burocrática relacionada con la diversidad sexual y de género. 2) Instancias de participación: consejos consultivos, mesas de trabajo, etc.</p>	<p>Variable Independiente Variable interviniente</p>

**Cultura/actitudes:** El universo simbólico estructurado, que se forja a través de la vivencia del mundo y el desarrollo de procesos sociales que edifican formas, expresiones, tendencias y resultados, que yuxtaponen a los individuos o los desagregan, provocando atomizaciones, es a lo que se entenderá como cultura en este estudio. Las actitudes por su parte, se analizarán como la respuesta desde la cultura, al accionar del estado en conformidad con la idea de prácticas culturales que son politizadas de forma directa o indirecta al entrar al papel activo de ciudadano creado por el valor público alrededor de las políticas públicas.

1) Actitud ante la implementación de la política pública.

Variables  
Independiente

La importancia de los indicadores se midió a partir de un análisis crítico que constó de tres momentos:

Primer momento: se jerarquizaron las variables de acuerdo al tipo de variable al que pertenecía cada una (variable maestra, variable independiente o variable interviniente), donde la variable de mayor importancia fue la maestra y la de menor la interviniente (a cada variable se le asignó un número del 1 al 3 donde 1 denota una importancia alta, 2 una importancia media y 3 una importancia baja).

<b>Variable</b>	<b>Tipo de variable</b>	<b>Jerarquización 1</b>
<b>Valor creado por la confianza/legitimidad en la acción administrativa y en los programas ejecutado por la administración pública.</b>	Variable maestra	1
<b>Abuso y permisividad policial sobre la aceptación social de la discriminación.</b>	Variable independiente	2
<b>Violación del derecho a la educación.</b>	Variable independiente	2
<b>Cristalización burocrática relacionada con la diversidad sexual y de género.</b>	Variable independiente	2
<b>Actitud ante la implementación de la política pública.</b>	Variable independiente	2
<b>Servicio institucional u organizacional con enfoque de género.</b>	Variable interviniente	3
<b>Instancias de</b>		

<b>participación: consejos consultivos, mesas de trabajo, entre otras</b>	Variable interviniente	3
---	------------------------	---

Segundo momento: teniendo en cuenta la metodología planteada (ver capítulo 3) y los programas a evaluar, se jerarquizaron las variables de acuerdo a su relación con los procesos de ejecución que se observaron. En este caso, se utilizó el número 1 para las variables que posibilitarían una observación directa<sup>25</sup> de las ejecuciones y el 2 para las variables que permitirían conocer de forma indirecta las ejecuciones.

<b>Variable</b>	<b>Programas</b>	<b>Jerarquización 2</b>
<b>Valor creado por la confianza/legitimidad en la acción administrativa y en los programas ejecutado por la administración pública.</b>	Todos los programas	1
<b>Abuso y permisividad policial sobre la aceptación social de la discriminación.</b>	Formación al personal de la policía	1
<b>Violación del derecho a la educación.</b>	Garantía del acceso, permanencia, retorno como parte del derecho a la educación	1
<b>Cristalización burocrática relacionada con la diversidad sexual y de género.</b>		2

<sup>25</sup> Cuando se habla de observación directa se está aludiendo a variables que se centran en la observación de los programas como tal y no ha procesos que coadyuvan al desarrollo de estos programas (observación indirecta)

<b>Actitud ante la implementación de la política pública.</b>	Promoción y fortalecimiento de la organización social de los sectores LGBTI (empoderamiento)	1
<b>Servicio institucional u organizacional con enfoque de género.</b>	Capacitaciones a servidores públicos	1
<b>Instancias de participación: consejos consultivos, mesas de trabajo, entre otras</b>		2

Tercer momento: Para culminar la distribución de importancia de cada variable, se relacionó a cada una de estas con los objetivos específicos (evaluativos). Al igual que en el momento anterior, se utilizó la numeración del 1 al 2, donde el 1 señala relación directa y el 2 relación indirecta.

<b>Variable</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Jerarquización 3</b>
<b>Valor creado por la confianza/legitimidad en la acción administrativa y en los programas ejecutado por la administración pública.</b>	Comparar los programas de la política pública LGBTI de Bogotá y Medellín, desarrollados desde el	1
<b>Abuso y permisividad policial sobre la aceptación social de la discriminación.</b>	enfoque educativo y destinados a la población	1
<b>Violación del derecho a la educación.</b>	transgenerista, a la fuerza pública (policía)	1
<b>Cristalización burocrática relacionada con la diversidad sexual y de género.</b>	y a las servidoras y servidores públicos de ambas	2

<b>Actitud ante la implementación de la política pública.</b>	administraciones. Identificar las percepciones de la población	1
<b>Servicio institucional u organizacional con enfoque de género.</b>	transgenerista, en relación a las acciones	1
<b>Instancias de participación: consejos consultivos, mesas de trabajo, entre otras</b>	relacionadas con el tema educativo procesadas total o parcialmente por las instituciones administrativas y los resultados de estas acciones.	2

El resultado final del proceso para la distribución por importancia, se presenta a continuación.

*Estructura de jerarquización de las variables*

Jerarquización orientada por indicadores		
Variable	Indicador(es)	Importancia del indicador
(v.m) Valor creado por la confianza/legitimidad en la acción administrativa y en los programas ejecutado por la administración pública. (VP)	- Percepción de la población trans frente a los programas ejecutado.	A
(v.1) Abuso y permisividad policial sobre la aceptación social de la discriminación (AP)	- Tasa de abuso policial por parte de la fuerza pública a población Trans. - Tasa de permisividad selectiva de la fuerza pública	A
(v.2) Violación del derecho a la educación. (VD)	- Tasa de denuncias por Bullying transfóbico. - Crecimiento de población transgenerista con acceso a la educación primaria, secundaria y	A

	universitaria.	
(v.3) Cristalización burocrática relacionada con la diversidad sexual y de género. (CB)	- Instalación de subsecretarías, grupos de trabajo e intervención, focalizados a la población Trans.	M
(v.4) Actitud ante la implementación de la política pública. (AI)	- Crecimiento de los colectivos integrados por población trans - Cantidad de colectivos trans inmersos en la implementación de la política pública	A
(v.5) Servicio institucional u organizacional con enfoque de género. (SI)	- Cantidad de funcionarios públicos capacitados en temas de diversidad sexual y de género.	M
(v.6) Instancias de participación: consejos consultivos, mesas de trabajo, ect. (IP)	- Cantidad de instancias de participación destinada a la población LGBTI en general y a la población Trans en particular	M <sup>26</sup>

Nota: La A denota un Alto grado de importancia para la evaluación que se desarrolla, la M un grado de importancia Medio y la B un grado de importancia Bajo

#### 4.2. Esquema básico de comparación.

De acuerdo con la propuesta metodológica del presente trabajo, se propone un esquema comparativo básico que busca consolidarse como herramienta clave para la evaluación de implementación de políticas públicas de inclusión social en Colombia relacionadas con el tema de diversidad sexual y de género, partiendo de la hipótesis propuesta para el presente trabajo.

Se sugiere que el factor explicativo que determinará en mayor medida la posibilidad de que las políticas públicas para la diversidad sexual y de género en Colombia y en particular en Medellín y Bogotá, denoten un nivel de impacto Alto, es el factor relacionado con la gestión pública, representada con el Valor Público, que se analizará

---

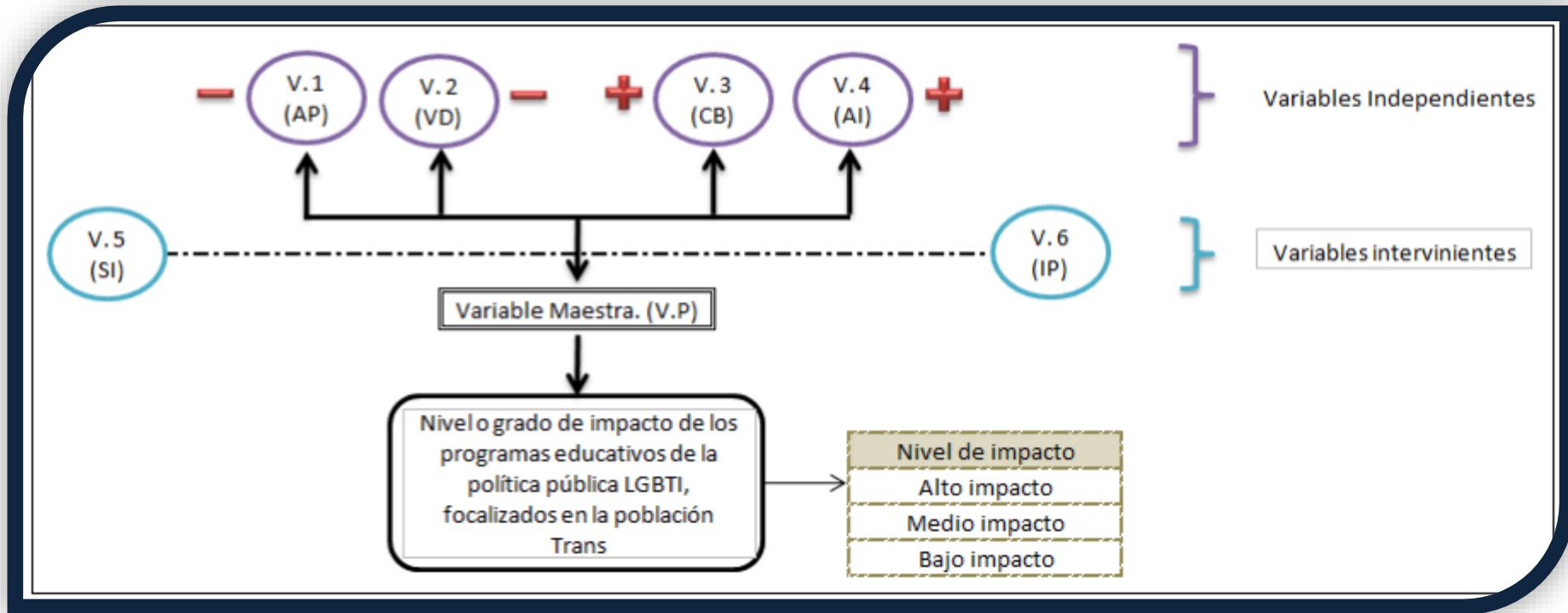
<sup>26</sup> La variable V.6, ve modificada su importancia inicial durante el transcurso de la investigación por motivos que se podrán observar más adelante e incluso deja de ser una variable interviniente para tener un rol de variable independiente frente a la variable dependiente

desde la variable: Valor creado por la confianza/legitimidad en la acción administrativa y los programas ejecutados por la administración pública.

La elección de esta variable como la de mayor preponderancia, se debió a que con ella se conoció la percepción de las mujeres transgeneristas frente a los programas ejecutados que se analizaron. En la operacionalización de las demás variables prima la voz de los expertos académicos, los datos e información recolectada durante los rastreos realizados en el marco de la investigación, servidores públicos y fuerza pública; siendo la Variable (VP) el filtro que permitió observar el estado actual de la implementación en términos de efectividad, de allí que cada variable independiente e interviniente contraste y determine la variable maestra, tal y como se explicará más adelante.



Esquema 1: Esquema básico de comparación



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el esquema anterior, el nivel de impacto de las políticas públicas de inclusión social (especialmente las dirigidas a las poblaciones diversas), en lo relacionado específicamente con la ejecución de programas afines con un enfoque educativo, es consecuencia de la existencia efectiva de la variable m: Valor Público (VP): Valor creado por la confianza/legitimidad en la acción administrativa y los programas ejecutados por la administración pública, la cual se ve directamente mediada por cuatro Variables Independientes, dos de esas variables presentan un signo menos (-) y las otras dos un signo más (+).

Las que presentan el signo menos (-), que son: (v.1) (AP): Abuso y permisividad policial sobre la aceptación social de la discriminación, y (v.2) (VD): Violación del derecho a la educación, son variables que deben tener una disminución paulatina o una ausencia total, para mediar de manera positiva en la Variable Maestra. Por su parte, las variables que presentan el signo más (+), que son: (v.3) (CB): Cristalización burocrática, y (v.4) (AI): Actitud ante la implementación de la política pública, deben estar presentes y verse potenciadas para que posean una mediación positiva en la variable Maestra. La mediación paralela de estas variables sumada a la percepción de la población Trans, tendrá como resultado la existencia positiva o negativa de la Variable Maestra, que determinará el nivel o grado de impacto de la política pública.

Asimismo, en el esquema se presentan las Variables Intervinientes: (v.5) (SI): Servicio institucional u organizacional y sistemas integrados de producción de respuestas con enfoque de género y (v.6) (IP): Instancias de participación: consejos consultivos, mesas de trabajo, etc, las cuales poseen un influencia constante en las variables independientes.

#### **4.3.Ruta Metodológica: Instrumentos, técnicas, estrategias y acciones del trabajo de campo**

Para abordar la comparación que se ha planteado, desde los enfoques expuestos en el inicio del capítulo, desde el DSMS, la misma se dividirá en tres niveles:

- a. *Un nivel procedimental*, donde la dimensión procedimental, involucra una serie de reglas o procedimientos, que determinan las posibilidades de acción de los actores sociales y administrativos, métodos de acceso a la política, a los

derechos, entre otros (Munck, s.f, p. 241) y descubre si estos procedimientos y reglas son utilizados o no;

- b. *Un nivel conductual*, en el cual la dimensión conductual depende de las acciones de los actores (Munck, s.f, p. 244), la formas de asociación que crean entre ellos y cómo a partir de estas asociaciones entre colectivos o individuos, se favorece la incidencia de estos en las decisiones político-administrativas; y
- c. *Un nivel actitudinal*, en el que la dimensión actitudinal, refiere a la legitimidad (Garrido, 2003, p. 107) o ilegitimidad y el reconocimiento o no, que la población da a las acciones estatales-administrativas.

En estos niveles las herramientas y técnicas de investigación se distribuirán de la siguiente forma:

#### *El nivel procedimental,*

Teniendo en cuenta que este se centra en los programas, informes y normatividad relacionada con la implementación de la política, se desarrollará un análisis comparado de fuentes documentales. Los documentos que se utilizarán se dividen en cuatro tipos: 1) material judicial, asociados a Sentencias judiciales, denuncias, derechos de petición, actas de juicios, etc (Corbetta, 2007, pp. 394); 2) documentos de la política, en este tipo se encuentran los programas electorales, los actos llevados a cabo por los concejos municipales o distritales y los discursos de los políticos (Corbetta, 2007, pp. 395); 3) documentos administrativos, concretamente los balances de las administraciones públicas, teniendo en cuenta que estos son la base documental sustancial para el estudio de las políticas públicas (Corbetta, 2007, pp. 397-398); y 4) informes de derechos humanos, donde se conocerán los datos tanto oficiales (Personerías) como no oficiales (ONG`S), sobre las problemáticas que han aquejado y aquejan a las poblaciones LGBTI tanto en Bogotá como en Medellín.

La trascendencia de este nivel, radica en que los documentos constituyen una marca indeleble de la cultura que se ha encargado de producirlos, por lo que exponen los “procedimientos orientados a encasillar, controlar, medir, formar a los individuos, hacerlos dóciles y útiles al mismo tiempo” (Corbetta, 2007, pp. 388).

Para el desarrollo de este nivel se tendrán en cuenta las variables relacionadas con la debilidad institucional (Variables Independientes). En este punto, es menester especificar los motivos por los cuales se partirá del presupuesto de que ha existido o existe una debilidad institucional por parte del Gobierno Municipal o Distrital, y no se hace uso de una categoría genérica que posibilite a la presente investigación posicionar cada caso ya sea del lado de la debilidad o del lado de la fortaleza institucional. Tras la investigación que precedió la planificación del trabajo que aquí se expone, se observó que la fuerza pública se presenta como el actor que más violencia ejerce sobre estas poblaciones (LGBTI y de manera más marcada, sobre las mujeres Trans), dedicándose en cada trabajo investigativo al cual se tuvo acceso (Informes sobre derechos humanos de poblaciones LGBTI realizados por Colombia Diversa e informes de la Personería de Medellín), un ítem para el abordaje de tal problemática; por lo tanto, y partiendo de la acepción que se plantea de la categoría de “Debilidad Institucional” y de la metodología de cálculo que se utiliza para operacionalizarla expuestas en páginas anteriores, se toma la decisión de trabajar con un factor negativo que debería verse disminuido o erradicado completamente a medida que se implementa la política pública, tal y como se observa en el esquema básico de comparación, partiendo de la hipótesis de que una de las características de las administraciones públicas en Colombia, específicamente, en las que competen (Bogotá y Medellín), es la existencia de Debilidad institucional asociada a este sector poblacional<sup>27</sup>.

Las variables son: (v.1) (AP):Abuso y permisividad policial sobre la aceptación de la discriminación, que utiliza dos metodologías de cálculo, cimentada la primera en los números relacionados con los procesados por crímenes hacía las poblaciones diversas, y la segunda contará con el número de detenciones arbitrarias llevadas a cabo de forma selectiva, donde el espacio habitado cuenta como factor de selección (no posee la misma carga simbólica en el caso de Medellín, habitar el Parque de los deseos o la Avenida 33, que son zonas de homosocialización no estigmatizadas de forma radical, que habitar

---

<sup>27</sup>Colombia Diversa busca “Promover la plena inclusión, el respeto de la integralidad de los derechos, el reconocimiento y la movilización de Lesbianas, Gay, Bisexuales y personas Trans (LGBT) en los ámbitos económico, social, político y cultural, con el fin de contribuir en la construcción de una sociedad democrática, moderna y con justicia social en Colombia”. Anualmente realizan informes sobre las condiciones de las poblaciones LGBTI en el país. Disponible en: colombiadiversa.org.

Barbacoas<sup>28</sup>, que hace alusión a la prostitución, drogadicción y violencia en el imaginario de las personas; como no es lo mismo habitar en Bogotá Chapinero<sup>29</sup> que es una zona de homosocialización con un grado de estigmatización medio, que habitar el barrio Santa fe, que es el equivalente bogotano a Barbacoas en Medellín). En general esta primera variable, está focalizada en los hechos<sup>30</sup> de abuso policial.

El abuso policial contra las personas LGBTI, se entenderá como todas las “conductas de violencia física o moral, hostigamientos, insultos, detenciones arbitrarias, aplicación selectiva y discriminatoria de la ley, tratos crueles, inhumanos y degradantes [...] procedimientos policiales indebidos, y en general todos los actos discriminatorios y abusivos cometidos”<sup>31</sup> por parte de la fuerza pública a poblaciones LGBTI. Adicionalmente, se sumará el denominado autoritarismo en la arbitrariedad legal<sup>32</sup>, referido a la inexistencia de seguimientos de los procesos en los cuales se haya visto inmerso(a) algún(a) ciudadano(a) diverso(a), a la no identificación de vulnerabilidades ni implementación de acciones preventivas que eviten la proliferación de los abusos anteriormente nombrados.

Una característica de estos abusos policiales es el acompañamiento de los mismos con expresiones discriminatorias y homofóbicas, lo que hace entrever el prejuicio y odio existente entre un gran número de agentes de policía hacia las poblaciones LGBTI,

---

<sup>28</sup> Barbacoas es un espacio de apropiación de las poblaciones LGBTI en la ciudad de Medellín, referente de homosocialización, donde además se presenta en gran magnitud, el ejercicio de la prostitución por parte de las mujeres transgeneristas de la ciudad.

<sup>29</sup> Chapinero es una Localidad de la ciudad de Bogotá, que es conocida por la gran afluencia de poblaciones LGBTI, siendo además catalogada como la Zona Rosa de la ciudad.

<sup>30</sup>Debido a que la información a la cual se tuvo acceso, mide la cantidad de hechos o situaciones en las cuales la fuerza pública adquirió el rol de actor violentador, y no se encontró un conteo de víctimas, que señale la cantidad de ciudadanos diversos que se vieron violentados en cada una de las situaciones presentadas, se hablará en las subsiguientes páginas de número de hecho y no número de víctimas.

<sup>31</sup>Colombia diversa. Informes de derechos humanos LGBT 2006-2007. Recuperado el día 5 de julio de 2014, de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/index.php/informes-de-derechoshumanos>

<sup>32</sup>Colombia diversa. Informes de derechos humanos LGBT 2008-2009. Recuperado el día 5 de julio de 2014, de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/index.php/informes-de-derechos-humanos>

especialmente hacia la población Trans que es la población que más ha sido afectada por este comportamiento que se ha dado durante varios años al interior de la policía<sup>33</sup>.

Por detenciones arbitrarias se entenderá tanto la selectividad individual como espacial, la primer hace alusión a como una “ley de selectividad”, predetermina los cuerpos y presupone que las personas pertenecientes a las poblaciones LGBTI y de forma más precisa, las mujeres Trans son individuos que atentan contra “la moral pública”<sup>34</sup> y que tienden a cometer delitos continuamente. Estas detenciones arbitrarias se distinguen de las detenciones justas e imparciales, en tanto que las primeras tienen que ver con violaciones al debido proceso o se intenta la legalización de las capturas estableciendo argumentos falsos o desproporcionados.

Para esclarecer este tipo de arbitrariedad, la ONG Colombia Diversa (2007) señala cuáles son las detenciones arbitrarias que sufren con mayor frecuencia las poblaciones LGBTI: “A) cuando la detención no puede considerarse válidamente como “captura administrativa”, B) cuando se viola el derecho de la persona detenida a ser informada inmediata y detalladamente sobre las razones de su detención; C) cuando se viola el principio de presunción de inocencia; y D) cuando la privación de la libertad implica el sometimiento a torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes”<sup>35</sup>.

Por otro lado, cuando se habla de selectividad policial, se hace alusión a dos procesos que determinan la permanencia de la policía en un espacio y por ende el control sobre el mismo y sobre quienes lo habitan. Estos procesos son: la diferenciación espacial y la espacialización de la seguridad.

El primer mecanismo, se basa en una diferenciación por sectores de la ciudad que la divide en geografías de la seguridad y geografías de la inseguridad<sup>36</sup> (Baires y Martel, 2006, p. 119-135), propiciando una clasificación en el mapa mental de los ciudadanos,

---

<sup>33</sup>Colombia diversa. Informes de derechos humanos LGBT 2006-2007. Recuperado el día 5 de julio de 2014, de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/index.php/informes-de-derechoshumanos>

<sup>34</sup>Colombia diversa. Informes de derechos humanos LGBT 2006-2007. Recuperado el día 5 de julio de 2014, de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/index.php/informes-de-derechoshumanos>

<sup>35</sup>Colombia diversa. Informes de derechos humanos LGBT 2006-2007. Recuperado el día 5 de julio de 2014, de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/index.php/informes-de-derechoshumanos>

<sup>36</sup>Resultados teóricos (sin publicar) de la investigación Espacios diferentes, contra-espacios y no espacios de la política en la ciudad de Medellín (2010-2013) un análisis desde a gubernamentalidad urbana, desarrollado por el Semillero de Estudios Contemporáneos de la política.

donde la ubicación de los lugares, se sopesa a partir de las cualidades del espacio, del peso social de sus habitantes (García y Ávila, 2014, p. 11) y la cantidad de represión que se da en ellos por parte de la fuerza pública que ilegaliza no solo la delincuencia, sino también, lo disfuncional a la gobernabilidad (García y Ávila, 2014, p. 6). Los espacios que componen las geografías de la inseguridad, son espacios cuya representación en el imaginario de un gran número de ciudadanos es negativa, se encuentran asociados a la delincuencia y el sentimiento que surge alrededor de estos es de aversión y miedo. Estas geografías son el mapa de la topofobia (Tibaduiza, 2009, p. 25-44) del idealizado ciudadano de la metrópolis.

El segundo proceso es la espacialización de la seguridad que refuerza la diferenciación espacial y que instituye una diferenciación identitaria espacial.

La espacialización de la seguridad (García y Ávila, 2014, p. 4), se centra en las intervenciones discriminadas determinadas por el grado de ciudadanía que ostentan determinadas personas que habitan la ciudad. Este tipo de seguridad “toma a los cuerpo por lo que son (o parece que son)” (García y Ávila, 2014, p. 4); por ende la posición en la jerarquización cultural de los factores estructurales fuertes como la clase socioeconómica, el género, la raza, la etnia entre otros, a los cual se circunscribe el ciudadano, acompañados de “factores definitorios de microdiferenciaciones (García y Ávila, 2014, p. 4), como la estética corporal, definen el grado de ciudadanía que posee cada uno y su relación con la fuerza pública (García y Ávila, 2014, p. 4) y los mecanismos de seguridad que esta utiliza.

La existencia de ambos procesos, hace que la violencia por parte del cuerpo policial sea más fuerte en sectores específicos de las ciudades como lo son el Centro de Medellín (donde se encuentra ubicado Barbacoas) y el Barrio Santafé en Bogotá.

La segunda variable que compone al factor evaluativo de debilidad institucional es la (v.2) (VD): Violación del derecho a la educación, que tendrá dos metodologías de cálculo, la primera relacionada con el número de denuncias por *bullying* homofóbico realizadas de forma temporal (previamente y posteriormente) con la promulgación de las políticas públicas y la segunda metodología de cálculo, estará asociada al número de casos en los cuales se haya discriminado a niñas o adolescentes transgeneristas al interior de estamentos educativos, impidiendo de esta forma el acceso a la educación primaria, secundaria y universitaria, técnica o tecnológica a esta población.

Como lo señala Parsons (2007), es necesaria la humanización de los datos en las evaluaciones cualitativas donde se utilizan datos cuantitativos, por lo que cada metodología de cálculo de las variables, será acompañada de la información que develen las entrevistas.

Entre las consecuencias generales y particulares que la violencia sistemática reserva a grupos poblacionales marginados, las poblaciones diversas por ejemplo, se encuentran fenómenos como la discriminación y la violencia física que afectan la convivencia pacífica que confluyen con el desarrollo humano<sup>37</sup> y el interés general de la sociedad. La situación sopesa la eficiencia existente en los subsistemas funcionales del Estado y sus redes territoriales administrativas.

Para el 2004 y según la información presentada por Colombia diversa en su informe: *Voces excluidas: legislación y derechos de las lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en Colombia* de 2004. Las posibilidades de la población transgenerista colombiana de permanecer o acceder a la educación sin prohibírsele directa o indirectamente el goce de este derecho, eran inexistentes, dado que los planes de educación sexual que permitirían conciliar la lógica homófoba que ha caracterizado la sociedad a través de los años, persistían en su perspectiva heterosexista de la sexualidad. Este informe muestra que en materia de población diversa, las políticas territoriales regionales y/o locales del país no evolucionan, y que no ha existido una política adecuada que no solo castigue la discriminación, sino que la erradique a partir de una reestructuración de los planes educativos.

Igualmente, la situación de la población transgenerista y en general de las personas diversas en su orientación sexual o su identidad de género de la ciudad de Bogotá, era problemática y preocupante en esferas diferentes. Las barreras de acceso y permanencia de estas, en el sistema escolar, presentaban datos estadísticos preocupantes como: 1) en un 26% de casos, la orientación sexual o la identidad de género, se presentaron como una variable cuantificable a la hora de definir si un aspirante a una institución educativa era admitido o no. 2) el 71% de personas entrevistadas, entre estudiantes, docentes y administrativos de las instituciones educativas, afirman que la orientación sexual

---

<sup>37</sup>Guarín, G. (2011). Los derechos humanos y la violencia. Revista de Ciencias Humanas – UTP. N° 31. Recuperado de: <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev31/derechos.htm>.



diferente a la heterosexual, sería causal de dificultades en el contexto escolar. Señalándose que el 20% de esas dificultades se caracterizarían por señalamientos y comentarios, el 19% por burlas, el 18% por rechazo y asilamiento y el 17% por violencia verbal<sup>38</sup>.

Por otro lado, el contexto que se dio previo al diseño de la política pública de Medellín en el ámbito normativo<sup>39</sup>, fue más de avances que de retrocesos. Sin embargo, las herramientas para hacerlas efectivas no fueron las suficientes, perpetuándose la situación que se vivía previo a los avances logrados.

Las poblaciones LGBTI de la ciudad de Medellín<sup>40</sup>, fueron segregadas y confinadas a espacios socialmente excluyentes, lo cual evitaba que en su gran mayoría y de forma más particular, los/as Trans (Travestis, Transexuales, Transgénero, Transformista), y los/as homosexuales que muestren una tendencia disidente efectiva y fuerte, desestandarizando la apariencia de su género, accedieran a la vida laboral, lo que las subyuga y obliga a habitar el mundo de la prostitución.

En la ciudad no se había logrado constituir y consolidar un sistema educativo incluyente, en el cual las poblaciones LGBT pudiesen desenvolverse con libertad y sin miedos. De un total de 134 Instituciones Educativas encuestadas (se encuestó a los personeros y personeras) por la Personería de Medellín<sup>41</sup>, se aceptó por parte de estos, la existencia de ambientes de discriminación en 34 de las 134 instituciones educativas,

---

<sup>38</sup>Olaya, Eucaris. Barreras de acceso y permanencia de personas lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas –LGBT en el sistema educativo de Bogotá. Secretaría de Planeación. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2008. Tomado el día 17 de agosto de 2014, de: [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticasLGBT/Observatorio/BARRERAS\\_DE\\_ACCESO\\_Y\\_PERMANENCIA\\_PERSONAS\\_LGBT\\_EN\\_EDUCAI.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticasLGBT/Observatorio/BARRERAS_DE_ACCESO_Y_PERMANENCIA_PERSONAS_LGBT_EN_EDUCAI.pdf)

<sup>39</sup>la Policía Nacional expidió la circular 006 de 2010 que promueve la “garantía y respeto a los derechos de la comunidad LGBT.-Se debatió el proyecto de Ley sobre el matrimonio igualitario

<sup>40</sup>Informe Anual 2010. Colombia diversa. Recuperado el día 5 de julio de 2014, de: [http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/images/stories/PUBLICACIONES\\_FINAL/DOCUMENTOS/Informes\\_institucionales\\_CD/DOCUMENTOS/InformeAnual2010.pdf](http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/images/stories/PUBLICACIONES_FINAL/DOCUMENTOS/Informes_institucionales_CD/DOCUMENTOS/InformeAnual2010.pdf).

<sup>41</sup>Herran Vargas, Jairo. Informe Semestral: situación de los Derechos Humanos en Medellín I-2010. Personería de Medellín. 2010. Tomado el día 17 de agosto de 2014, de: [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_2836.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2836.pdf?view=1)

donde los insultos, bromas y el aislamiento, se erigían como las características de aquellos ambientes discriminatorios.

Estos datos sustentan la elección de utilizar el factor negativo para la evaluación que aquí se desarrolla, en tanto para que los programas con enfoque educativo alcance un nivel de impacto alto en la población Trans, es indispensable que este tipo de cifras disminuyan o desaparezcan.

Además, este primer nivel de comparación contará con una tercera variable independiente que se desprende del factor evaluativo denominado “organización administrativa-funcional municipal o distrital”. Esta variable es la (v.3) (CB): Cristalización burocrática relacionada con la diversidad sexual y de género.

Cuando se habla de la Cristalización burocrática que se desarrolla en la implementación de una determinada política pública, se alude a las modificaciones que se llevan a cabo en la “estructura burocrática a partir de la asignación de recursos materiales a la implementación” (Cardoso y Bulcourf, 2009, p. 14-15) de la política pública. Esta variable contará con una metodología de cálculo asociada a la instalación de subsecretarías, grupos de trabajo interinstitucionales focalizados a la poblaciones LGBTI y/o específicamente a la población Trans (se accederá a la división administrativa de las Secretarías responsables y corresponsables de la implementación de ambas políticas públicas).

Como lo señala Cardoso y Bulcourf (2009), la estructuración burocrática puede desarrollarse en tres líneas durante la implementación de las políticas públicas: La primera que se basa en “la creación de nuevas agencias estatales” [alto grado de cristalización burocrática (Cardoso y Bulcourf, 2009, p. 14-15)], que poseen recursos y objetivos propios; la segunda es la “modificación de una agencia existente”, a la cual se le modifican sus funciones redefiniendo roles y rotando el personal, pero sus objetivos permanecen intactos; y la tercera es el “empleo de una agencia existente” [bajo grado de cristalización burocrática (Cardoso y Bulcourf, 2009, p. 14-15)], que no requiere modificaciones ni estructurales ni de recursos para la implementación de la política pública (Cardoso y Bulcourf, 2008, p. 38).

La importancia de conocer el entramado de organismos públicos de una unidad gubernamental, radica en que este entramado desvela “la jerarquización y estatus del

que goza una determinada cuestión en la agenda pública” (Cardoso y Bulcourf, 2008, p. 39).

### *Nivel conductual*

Por otra parte, el nivel conductual se centra en los actores tanto primarios (Población transgenerista) como secundarios (servidores públicos), las acciones de estos y la relación que establecen con la ejecución de los programas transversalizados por el tema educativo. Este nivel se aleja de lo macrosocial y de las relaciones nacionales de fuerzas políticas y de los modelos que resultan de aquellas relaciones. En ese sentido, se abordará el nivel desde una perspectiva más concreta, cotidiana y empírica, que permita el reconocimiento de los actores, de sus recursos, sus estrategias y los conflictos que tienen entre ellos, los procesos de negociación y las decisiones (Oszlak, 1991, pp. 276) a las que llegan en relación a la ejecución de los programas coligados a la política pública.

Para el desarrollo de este nivel, se emplearán tres variables: dos intervinientes y una independiente. Una de ellas ligada al factor evaluativo esbozado en el nivel anterior (Organización administrativa-funcional municipal o distrital): (v.6) (IP): Instancias de participación: consejos consultivos, mesas de trabajo, etc, donde se estudiarán tanto la cantidad de instancias de participación promulgadas por la política pública y sus aspectos funcionales como la participación por parte de las poblaciones LGBTI en ellas y sus maneras de integrarse e implementar la política mancomunadamente con las organización que hicieron parte del nivel de burocratización de la política pública (las expuestas en el nivel anterior).

Otra variable será la que se desprende del factor de Tecnologías blandas y duras: (v.5) (SI): Servicio institucional u organizacional y sistemas integrados de producción de respuestas con enfoque de género, en la que se tendrán en cuenta tres aspectos fundamentales, el aumento de los conocimientos de funcionarios públicos (actores administrativos) relacionados con los temas de diversidad sexual y de género, incluyendo la sensibilización en el tema de derechos humanos de poblaciones LGBTI, las acciones de las secretarías o de las diferentes organizaciones vinculadas a la política pública y su papel en la implementación de la política; y por último, conocer la

proporción de las herramientas, máquinas y/o dispositivos destinados al procesamiento de la información y atención a la población trans.

Continuando con las variables que permitirán la operacionalización del presente nivel, encontramos la variable (v.4) (AI): Actitud ante la implementación de la política pública, que surge del factor evaluativo Cultura y actitudes.

Como lo señala Parsons (2007), la formulación e implementación de las políticas públicas requiere de un empoderamiento constante de las poblaciones objetivo de las mismas, dado que para que una política de este tipo funciones, es indispensable que no exista únicamente oferta de servicios por parte de la administración y de los implementadores (Parsons, 2007, p. 487). Desde el mismo momento en el que inician las movilizaciones que buscan posicionar un tema en la agenda de las administraciones públicas, los actores tanto sociales como administrativos inician su posicionamiento en torno a la cuestión que suscita las movilizaciones; por lo tanto la metodología de cálculo que nos permitirá operacionalizar está relacionada con la consolidación de algunos colectivos (los de mayor preponderancia para las poblaciones LGBTI en cada ciudad), su apropiación de la política pública, la implementación de ideas para la ejecución de los programas, la concordancia o desconexión que existe entre sus postulados e ideas, los conflictos que esto ha provocado en la consolidación de un movimiento social fuerte, la supervisión de la política y la corresponsabilidad en la implementación.

#### *Nivel actitudinal*

Este nivel se centra en las percepciones, valoraciones y valor público de los diferentes actores que se encuentran inmersos en la implementación de la política pública.

Para este último nivel, se tendrá en cuenta la Variable Maestra que se desprende de la categoría de Valor público: Valor creado por la confianza/ legitimidad en la acción administrativa y los programas ejecutados por la administración pública. Para operacionalizar la variable, se dispondrá de dos metodologías de cálculo, la primera basada en la relación conflictividad o cooperación existente entre los ciudadanos diversos (que no hacen parte de colectivos) y la administración municipal y/o distrital; la segunda, se centra en la satisfacción de la población trans frente a los programas ejecutados, específicamente los programas a evaluar por la presente investigación y que serán caracterizados más adelante.

La decisión de utilizar una única variable para operacionalizar el nivel con el cual se da por terminada la comparación (nivel actitudinal) se debe a dos de los tres aspectos en los cuales hace hincapié la categoría de valor público: este mide los impactos reales del accionar de las organizaciones públicas (Conejero, 2014, p. 36), partiendo de que el impacto monetario o cuantitativo (cantidad de personas que acceden a un programa o actividad), se ven sobrepasados por la importancia de la percepción que tienen los ciudadanos sobre los resultados de las respuestas del sector público (Conejero, 2014, p. 35) y los beneficios sociales que se derivan o no de esas respuestas. En esta primera perspectiva, el valor público se presenta como la formación de preferencias de los ciudadanos y la promulgación de una retroalimentación entre Estado y ciudadanos que permita que los segundos inicien acciones públicas y por ende, intervenga en general en todo el proceso de la política pública.

Adicionalmente, el valor público pregunta por la confianza y legitimidad que las organizaciones públicas tienen frente a las poblaciones objetivo (Conejero, 2014, p. 36). Esto se tiene en cuenta en la actual evaluación, debido a que “la falta de confianza, incluso cuando los servicios son bien provistos, reducen el valor público y puede obstaculizar la capacidad de un servicio público” (Conejero, 2014, p. 36). Ambos aspectos, posibilitan el discernimiento de la influencia positiva o negativa en el impacto de la política pública, que puede tener el valor público.

Los tres niveles se afrontaron con el uso de entrevistas a profundidad, encuestas cortas centradas en el conocimiento sobre la política pública, observaciones en ambas ciudades, grupos focales, realización de cartografías sociales efectuadas en el marco de la investigación: *“Espacios diferentes, contra-espacios y no-espacios de la política en la ciudad de Medellín (2010-2013). Un análisis desde la gubernamentalidad urbana”*, investigación desarrollada por el Semillero de Estudios Contemporáneos de la Política y discusiones metodológicas asociadas a las actividades de la Línea de investigación: Problemas políticos en perspectiva comparada, las cuales se consolidaron como la metodología que permitió el desarrollo de un bloque de las variables expuestas al inicio del presente capítulo.

Se utilizó la entrevista estructurada, que se caracteriza por la formulación y clasificación jerarquizada de las preguntas y que no se modifica para ninguno de los entrevistados. Siendo el estímulo igual para todos, pero sin dejar de ser un cuestionario de preguntas

abiertas, que admiten una hibridación técnica, que posibilita la estandarización de la información recopilada (Corbetta, 2007, pp. 350).

Para analizar la información que resulte de las entrevistas y de los grupos focales, se llevará a cabo un análisis de tipo mixto (cualitativo y cuantitativo), que se ajusta al tipo de entrevista elegido, ya que al solicitar la misma información [sin olvidar que cada una de las personas que participarán tienen “la libertad para exponer la información que brindan, como consideren más adecuado” (Corbetta, 2007, pp. 368)], se hace plausible la uniformización de esta por medio de la codificación, asociada a la utilización de una serie de categorías que se hacen recurrentes y que se incorporan a los tres niveles de impacto que se emplearán (bajo impacto, medio impacto y alto impacto).

Para finalizar, se utilizará la herramienta de Atlas ti 06<sup>42</sup> para la sistematización de la información que surja tanto de las entrevistas como de los grupos focales, con el fin de discernir los valores y representaciones que se encuentran mimetizados con los discursos, a partir de la caracterización en categorías lógicas relacionadas entre sí, lo cual permitirá jerarquizar los criterios que surgen a partir del contexto relacional-funcional existente entre la administración y la población civil.

Además se combinarán estas estrategias, herramientas y técnicas, con la utilización de las técnicas millianas a las que sugiere recurrir el enfoque comparativo-cualitativo, estas técnicas fueron propuestas por Mill (1842) y se dividen en dos tipos: el método del acuerdo y el de la diferencia. El método del acuerdo es donde “el investigador [...] identifica aquellos casos que presentan el mismo fenómeno macro político, luego identifica cuáles son las características comunes a través de todos los casos que serán consideradas como causas” (Ramos, 2012), y el de la diferencia, identifica “contrasta los casos positivos y los casos negativos, para determinar que las variables causales de los casos positivos estén en los casos negativos” (Ramos, 2012), lo que posibilita la localización de ausencias o presencias convergentes entre los casos y su papel respecto al efecto.

---

<sup>42</sup> Atlas ti 06 versión demo.

**Tabla 1: Medición de impacto**

	Nivel procedimental			Nivel conductual			Nivel actitudinal			
	A	M	B	A	M	B	A	M	B	
Medición por variables	V.1 (AP)			V.4 (AI)			V.M (VP)			
	V.2 (VD)			V.5 (SI)						
	V.3 (CB)			V.6 (IP)						
Medición por niveles	A	M	B	A	M	B	A	M	B	
Medición final: política pública										
<b>Estructura de medición final</b>						<b>Impacto</b>				
				A	M	A	A	A	A	Alto impacto
A	A	B	A	B	M	A	M	M	M	Medio impacto
B	M	M	B	M	B	B	A	B	B	Bajo impacto

Fuente: elaboración propia

*Estructura de medición por variables:* Para determinar el impacto de las variables se tuvieron en cuenta tres aspectos fundamentales adaptados a las particularidades de cada una de estas.

V.1 (AP): De acuerdo con los siguientes aspectos se valoró el impacto para esta variable: 1) Se tuvo en cuenta si se desarrollaron o no acciones encaminadas a la ejecución de los programas a evaluar; 2) si disminuyó o no el abuso policial de acuerdo con la información recolectada; y 3) si las percepciones y opiniones tanto de la fuerza pública como de la población transgenerista, permitieron dilucidar un cambio positivo o

si por el contrario se percibe un aumento del abuso o continuidad sin variaciones del mismo.

<b>Estructura de medición por variable</b>						<b>Impacto</b>
			A A M	M A A	A A A	Alto impacto
M M A	A M M	M A M	B M A	M B M	M M M	Medio impacto
		B B M	B M B	M B B	B B B	Bajo impacto

V.2 (VD): Los tres aspectos determinantes en la valoración de la presente variable fueron: 1) si se desarrollaron o no acciones encaminadas a la ejecución de los programas a evaluar; 2) si el acceso a la educación aumentó o permaneció igual, si aumento o no la deserción escolar relacionada con el bullying homofóbico; y 3) si las percepciones y opiniones tanto de servidores públicos como de población transgenerista, permitieron dilucidar un cambio positivo o si por el contrario se percibe un aumento de la violación al derecho a la educación o si el estado de las cosas continúa sin variaciones ya sean positivas o negativas.

<b>Estructura de medición por variable</b>						<b>Impacto</b>
			A A M	M A A	A A A	Alto impacto
M M A	A M M	M A M	B M A	M B M	M M M	Medio impacto
		B B M	B M B	M B B	B B B	Bajo impacto

V.3 (CB): A diferencia de las anteriores variables, en esta los principios que definieron su valoración entre alto, medio o bajo impacto fueron: 1) el tipo de agencia (nueva, modificada y no modificada), 2) si los recursos y objetivos son propios o no (son propios, son compartidos, no son propios) y 3) si existía eficiencia y eficacia por parte de estas agencias (basada en percepción poblacional), siendo este último principio el de mayor preponderancia para la medición.



Estructura de medición por variable				Impacto
	M A A	A M A	A A A	Alto impacto
A B A	B A A	M M A	M M M	Medio impacto
M A B	A M B	M M B	B B B	Bajo impacto

V.4 (AI): De acuerdo con los siguientes aspectos se valoró el impacto para esta variable:

1) Se tuvo en cuenta si se desarrollaron o no acciones encaminadas a la ejecución de los programas a evaluar; 2) si aumento o permaneció igual la autodeterminación personal de las mujeres transgeneristas que participaron en los procesos de empoderamiento; y 3) si la percepción frente a sí mismas de las mujeres transgeneristas que participaron en el proyecto de empoderamiento, había mejorado.

Estructura de medición por variable						Impacto
			A A M	M A A	A A A	Alto impacto
M M A	A M M	M A M	B M A	M B M	M M M	Medio impacto
		B B M	B M B	M B B	B B B	Bajo impacto

V.5 (SI): Los siguientes aspectos posibilitaron la valoración del impacto para esta variable: 1) Se tuvo en cuenta si se desarrollaron o no acciones encaminadas a la ejecución de los programas a evaluar; 2) si ha disminuido o no el maltrato y/o desconocimiento de la problemática trans por parte de los servidores públicos de cada ciudad de acuerdo con la información recolectada; y 3) si las percepciones y opiniones tanto de los funcionarios entrevistados como de la población transgenerista, permitieron dilucidar un cambio positivo o si por el contrario se percibe una continuidad sin variaciones de la situación.

Estructura de medición por variable						Impacto
			A A M	M A A	A A A	Alto impacto
M M A	A M M	M A M	B M A	M B M	M M M	Medio

					impacto
	B B M	B M B	M B B	B B B	Bajo
					impacto

V.6 (IP): Estos aspectos posibilitaron la valoración del impacto para esta variable: 1) Se tuvo en cuenta si se desarrollaron o no acciones encaminadas a la ejecución de los programas a evaluar; 2) si había disminuido o aumentado la participación de la población transgenerista en las instancias de participación institucional de cada ciudad de acuerdo con la información recolectada; y 3) si las percepciones y opiniones tanto de los funcionarios entrevistados como de la población transgenerista, frente a las instancias de participación, permitía entrever un aumento en la participación institucional por parte de esta población.

<b>Estructura de medición por variable</b>						<b>Impacto</b>
			A A M	M A A	A A A	Alto
						impacto
M M A	A M M	M A M	B M A	M B M	M M M	Medio
						impacto
	B B M	B M B	M B B	B B B		Bajo
						impacto

V.M (VP): A diferencias de las anteriores, la medición de impacto de la variable maestra está directamente relacionada con la percepción de las personas entrevistadas y encuestadas frente a todos los programas y frente a cada aspecto analizado en las 6 variables anteriormente presentadas.

Asimismo, como se observa en la Tabla 1, para llevar a cabo la evaluación, se valora cada variable de forma independiente (tal y como se señaló con anterioridad) y posterior a ello, se evaluará cada nivel a partir de las variables que los componen. Tras conocer el nivel de impacto de cada uno de los niveles, se procede a la medición de los programas de la política (específicamente los que se centran en un enfoque educativo) y que se encuentran articulados con los niveles. La estructura de medición, se centra en la evaluación final desprendida de la medición de los niveles. Debe tenerse en cuenta que el Nivel procedimental y el Nivel conductual, poseen un mayor grado de relevancia por

su focalización en toda la población, ya sea que esta se encuentre colectivizada, politizada y/o empoderada o por el contrario, le sea indiferente la política pública, no se haya enterado de la existencia de la misma y/o desacredite la movilización y la colectivización; a diferencia del nivel actitudinal que se centra en actores de la población trans (además de la fuerza pública y los funcionarios públicos) accionadores y empoderados.

Por otro lado, la estructura de medición de las variables, que derivará en el grado de impacto del nivel, tendrá como clave la relevancia que posee cada factor evaluativo. Los factores evaluativos que mayor peso tendrán en la evaluación serán: la gestión pública, que se aborda desde el Valor público, puesto que esta permitirá conocer el impacto real presentado a través de los beneficios sociales que la política pública le ha significado a la población trans y la legitimidad y confianza que poseen frente a la población, tanto la política pública como la administración Distrital o Municipal; y la Debilidad institucional, dado que las variables que se desprenden de esta, constituyen las problemáticas que mayor prevalencia han tenido a través de la vida de las mujeres trans (lo relacionado con la fuerza pública y la educación). El resto de factores y sus respectivas variables poseerán un peso cualitativo similar, pero inferior al de los anteriores.

## **5. El contexto de los casos: un análisis comparado secuencial de la política pública LGBTI de Medellín y la Política pública LGBT de Bogotá D. C.**

### *Marco Normativo*

Antes de describir las disposiciones jurídicas y normativas que se han promulgado a nivel internacional, nacional, departamental y distrital o municipal, con el fin de propiciar el reconocimiento y protección de las poblaciones LGBTI, es menester hacer hincapié en dos aspectos a tener en cuenta: primero, el presente análisis secuencial es general y por ende se han dejado por fuera características propias de algunos procesos, y segundo, que siguen existiendo graves violaciones a los derechos humanos de las personas pertenecientes a las poblaciones LGBT pese a los avances que se han logrado en relación con el Derecho Público Internacional y en especial en materia de Tratados Internacionales<sup>43</sup>, que reconocen condiciones como la igualdad, la dignidad y la libertad de todas las personas sin distinción o diferenciación, los prejuicios sociales y la discriminación por orientación sexual o identidad de género..

Entre las disposiciones y medidas adelantadas por Organismos Internacionales, encontramos normatividades como las proferidas por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, Los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género, donde expresan particular preocupación por los impedimentos existentes en algunos países del mundo para que las personas Trans, puedan realizarse procedimientos como la reasignación de sexo; la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>44</sup>, que desde sus primeros artículos, se vislumbra la preocupación por la libertad, dignidad y derechos, de los cuales carecen diferentes grupos sociales que se diferencian por razones de raza, color, sexo, idioma, religión y

---

<sup>43</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Declaración contra la Tortura y el Tratamiento Cruel, Inhumano y Degradante; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención Interamericana para prevenir y remediar la tortura, entre otros.

<sup>44</sup> Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948. (en línea). Recuperado el 21 de octubre de 2014 en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

demás particularidades que fracturan la homogeneidad de lo socialmente hegemónico. Y la Resolución de 2008 sobre los Derechos Humanos, orientación sexual e identidad de género, en las que se insta a los gobiernos a concentrar esfuerzos para disminuir y erradicar las violaciones a los derechos humanos que sufren las personas por su orientación sexual y/o su identidad de género.<sup>45</sup>

El reconocimiento de estos tratados y sugerencias se reflejan en Colombia a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha reconocido a las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas como sujetos sociales con plenos deberes y derechos humanos, planteando que la orientación sexual de las personas no puede ser una excusa para ejecutar actos denigrantes o violentos sobre estos, dado que el trato fundamentado en la igualdad y el respeto es para todos los ciudadanos del territorio nacional sin distinciones en orientación sexual, sexo u otros, para que todos y cada uno de los colombianos pueda disfrutar de la garantía plena de sus Derechos Humanos.

En este orden de ideas, el Estado Colombiano reconoce que las personas LGBT, son un grupo tradicionalmente excluido, socialmente vulnerable y objeto de discriminación por su orientación sexual y/o identidades de género, es por esto que los derechos fundamentales determinan las obligaciones del Estado en el marco de su deber de garante de derechos, pues este tiene el deber y la obligación como autoridad de prevenir, remediar y restablecer los Derechos Humanos de las personas a las cuales les sean violentados, lo que en efecto está consagrado en la Constitución Política de Colombia, que define a nuestro país, como un Estado social de derecho participativo, pluriétnico y multicultural.

En el cumplimiento de lo ya antes dicho y de aquellos derechos que se encuentran consagrados, no solo de forma individual sino de manera colectiva, es que se crean iniciativas como estas (políticas públicas), para dar cumplimiento a los acuerdos internacionales y a las sentencias proferidas por la Corte Constitucional.

Como se puede observar, el marco bajo el que se sustentan la Política pública de Bogotá y Medellín, es fuerte y estructurado sobre el papel; sin embargo, el contexto nacional

---

<sup>45</sup> Carta Andina para la Promoción y protección de los derechos humanos (En línea). Recuperado el 22 de octubre de 2012 en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1600.pdf>.

con sus costumbres, creencias y concepciones ideales del deber ser del sujeto (“sano” y “normal”), evitaron y continúan soslayando la posibilidad de una real y efectiva equiparación de derechos entre poblaciones LGBT y el resto de la sociedad colombiana. Por lo que las posibilidades de la política pública y de su eficaz implementación se torna problemática y en muchos casos desalentadoras para quienes esperaban demasiado de ella.

Esbozado ya el marco normativo, se iniciará el recorrido por los ciclos de las dos políticas públicas, iniciando por el *Surgimiento del problema e inclusión en las agendas pública y gubernamental*.

### *Agendamiento*

Como lo señala Salinas (2010), el asesinato de León Zuleta<sup>46</sup>, significó la fragmentación del Movimiento de Disidencia sexual colombiano, que se encontraba en un progresivo crecimiento, desde la década de los años 70 con la figuración del desaparecido líder. Y no es hasta el año 2000, que se retoma dicho crecimiento con la aparición del Proyecto Planeta Paz y su arduo propósito de empoderamiento de los sectores sociales populares y vulnerables, en un contexto de diálogo entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, para construir agendas comunes entre actores que compartieran problemáticas y así lograr desde la discusión y los discursos, la consolidación de unos lineamientos para el diseño e implementación de políticas públicas, entre las que se encontraban las políticas públicas sobre género y diversidades (Salinas, 2010).

No obstante, es durante la campaña política a la Alcaldía Mayor de Bogotá 2004-2007, que se puede hablar de un real acercamiento a la integración de las problemáticas de las poblaciones LGBT a la agenda gubernamental de Bogotá. Esto gracias a que un sector de las poblaciones LGBT, se presentó ante el entonces candidato a la Alcaldía Garzón para ofrecer su apoyo en las urnas, a cambio de “hablar acerca del diseño de una política pública destinada a las poblaciones LGBT” (Salinas, 2010) y de posicionar el tema sobre diversidad sexual y de género, al interior de la administración pública capitalina.

---

<sup>46</sup>León Zuleta fue un promotor de los derechos de las minorías sexuales, líder, intelectual y activista Colombiano.

Y es precisamente, durante el mandato distrital de Garzón que se origina la política pública.

Por lo anterior, se advierte que el agendamiento de la problemática LGBT de Bogotá y su paso de ser una demanda subjetiva, para transformarse en un problema público, se da por cuatro razones. Primera, el objetivo perseguido por quien promovió el problema, que en este caso fue el mismo Garzón, es binario y a primera vista, contradictorio, dado que es de Explotación y de Mejora (Roth, 2003, p. 62), puesto que en un primer momento, se desea sacar ventaja del número de electores que podría significar portar el estandarte sobre el tema de diversidades sexuales y de género; empero, realiza unas actividades, destina recursos y decide estipular la política pública por medio de un decreto, que evitase las pugnas y escollos que una política como esta tiende a provocar en los diferentes lugares en los cuales se encuentran los decisores de los acuerdos públicos, como lo son los Concejos.

Además, se modificó la organización-funcional al interior de la Alcaldía, cuando el candidato resultó electo, configurándose una reestructuración administrativa (se cambió el Departamento Administrativo de Acción Comunal, por el Institución Distrital de la Participación Comunal y se creó la Dirección de Diversidad Sexual, encargada de ejecutar la política pública). Segundo, el Modelo de la Movilización también tiene incidencia, puesto que con la realización de la Marcha por el Orgullo Gay que se hace pública en 1982 y que se consolida y masifica con el pasar de los años, el aumento en el número de quienes apoyan y se identifican con las identidades diversas, se visibiliza y llama la atención de los diferentes sectores sociales (Salinas, 2010), convirtiéndose en un tentador público elector. Tercero, es la “Oportunidad de Elección”, que sugiere la posibilidad de posicionar un tema en el orden público. Esa denominada “Oportunidad de Elección”, parte de la idea de que existen unas “coyunturas favorables para que un asunto o problema, entre otros tantos, sea considerado como prioritario en la agenda pública. Las elecciones, los cambios de gobierno, la conformación de las agendas gubernamentales, la composición del Congreso, el cambio de funcionarios (as) en cargos decisorios [...], crean oportunidades de elección” (Elder y Cobb, 1984, p. 97-102).

La cuarta y última razón, es que se da una importancia superlativa a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que desde 1996 expide una serie de sentencias encaminadas a la protección y reconocimiento de estas poblaciones, con el fin de llevar a cabo un llamamiento a la administración nacional y a las administraciones municipales y gubernamentales para que resguarden y erradiquen las violaciones de derechos humanos a estas poblaciones. Entre las Sentencias y Autos más destacados, se encuentran:

Durante el seguimiento que se le hizo a las órdenes de la sentencia T-025 del 2004, la Corte Constitucional expresó su preocupación por la invisibilidad de vulneraciones de los derechos de las poblaciones históricamente discriminadas en situación de desplazamiento.

La Corte estableció, además, que la orientación sexual es un criterio sospechoso de discriminación, y que las concepciones que tratan la homosexualidad como una enfermedad, una anomalía patológica o como un delito no tienen cabida en el ordenamiento constitucional (sentencia C-481 de 1998).

Entre estas decisiones también debe mencionarse que la Corte Constitucional permitió el cambio de nombre de una persona transgenerista (Sentencia T-594/93). También protegió los derechos de los estudiantes homosexuales, prohibiendo su expulsión por razones adjudicables a su orientación sexual o identidad de género y sanción (Sentencia T-101/98), incluso de instituciones de formación militar (Sentencias T-097/94 y T-435/02). Protegió el derecho de gay y lesbianas a ejercer la docencia (Sentencia C-481/98), a pertenecer a las fuerzas armadas (sentencias C 507/99 y C-431/04) y a ejercer el cargo de notario (Sentencia C-373/02). Garantizó la libre expresión de la diversidad sexual en espacios públicos (Sentencia T-268/00), la protección ante abusos por parte de la policía (Sentencia T-301/04), el derecho a no ser discriminados por asociaciones privadas (Sentencia T-808/03)<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>Colombia Diversa. Informes institucionales y de derechos humanos LGBT. 2004-2011. Tomado el día 12 de febrero de 2015, de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/index.php/publicaciones/documentos>



Las anteriores sentencias entre otras, brindaron lineamientos de política pública para la diversidad sexual y de género, las cuales fueron tenidas en cuenta por la administración distrital de Bogotá, más no por el Gobierno Nacional.

La Política Pública para la Garantía Plena de los Derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas -LGBT- y sobre Identidades de Género y Orientaciones Sexuales en el Distrito Capital, tiene su fundamento y conjugación en la jurisprudencia constitucional, a través del Decreto 608 de 2007 y posteriormente el Acuerdo 371 de 2009. Es por esto que la política pública es también un claro ejemplo de la re-significación y la lucha de los movimientos y sectores LGBT, no solo en Bogotá sino en el país.

Para el año 2007, mientras que en Bogotá se decretan los lineamientos de política pública, en Medellín se iniciaba un retrasado pero significativo avance que significaría un fuerte dique para la posterior promulgación de la política pública. En el Plan de Desarrollo 2004-2007:

“Medellín compromiso de toda la ciudadanía, en la Línea uno, se hacía alusión a la multiculturalidad de la ciudad. Realizado por el gobierno municipal de Sergio Fajardo, el Plan promovía la protección de los derechos humanos para la convivencia y se acercaba al enfoque de transformación cultural, planteando el necesario cambio de imaginarios culturales del resto de la población” (Roth y Mabgou, 2010, p.252-253).

El tipo de agendamiento de una política pública dirigida a una población discriminada, excluida y violentada, tomada como de segunda categoría por parte del resto de la sociedad heteronormativa y por un gran número de los políticos que detenta el poder de mediación para transformar el problema de estas en un problema público, es el modelo de movilización (Cuervo, 2007, p. 151-165), dado que paulatinamente se logró demostrar que los ciudadanos pertenecientes a estas poblaciones eran una cantidad, lo suficientemente grande para exigir ser reivindicados y reconocidos.

Por otra parte, en Medellín y tras la elaboración del Manual de Convivencia Ciudadana (2006), realizado también durante el periodo del alcalde Sergio Fajardo, basado en la

sensibilización ciudadana sobre los temas relacionados con la diversidad en general, se presenta como el referente del programa llevado a cabo por Alonso Salazar durante su mandato (2008-2011), cimentado sobre la idea de una Medellín diversa y presentado en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011: *Medellín es Solidaria y Competitiva*, en su Línea dos, que se centra en el reconocimiento de la diversidad sexual y de género desde la educación ciudadana (Cuervo, 2007, p. 255). Es también en el Plan de Gobierno de Salazar que se estipula la elaboración de una política pública para estas poblaciones.

El tipo de agendamiento que permitió que este tema alcance su carácter de *agendum*, fue una combinación de modelo de movilización, con una oferta pública y una mediación con el agendamiento judicial. Como lo señalan los voceros de las poblaciones LGBT en un Manifiesto público<sup>48</sup>, fue el detrimento de las condiciones de vida que tuvieron una etapa de agudización, lo que motivó a estas poblaciones a buscar la hechura de una política pública focalizada en responder a sus problemas como población.

Empero, autores como Arroyave (2010), señalan que políticas públicas como la de Medellín “son el resultado de actos administrativos y procesos tecnocráticos, consecuencia de interacciones entre grupos políticos y grupos de interés” (Arroyave, 2010, p. 99), esto quiere decir, que la política pública se realizó para cumplir con obligaciones jurídicas y con los compromisos políticos adquiridos con los principales 'líderes' de las poblaciones LGBTI. De esta manera, se formula en 2011 el acuerdo 08 de política pública LGBTI por parte del Concejo de Medellín. Siendo el objetivo de quienes promovieron el problema, igualmente (al de Bogotá) binario: en tanto que su objetivo es de Explotación y de Mejora (Roth, 2003, p. 62). La explotación se da desde los líderes que buscan dadas propias de la ejecución, hasta la administración que busca pagar favores políticos, relacionados con el tema electoral; y es de Mejora, en cuanto a la posibilidad que brinda la política de reconocer y garantizar derechos a las minorías sexuales de la ciudad.

---

<sup>48</sup>Manifiesto hecho público el 7 de febrero de 2013, por parte de los Representantes de la Población al Comité Municipal de Diversidad sexual y de Género de Medellín, en el Auditorio de la Casa Barrientos, ubicada en el centro de la ciudad de Medellín

Al igual que en la política pública de Bogotá, para la política pública de Medellín, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se presenta como fundamental, tanto por lo ya mencionado en el marco normativo, así como por el Auto 004 de 2009, donde la Corte ahondó en el problema de la continua invisibilización que viven miembros de grupos poblacionales y en cómo esta invisibilización afecta la atención a estas poblaciones en asuntos de alto impacto.

Por el contrario, en Bogotá los lineamientos de política no se dieron en un primer momento a través de un acuerdo. En el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá sin Indiferencia: un compromiso contra la pobreza” de la administración Garzón, no se contemplaba el tema de derechos en relación con las orientaciones sexuales o las identidades de género, por lo cual era necesario encontrar espacios a través de los cuales canalizar las propuestas de las personas y organizaciones de los sectores LGBT de la ciudad. Es entonces que el 28 de diciembre de 2007, durante el último año de la administración Garzón, se expidió el **Decreto 608 de 2007**, por medio del cual se establecen los lineamientos de política pública para la garantía de derecho de las personas LGBT en Bogotá; Adicionalmente, concejales de diversas bancadas, encabezados por Carlos Vicente de Roux, promovieron el trámite del proyecto de Acuerdo: “Mediante el cual se establecen lineamientos de política pública para las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en Bogotá y se establecen otras disposiciones”, recibiendo apoyo de manera constante por parte de la administración distrital. Empero, su aprobación por parte del Concejo de Bogotá se vio entorpecida en sucesivas ocasiones.

Será sólo hasta el año 2009 que la misma logra su aprobación mediante el Acuerdo 371 del mismo año. Para el proceso de construcción y consolidación de este proyecto de acuerdo se contó con la participación de varias organizaciones y líderes y lideresas de los sectores LGBT. Es importante, sin embargo, mencionar que una de las primeras iniciativas de la ciudad a este respecto tuvo lugar en el año 1996, mediante la consulta

realizada a través de los semilleros<sup>49</sup> de convivencia durante la llamada administración Mockus-Bromberg (1995-1997).

### *Formulación de soluciones y toma de decisiones*

Ya en la fase de formulación de soluciones y toma de decisiones, se puede señalar que en Medellín la asistencia a los encuentros propuestos por los investigadores del Grupo de Estudios Políticos -perteneciente al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia-, con el fin de diseñar y formular una política pública que permitiera garantizar el reconocimiento, la atención y los derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas (LGBT), para dar con la problemática real de los disidentes sexuales de la ciudad de Medellín: “fue un proceso realmente decepcionante”<sup>50</sup>, dado que la afluencia de sujetos diversos sexualmente fue escasa, percibiéndose el empoderamiento tradicional en este tipo de poblaciones, lo que quiere decir, que sigue siendo el hombre Gay el que se empodera y lleva la batuta de estas poblaciones; específicamente, el hombre, gay, dedicado a la academia o al activismo (perteneciente al denominado grupo del 'viejo activismo'). Esto muestra cómo persisten los problemas que el PNUD (2008) señala, arguyendo que estos son los que evitan que las políticas públicas en Latinoamérica sean efectivas. Para tener más claridad sobre este asunto es importante recordar que las problemáticas esgrimidas por el PNUD son tres: La estatalización de la participación, la sobreoferta de instancias y la profesionalización de la actividad participativa. La primera, señala la importancia de hacer parte a las organizaciones sociales en los procesos que los afectan, evitando que la participación sea aparentemente delegataria en un individuo autónomo que por información o comunicación se manifieste en escenarios dispuestos por la administración. La segunda, sugiere la necesidad de legitimar los diferentes espacios que han surgido tras la masificación del interés sobre el tema de reconocimiento y sectorización. La tercera, es la consecuencia de la existencia de las dos primeras. El

---

<sup>49</sup>Dichos semilleros fueron implementados como una metodología de participación mediante la cual se hizo una serie de consultas encaminadas a formular lo que se llamó la Carta de civilidad o propuesta de reforma al Código de Policía de la ciudad.

<sup>50</sup>Granada Vahos, J. G (14 de junio de 2012) Investigador principal de: Diseño y formulación de una Política Pública para el reconocimiento, atención y garantía de derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas (LGBT) del Municipio de Medellín). Comunicación personal.

llamado es a la masificación de la participación de los ciudadanos en relación con la participación de los activistas individuales (Fuentes, 2009).

Posiblemente, la problemática que aquejó de forma más clara y coyuntural en esta etapa de la política pública, fue la tercera, la profesionalización de la actividad participativa, debido a que las y los activistas que “acuden a los espacios formales de participación” (Fuentes, 2009) son cada vez más, en comparación con las personas pertenecientes a estas poblaciones que no tienden a participar de forma activa en procesos social y/o políticos, que acuden a estos espacios con el interés de participar.

Durante este proceso de reunión y conocimiento desde la fuente primaria (el afectado), se observó igualmente un avance en el empoderamiento de los Trans, sin obviar que quienes se han empoderado son Trans que hacen parte de lo que se podría denominar “elite gay”, lo cual significa otro obstáculo para la observación efectiva de la problemática que los envuelve.

Con el Decreto número 1928 de 2011, se reglamenta el Acuerdo 08, materializándose así, el inicio de la política pública y la apertura del Centro para la Diversidad Sexual y de Género, sumándose “el mandato para organizar lo necesario con el fin de construir en los seis meses siguientes: 1. Un plan de acción a 10 años para la implementación de la política, junto con 2. Una línea base y 3. Una batería de indicadores que alimentaran el proceso de seguimiento y evaluación anual de la misma”<sup>51</sup>

Para el caso de Bogotá hay que reconocer la activa participación de los sectores LGBT, y la intervención concertada de la administración distrital junto con los avances que se han realizado de forma conjunta en pro de la garantía del ejercicio pleno de derechos de las personas de las poblaciones LGBT como parte de la elaboración, gestión social y bienestar colectivo de la ciudad.

Mediante el Acuerdo Distrital número 079, y concretamente en sus artículos 10, numeral 7 y 245, numeral 14, se promueven una serie de talleres sobre control social,

---

<sup>51</sup>Gamboa, A. (2014) Medellín no le cumple a las personas LGBTI. Bajo la Manga. Tomado el día 15 de mayo de 2015, de: <http://www.bajolamanga.co/index.php/component/k2/item/338-medellin-no-le-cumple-a-las-personas-lgbti>

dictados por la Veeduría delegada para la participación ciudadana, dependencia adscrita a la Veeduría Distrital.

Ya en el año 2007, la Secretaría de Planeación Distrital, creada a través del proceso de reforma administrativa del Distrito, y después de un interesante debate, institucionalizó en la ciudad de Bogotá, la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual y como dependencia de la misma se crea la Dirección de Diversidad Sexual, mediante la cual entra en vigencia el Decreto 256 del mismo año. La institucionalización puede discurrir como un resultado del esfuerzo de los movimientos feministas y de mujeres y de la Oficina Asesora de Mujer y Géneros, creada por la Alcaldía Mayor de Bogotá durante la administración Garzón y, por supuesto con la vocería de líderes y lideresas de los sectores LGBT.

Asimismo la Oficina de Mujer y Géneros fue instituida como una instancia asesora del Alcalde Mayor, dado que el Acuerdo Distrital número 091 de 2003 ordenó la formulación y ejecución del Plan de igualdad de oportunidades, denominado posteriormente como el Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, labor que sin duda requería de un referente institucional, coordinador y ejecutor, mucho más preciso que el señalado en el mismo Acuerdo, ya que carecía del suficiente potencial, mecanismo, e incluso herramientas, para facilitar la labor dentro de la nueva oficina.

Sin duda alguna hay que reconocer que los esfuerzos conjuntos del movimiento social y la administración pública han tenido sus frutos, en tanto la administración ha intentado integrar de manera paulatina al campo de acción y a su aparato de gestión a líderes y lideresas de movimientos sociales, generando herramientas y espacios para establecer una perspectiva en la institucionalidad que permita visibilizar la situación específica que aqueja a las mujeres dentro del sistema sexo-género; asimismo propiciar debates que los colectivos o movimientos LGBT vienen adelantado en Bogotá y el país.

Para darle fin a este listado de acciones de ajuste y participación institucional, es importante señalar que el IDPAC<sup>52</sup>, crea la Gerencia de Mujer y Géneros, proferida mediante Acuerdo de la Junta Directiva 0006 de 2007, la que en efecto es la primera

---

<sup>52</sup>Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal. Recuperado el día 10 de junio de 2014, de: <http://participacionbogota.gov.co/>

instancia específica encargada de la política de género en el Distrito en ser estatuida luego de la reforma administrativa, y es entonces que para el año 2007 ya contaba con una asesora externa en procesos participativos para asuntos LGBT en la ciudad. Los esfuerzos y acciones adelantadas desde el ámbito gubernamental sin duda alguna pueden considerarse como un claro antecedente para la construcción de una política pública cuyo fin último es la consolidación de una política pública dirigida a alcanzar una condición ciudadana reconocida para las personas LGBT, no solo en la ciudad sino en el país.

Es necesario subrayar que en respuesta a situaciones de violación de DDHH, el trabajo de los sectores y movimientos LGBTI en Bogotá ha labrado un importante camino en materia de reclamaciones y respuestas en favor de sus necesidades e iniciativas, la lucha histórica expresada por estos han incidido en la construcción e implementación de la política pública para la garantía plena de sus derechos. Es tal vez por esto que esta política surge de la necesidad de transformar la vulneración de derechos de la que han sido objeto las personas de los sectores sociales LGBT, especialmente los relativos a la vida y a la seguridad, a la educación, a la salud, al trabajo y los derechos culturales, incluido el derecho a la comunicación. Desafortunadamente la violación de los derechos fundamentales está sujeta al tratamiento invisibilizador y estereotipado que la sociedad le ha dado a estos hombres y mujeres.

Como lo señalan Esguerra y Bello (2014), durante el año 2006 se realizó una consulta participativa que buscaba retroalimentar el proceso de formulación de la política pública LGBT de Bogotá, en la que participaron grupos de estudio, organizaciones y activistas; no obstante lograr que se diera una participación donde todos los sectores sociales que coexisten unificados por las letra LGBTI, no fue posible.

Por otro lado, el enfoque situado en los lineamientos de la Política Pública tanto de Bogotá como de Medellín, es el enfoque diferencial, que tiene como finalidad establecer principios y herramientas para la plena actuación, desde el lugar desde donde se realiza la acción así como el lugar de enunciación de la política. Lo anterior en tanto la elaboración y formulación se convirtió en un proceso de retroalimentación, exposición e incluso de reconocimiento de los retos y realidades a los que están expuestos los sectores LGBT.

De allí que el modelo decisional se ajuste al modelo de la racionalidad limitada (Roth, 2003, p. 90), dado que se busca obtener una decisión acertada para lograr una serie de objetivos relativos a la inclusión y al cambio de imaginarios; pero la lógica decisional misma, la magnitud del territorio y los inconvenientes para acceder a un gran número de estas poblaciones para conocer sus problemáticas particulares como miembros de la sociedad inmersos en unas dinámicas económicas, sociales, culturales y demás, que difieren entre todos, hace que esta racionalidad limitada tenga una connotación que tiende a ser negativa.

Al igual que para Bogotá, el proceso decisional de la política de Medellín se acerca a lo propuesto por el modelo de racionalidad limitada en su nivel más negativo, dado que el empoderamiento en Medellín fue escaso y la política debió construirse a partir de las experiencias y requerimientos presentados por los activistas de vieja data de la ciudad y por los académicos pertenecientes a las poblaciones diversas, por lo que la perspectiva del problema se parcializó aun más de lo regular por las imposibilidad de racionalidad total propia de las condiciones de formulación de las políticas públicas.

### *Implementación*

La implementación de la política pública de Bogotá, la implementación de la política pública de la ciudad de Medellín, ha sido escasa desde su concreción. Una muestra de ello, fue la necesidad de crear una comisión Accidental (la #050 de 2012), por parte del Concejo y coordinada por el concejal Luis Bernardo Vélez Montoya quien fuera ponente del Acuerdo de Política pública, donde se demandaban resultados y se solicitaba el inicio de la implementación de esta<sup>53</sup>. Asimismo, no se debe obviar el hecho de que la política pública fue aprobada un año después de su diseño, por lo que la problemática que se observaba en ese momento y que se planteó en el estudio realizado, pudo haber mutado.

---

<sup>53</sup>Mejía Correa, A. No arranca en forma la Política Pública LGBTI. En: Conexión LGBT. Tomado el día 10 de enero de 2013 de: <http://www.conexionlgbt.com/index.php/politica/157-no-arranca-en-forma-la-politica-publica-lgbti>



A los inconvenientes de implementación, se suma la inexistencia de una línea base, de indicadores de resultado y de un plan de acción (el Acuerdo 08 señala su creación), que desagregue en lineamientos, componente, programas y actividades, la implementación que se va a realizar, señalando un lapso prudente para dar cumplimiento a cada una de las actividades, lo que ha impedido que las secretarías corresponsables fijen programas articulados entre sí y que respondan a los objetivos de la política pública<sup>54</sup>. Esta desventaja frente a la política pública de Bogotá, soslaya el conocimiento efectivo del nivel de implementación o el nivel del déficit de implementación de la política pública.

No obstante y pasados cuatro años de la reglamentación de la política pública, en los primeros meses del presente año 2015, se ordenó la realización de la primera caracterización de la población LGBTI, arguyendo que la misma sería de utilidad para la construcción de la línea base y por ende, para el desarrollo del plan de acción<sup>55</sup>.

El modelo de implementación de Medellín posee características propias del modelo *Top-Down*, en el cual la administración pública tiene una relación con los actores sociales basada en la verticalidad y en la jerarquización (Roth, 2002), un ejemplo de ello es la deslegitimación y poca atención que presta la administración a las instancias de participación ciudadana creadas por el Acuerdo 08.

En contraste, la implementación de la Política Pública LGBT de Bogotá, ha estado marcada por el quehacer mancomunado entre administración Distrital y población civil, siendo un ejemplo de implementación *Bottom-up*<sup>56</sup>. Este tipo de implementación ha sido posible gracias al uso de las instancias de participación por parte de las poblaciones

---

<sup>54</sup>Gamboa, A. (2014) Medellín no le cumple a las personas LGBTI. En: Bajo la Manga. Tomado el día 15 de mayo de 2015, de: <http://www.bajolamanga.co/index.php/component/k2/item/338-medellin-no-le-cumple-a-las-personas-lgbti>

<sup>55</sup>Botero, T. A (2015) A Sellar los compromisos en campaña con la población LGBTI. En: El fichero. Tomado el día 15 de mayo de 2015, de: <http://www.elfichero.com/a-sellar-los-compromisos-en-campana-con-la-poblacion-lgbti/>

<sup>56</sup>Cuando se hace alusión a la implementación Bottom-up, se retoma la acepción propuesta por Roth (2002). “los modelos que se inspiran en esta segunda categoría se desarrollaron como enfoques críticos o alternativos frente a las deficiencias y a la ineficiencia (el implementation gap) que presentan los procesos de implementación tradicionales Top down. Según esta segunda concepción se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente, o por retroceso, en vez de descendente” (Roth, 2002, p. 109-110)

LGBT y de la legitimación de estas instancias por parte de la administración distrital (como se podrá observar en el capítulo 6).

También se debe destacar que el proceso mismo de diseño y desarrollo de la política pública, permite circunscribir la implementación en el enfoque de Gestión Pública. Esta premisa se fundamenta en el hecho de que la política se asienta en una teoría sólida, cobijada por un enfoque diferencial y enfoque de transformación cultural que permiten pensar y desarrollar programas en vía de la transformación de comportamientos del resto de la sociedad, para luego consolidar los objetivos de cada uno de los proyectos encaminados a la implementación de la política y de los objetivos generales de la política pública. En conjunto con la solidez teórica se cuenta con un Plan de acción basado en procesos estratégicos, distribuidos por lineamientos, que impiden que se pierda el horizonte de la política y, con una Mesa Interinstitucional (Salinas, 2010) compuesta por funcionarios de todas las Secretarías que se encuentran relacionadas con la implementación de la política pública, lo que evita que alguno detenga procesos, se retrase o que sea irresponsable con su papel al interior de los proyectos, ya que deben presentarse avances y proponerse soluciones en dicha mesa. Asimismo, la figura al frente de la política pública, y que aparece como la directamente encargada, en este caso el Alcalde o Alcaldesa de turno, plantean un apoyo activo y permanente a la política pública, especialmente cuando se presenta al consejo consultivo como el órgano de apoyo al direccionamiento del Alcalde(sa) y como ejecutante de la misma, a la Dirección de Diversidad Sexual (creada por el exalcalde Luis Eduardo Garzón), adscrita a la Secretaría Distrital de Planeación.

### *Evaluación*

Durante el rastreo de información se encontraron dos evaluaciones a la política pública de Bogotá: la primera, realizada desde la Alcaldía, específicamente desarrollada por la Mesa Intersectorial de Diversidad Sexual; y la segunda, llevado a cabo en el año 2014 por las Magísters y profesoras en Género de la Universidad Nacional (Camila Esguerra y Jeisson Alanis Bello, se utiliza la expresión profesora para ambas, dado que se refieren en los documentos de la investigación, de esta forma), por encargo del Ministerio del Interior, como aporte al marco político y conceptual de la política pública

nacional colombiana para la garantía de los derechos de las personas de los sectores LGBTI.

La evaluación realizada por la alcaldía del distrito denominada “Balances y perspectivas”, se sitúa en lo que Parsons (2007) llama evaluación multifactorial, dado que evalúan los problemas y la influencia que la implementación de la política pública ha tenido en estos, llevando a cabo comparaciones de la situación actual con la situación anterior a la implementación de la política pública (Parsons, 2007, p. 615-632), desarrollando además mediciones multifactoriales, donde se analizaron desde los recursos económicos con los cuales se cuenta, hasta la eficiencia de las capacitaciones de los funcionarios públicos, el recurso humano a su disposición, los recursos organizacionales, los datos de acceso a la educación, de acceso a la salud, el fortalecimiento del empoderamiento, el trabajo de los grupos de interés, los logros del Plan de Acción por sectores (Planeación, integración social, Gestión pública, etc).

Como lo señala el título de la evaluación, la idea principal es la de reinterpretar el problema a partir de los logros alcanzados y los no obtenidos, con el fin de repensar la problemática, para conocer las mutaciones y reestructurar la focalización de la gestión, señalándose una serie de recomendaciones al respecto.

En la segunda evaluación titulada: “Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI En Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica” (Esguerra y Bello, 2014), se argumenta la importancia de la articulación del enfoque de interseccionalidad para conformar un bloque efectivo de políticas y por ende acciones que posibilitarían el reconocimiento de los sectores LGBTI de Colombia. La teoría aplicada por la evaluación es la teoría feminista interseccional afro y los casos de análisis para sustentar la necesidad de este tipo de enfoque en la realización de políticas públicas, es el caso de la política pública en Bogotá y Valle del Cauca.

La articulación de esta teoría con la alternativa que propone Brown (2006) retomando la noción foucaultiana de investigar los rasgos que se han instituido a través de la historia en el Estado, que perpetúan y masifican la opresión masculina permite conocer, las dimensiones que estructuran la dominación desde el Estado y permiten su análisis particular y su articulación como un todo. La base de esta teoría se encuentra, en lo que

el autor clasifica como: dimensión legislativa o liberal, capitalista, de prerrogativa política y burocrática.

La interseccionalidad, permite analizar las desigualdades sociales para superponerlas con las nociones poblacionales, identitarias y multiculturales que se han naturalizado y bajo las cuales se edifican las políticas públicas. Esta perspectiva adopta una posición compleja de las desigualdades, relacionándolas con las diferentes jerarquías que subdividen la sociedad (Clase socioeconómica, raza-etnia, edad territorio, capacidad física, motora, sensorial, entre otras).

En síntesis, la interseccionalidad como enfoque y perspectiva, busca comprender “el funcionamiento de las opresiones entrelazadas como una matriz de dominación”, presentando los ejes de poder entretejidos y las posibilidades de abordarlas desde la administración pública.

Entre las conclusiones que surgen de la búsqueda que se da sobre el tema de interseccionalidad y la utilización de esta por parte de la administración pública en cuanto a políticas sociales, se anota que las políticas de reconocimiento no han alcanzado el efecto que se buscaba con su promulgación, dado que aunque el diseño de políticas como la de Bogotá y Valle del Cauca destinadas a las poblaciones LGBTI se inscriben en la perspectiva interseccional, al momento de establecer el plan de acción, se obviaron sugerencias que surgieron desde esa perspectiva.

En cuanto a la política de Medellín, se encontró una investigación sobre el proceso de agendamiento de la misma y un diagnóstico de la implementación de la política llevado a cabo por la recién conformada Alianza Social LGBTI de Medellín<sup>57</sup>, que no cumple

---

<sup>57</sup>“La Alianza Social LGBTI de Medellín, es una organización que nace a partir de un acuerdo de voluntades que agrupa a otras organizaciones sociales, colectivas y activistas, en beneficio de los derechos humanos de la población LGBTI, para visibilizar sus formas de apropiación cultural y artística, fortalecer su accionar político, y evidenciar toda discriminación, mediante procesos pedagógicos y de empoderamiento. La conforman: Organizaciones que sin tener como objetivo central a la población LGBTI, apoyan al sector, Organizaciones que trabajan decididamente por la población y Activistas independientes”. Para más información al respecto ver Alianza Social LGBTI Medellín. (n.d). En Facebook [Fan page]. Obtenida el día 17 de mayo de 2015, de: <https://www.facebook.com/AlianzaLGBTI/timeline>

con las características propias de una evaluación y se asemeja más a una veeduría ciudadana. El primero de autoría de Catalina Marín (Colombia, 2012), realizado para optar al título de Politóloga en la Universidad de Antioquia y titulado: “Análisis de los actores y su participación en la construcción del problema LGBT en la agenda pública del municipio de Medellín de 2004 a 2010 desde el enfoque de redes”. A este enfoque, Marín agrega el enfoque del institucionalismo histórico centrado en los actores y la teoría de los “modos de interacción”, que en su conjunto le permiten observar la interacción entre los actores y los espacios que habitan; la relación entre los actores institucionales y sociales, su articulación en red y la participación de cada uno en la construcción del problema LGBT en la agenda pública del municipio; empero no se ahondará más en ella dado que no es una evaluación.

Por su parte, el diagnóstico que desarrolló la Alianza Social, se basó en una consulta a las ocho Secretarías consideradas como claves (corresponsables) en la implementación de la política pública: Gobierno, Juventud, Desarrollo Económico, Equidad de Género, Cultura, Participación Ciudadana, Salud y Educación. Según lo señalado<sup>58</sup>, y según estos, cuatro secretarías (Juventud, Desarrollo, Económico, Participación Ciudadano y Salud), no presentaron informes por diferentes razones, mientras las cuatro restantes, presentaron una serie de programas desarticulados, que “no respondían a objetivos concretos y medibles y muchas veces interrelacionados en temáticas que no respondían a los distintos componentes de la política, descritos en el Acuerdo 08 de 2011”<sup>59</sup>.

El diagnóstico culmina con siete exigencias precisas a la administración municipal. La primera gira en torno a la expedición de un decreto reglamentario que acople el artículo dos (relacionado con la corresponsabilidad de las dependencias administrativas en la implementación de la política pública) del decreto 1928 de 2011 a la actual estructura; la segunda, centrada en la construcción pactada de un plan de acción y la elaboración de una línea base; la tercera, reclama la estipulación de unos indicadores que permitan

---

<sup>58</sup>Gamboa, A. (2014) Medellín no le cumple a las personas LGBTI. En: Bajo la Manga. Tomado el día 15 de mayo de 2015, de: <http://www.bajolamanga.co/index.php/component/k2/item/338-medellin-no-le-cumple-a-las-personas-lgbti>

<sup>59</sup> Gamboa, A. (2014) Medellín no le cumple a las personas LGBTI. En: Bajo la Manga. Tomado el día 15 de mayo de 2015, de: <http://www.bajolamanga.co/index.php/component/k2/item/338-medellin-no-le-cumple-a-las-personas-lgbti>

medir la implementación de la política pública; la cuarta convoca a la renovación del Consejo Consultivo; la quinta exige la fijación de una fecha de entrega de rendición de cuentas anual que permita conocer los avances en los compromisos pactados; la sexta demanda el establecimiento de una evaluación y un plan de mejoramiento de los servicios del Centro para la Diversidad Sexual y de Género, y la séptima, insta a la reubicación de la responsabilidad de la implementación, teniendo en cuenta el enfoque de transformación cultural en el cual se cimenta la política pública, sugiriendo como coordinadores directos a las Vicealcaldías de Educación, Cultura, Participación, Recreación y Deporte<sup>60</sup>.

Cabe señalar que tras la búsqueda preliminar para la realización del presente capítulo, no se encontraron evaluaciones relacionadas con la implementación de la política pública (a diferencia del diagnóstico y análisis sobre el agendamiento expuestos anteriormente).

### **5.1. Medellín y Bogotá: delimitación de los casos, por qué esos casos, por qué compararlos.**

A partir del análisis comparado de la ejecución de dos procesos estratégicos de la política pública de Bogotá y de sus equivalentes en la política pública de Medellín, se buscó poner a prueba la hipótesis de que la ineficiencia en la implementación de programas destinados a lo educativo (comprendiéndose lo educativo en sentido amplio, ubicándose en su interior, incluso a los programas continuos de capacitaciones a funcionarios públicos y fuerza pública), al momento de implementarse una política de reconocimiento, desencadena un efecto negativo (las torna infructuosas) sobre las demás iniciativas que busquen constituir un avance para el logro de ese reconocimiento, dado que la prioridad de una política de reconocimiento es el cambio de imaginarios, y este cambio se logra en parte por la reestructuración del sector educativo.

---

<sup>60</sup> Gamboa, A. (2014) Medellín no le cumple a las personas LGBTI. En: Bajo la Manga. Tomado el día 15 de mayo de 2015, de: <http://www.bajolamanga.co/index.php/component/k2/item/338-medellin-no-le-cumple-a-las-personas-lgbti>

Los Procesos Estratégicos a comparar del Plan de acción de la Política Pública de Bogotá para corroborar la hipótesis planteada, son: **El Proceso Estratégico 1:** *Fortalecimiento institucional en los niveles distritales y locales*. De este se analizará el **Componente 1:** *Desarrollo de capacidades y competencias institucionales*, su respectiva **Línea de acción 1:** *Instituciones, servidoras y servidores de la Administración Distrital en sus niveles central, local y descentralizado cuentan con herramientas, metodologías, y conocimientos técnicos para la incorporación en su práctica cotidiana y en su ejercicio como servidor (a) la perspectiva de derechos con enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género*. Específicamente, las acciones 4, 5, 6.

**Acción 4:** *Inclusión de acciones y mecanismos que erradiquen las discriminaciones y exclusiones por orientaciones sexuales e identidades de género institucionalizados en los sectores central, descentralizado y local de la Administración Distrital*.

**Acción 5:** *Formación al personal de la Policía Metropolitana de Bogotá desde la perspectiva de derechos con enfoque de identidades de género y orientaciones sexuales, como garantes de la convivencia en la ciudad y de una ciudad libre de violencias*.

**Acción 6:** *Asesoramiento técnico a la Policía Metropolitana de Bogotá para la incorporación de la perspectiva de derechos con enfoque de identidades de género y orientaciones sexuales en sus procesos, procedimientos e instrumentos*.

Adicionalmente, se analizará el **Componente 2:** *Garantía del acceso, uso y disfrute de los sistemas institucionales de servicios públicos sociales*. **Línea de acción 2:** *El sistema Distrital de Educación cuenta con políticas, mecanismos, procedimientos, proyectos y acciones que garantizan el acceso, la permanencia, retorno como parte del derecho a la educación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos con identidades de género y orientaciones sexuales no normativas*. Con las acciones 1, 2 y 5.

**Acción 1:** *Adecuación de pedagogías que promuevan y reconozcan la perspectiva de derechos con enfoque de identidades de género y orientaciones sexuales, en los planes educativos institucionales*.

**Acción 2:** *Implementación de nuevas pedagogías que promuevan y reconozcan la perspectiva de derechos con enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género, en los planes educativos institucionales*.

Y la **Acción 5:** *Establecimiento de programas educativos que permitan a personas de los sectores LGBT, iniciar y culminar los diferentes ciclos educativos teniendo en cuenta las particularidades de cada sector.*

Además se utilizará para parangonar el **Proceso Estratégico 2:** *Corresponsabilidad en el ejercicio de derechos;* **Componente 1:** *Ampliación de capacidades para el ejercicio de derechos y para la ciudadanía;* **Línea de acción:** *Las personas y organizaciones de los sectores LGBT ejercen su autonomía y liderazgo en la representación de sus intereses.* **Acción 3:** *Fomento a procesos organizativos de personas intersexuales y de los sectores LGBT con mayores dificultades en su organización para la representación de sus intereses en las políticas públicas, planes, programas y espacios de decisión del Distrito Capital.*

**Componente 2:** *Promoción y Fortalecimiento de la organización social de los sectores LGBT;* **Línea de acción:** *Las organizaciones sociales y comunitarias LGBT cuentan con condiciones que facilitan la interacción entre organizaciones de los sectores LGBT y la institucionalidad local y distrital para la inclusión de sus iniciativas y sus necesidades en las agendas públicas locales, distritales, nacionales y sectoriales.*

**Acción 1.** *Fortalecimiento de las organizaciones de los sectores LGBT, en su capacidad en el ejercicio de sus derechos y su incidencia ante las entidades del Distrito.*

Puesto que en la ciudad de Medellín no se desarrolló un Plan Estratégico en sentido estricto, como se propuso en el Artículo 7 del Acuerdo 08 de 2011, se analizarán los programas centrados en la capacitación de los integrantes de la fuerza pública, desarrollados desde la Oficina Coordinadora de Derechos Humanos de la Policía Metropolitana en corresponsabilidad con el Centro para la Diversidad Sexual y de Género. Estando la Oficina, encargada de propiciar el cumplimiento de la Directiva 006 de 2010, que señala la importancia de realizar una atención diferencial, que configure el contexto propicio para el respeto de los Derechos Humanos de las poblaciones vulnerables y diversas.

Paralelamente, se analizarán los programas desarrollados por el Centro para la Diversidad Sexual y de Género, encaminados al desarrollo de acciones afirmativas junto a la Universidad CES y la Universidad Eafit. Y por último, el programa de



corresponsabilidad entre *Jóvenes a lo Bien* (programa de la Policía Metropolitana), el SENA, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Inclusión social y la Secretaria de Educación, encaminado a disminuirla cantidad de población Transgenerista en estado de prostitución de la Zona de Barbaçoas.

Los Procesos Estratégicos elegidos poseen como tema transversal o principal, la educación. La elección estuvo supeditada al papel preponderante que el componente de educación tiene en cada una de las políticas.

En las líneas que se refieren a la operacionalización que se llevará a cabo en Medellín, no se observa con claridad el papel de la educación. No obstante, activistas entrevistados como Humberto Tobón, Director del Colectivo LGBTI de Antioquia, señalan que el sector educación “es la carta fuerte y el componente más significativo de la política pública LGBTI de Medellín”<sup>61</sup>.

La importancia de la educación en este tipo de políticas públicas, que van dirigidas a erradicar problemáticas que restringen los derechos culturales, espaciales, sociales y políticos de un sector social vulnerado y vulnerable, radica en el hecho de que al ser la discriminación, y las acciones derivadas de esta, actitudes y prácticas sociales e institucionales, que circunscriben en el sujeto diverso atributos de inferioridad, sustentados bajo razones autoritarias de grupos legitimados socialmente como los detentadores de la verdad (Guasch, 2000, p. 114-115). La legitimación de las identidades existentes y la re-significación del sentido de lo minoritario y de lo diferente, recae en los espacios en los cuales, los repertorios ideológicos y las creencias que evitan el reconocimiento puedan limitarse, coexistiendo además con el desarrollo de una reflexión crítica sobre las diferentes causas y formas de discriminación.

De la misma forma, la educación y más específicamente, la posibilidad de acceder a ella, le permitiría a poblaciones Trans, diversificar las posibilidades de roles a desempeñar al interior de la sociedad, accediendo a espacios diferentes y con expectativas positivas socialmente y económicamente en razón de que se les ha

---

<sup>61</sup> Opinión de Humberto Tobón. Activista Gay. Director del Colectivo LGBTI de Antioquia. Entrevistado el 14 de Agosto de 2012 en las Instalaciones del Centro para la Diversidad Sexual y de género ubicado en la ciudad de Medellín.

relegado a espacios y trabajos específicos que atentan contra su integridad y libertad de elección como los espacios marginados y violentos de las ciudades, para desempeñar actividades como la peluquería y la prostitución.

Las políticas públicas, como políticas de reconocimiento, poseen un sentido explícito e implícito relacionado con los resultados que se buscan obtener con ellas (Muller, 2006, p. 57). En el caso de las políticas públicas dirigidas a las poblaciones LGBTI se busca lograr un verdadero reconocimiento a partir de la transformación de la estructura social que instituye las relaciones sociales y las formas en las cuales deben darse (vertical u horizontalmente).

La estructura social se encuentra entretejida por una serie de dispositivos entre los que se encuentra un dispositivo de disposiciones sexuales, que tiene como resultado la configuración de una noción de género socio-perceptiva, que se sitúa entre las capas sociales y edifica un proceso de introyección en cada uno de los habitantes del territorio social. Esta introyección puede ser de tipo positivo o negativo, dado que a pesar de constituir una característica funcional relacional al interior de las sociedades, puede ser aceptada o no, por los diferentes actores que confluyen en ella.

#### *Por qué esos casos y por qué compararlos*

La selección de la política pública LGBT de Bogotá y la LGBTI de Medellín, se basó en el procedimiento de selección de casos propio de las investigaciones cualitativa de N pequeña, el cual a diferencia de la selección en investigaciones de N grande que se caracteriza por la aplicación de técnicas estadísticas muestrales (Ramos, 2012), focaliza la selección en la variable dependiente, esto quiere decir que de acuerdo a la variable dependiente se selecciona una serie de casos que permitan observar el fenómeno que se desea investigar.

Considerando que la variable dependiente de la presente investigación era: Nivel o grado de impacto de los programas educativos de la política pública LGBTI, focalizados en la población Transgenerista, que el estudio era intranacional (ubicado en Colombia) y que para el momento de la selección únicamente se contaba con la política pública departamental del Valle del Cauca y con la política pública municipal de Medellín y la

distrital de Bogotá, se seleccionaron las políticas públicas de Medellín y Bogotá, por ser unidades territoriales similares.

Por otro lado y siguiendo a Pérez (2008), comparar tiene una serie de ventajas entre las que se encuentran dos que se retomaron en este trabajo, puesto que eran fundamentales para que la comparación (en términos evaluativos) de las políticas públicas LGBT/I de Bogotá y Medellín brindaran resultados aportantes para el conocimiento de la implementación de políticas públicas LGBTI en Colombia. Estas ventajas son: primera, la comparación permite “observar cierta diversidad en el fenómeno de interés” (Pérez, 2008, p. 4) y en este caso concreto permitió conocer la implementación desde dos modelos de gestión diferentes, donde el entorno particular de cada caso condicionó y/o posibilitó los procesos de implementación; y segunda, “el acto comparativo tiene una función explicativa, no meramente descriptiva” (Pérez, 2008, p. 4), lo que ayudó en la descripción de ambas ciudades desde lo político, social y cultural, acercando el estudio contextual al contextual de justificación, que llevó a una inferencia descriptiva relacionada con el contexto de ejecución e implementación de ambas políticas públicas, iniciando el proceso de contrastación y contraposición de variables causales.

## **5.2. Breve génesis del proceso de reconocimiento a las poblaciones LGBTI en Colombia.**

*Comunidad LGBTI*<sup>62</sup>, es la denominación que se da a la articulación y la unificación de un conjunto de poblaciones pertenecientes a un sector social poseedor de una conducta sexual no estándar. Esta disidencia sexual, es un rasgo personal e identitario que se encuentra por fuera de las fronteras del género, delimitadas por la razón patriarcal (Vélez-Pelligrini, 2008, p. 44-108), bajo la cual se ha instituido la sociedad a través de la historia; y de los estándares deterministas del sexo, por lo que a los sujetos inmersos dentro de esta conducta no estandarizada se les denota (por sectores conservadores,

---

<sup>62</sup> Las siglas serán utilizadas según el año al que se esté haciendo referencia, dado que solo desde el 18 de marzo del 2011 se habla de población LGBTI. Salazar, Hernando. Y ahora, los intersexuales. BBC Mundo. 2011. Tomado el día 10 de octubre de 2012, de: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110317\\_colombia\\_intersexuales\\_homosexuales\\_gaysLav.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110317_colombia_intersexuales_homosexuales_gaysLav.shtml)

religiosos, entre otros) como ‘parias evolutivos’, como diferentes, porque rompen con el ideal de un “nosotros” como cuerpo homogéneo.

Por tal motivo, sus derechos han sido vulnerados a través de la historia y su acceso a la ciudadanía desde el status legal-formal y el status simbólico que se da tras la mediación de la comunidad política, que gestiona el contenido de la ciudadanía, su uso y sus límites (Walzer, 1997, p. 41), ha sido determinada y moralizada por sectores ortodoxos y religiosos<sup>63</sup> que conforman una comunidad política que se autoerige como la encargada de prescribir lo justo y lo injusto, legitimando los criterios de distribución injusta (Walzer, 1997, p. 41) de la ciudadanía. El poder de estos sectores (ortodoxos) al interior de la política nacional y de las comunidades políticas en general que coexisten en ella, continúa siendo preponderante. Por tal motivo, las fuertes desigualdades reales en términos de ciudadanía se introyectan positivamente por parte de quienes componen el nosotros-unificador y el Otros-excluyente.

A finales del siglo XX en Colombia, las poblaciones LGBTI continuaban inmersas<sup>64</sup> en una arqueología del silencio, en tanto su escenario era la sombra y la oscuridad de la noche de los rincones de las calles de las ciudades colombianas, y su lenguaje era el silencio, ya que no poseían una voz audible para el resto de la sociedad. En el caso colombiano fue sólo hasta 1936 que se aceptó la existencia de los individuos diversos sexualmente, con la expedición del Código Penal, “aunque con la advertencia, conocida desde el Código de Policía (1927), de que se permiten las relaciones sin que éstas sean motivo de escándalo, lo que dio una visibilidad por la vía de la punición y el castigo, no por las vías del reconocimiento.”<sup>65</sup>La promulgación de este Código penal, ratificó el

---

<sup>63</sup> Semana (2011). “El matrimonio homosexual hiere de muerte la institución Familiar”, entrevista al secretario de la Conferencia Episcopal. Bogotá. Tomado del día 14 de octubre de 2012, de: <http://www.semana.com/nacion/matrimonio-homosexual-hiere-muerte-institucion-familiar/161127-3.aspx>

<sup>64</sup>Velandia Mora, Manuel Antonio (2011). Historia del Movimiento L & G Colombiano desde sus orígenes hasta la culminación del siglo XX. Una historia vista en primera persona. Páginas 2-9. Recuperado el 14 de octubre de 2012, de <http://es.scribd.com/doc/60457810/Historia-del-Movimiento-L-G-colombiano-desde-sus-origenes-hasta-la-culminacion-del-siglo-XX>

<sup>65</sup> Bustamante Tejada, Walter Alonso. Invisibles en Antioquia 1886-1936. Una arqueología de los discursos sobre la homosexualidad. Oficina de comunicaciones y divulgación Cultural, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Recuperado el 14 de Octubre de 2012, de <http://cancerbero.unalmed.edu.co/~ingorganizacion/comunicaciones/pagina15.htm>

carácter delictivo de sus conductas al permitirles un nivel de actuación que no llegase al escándalo<sup>66</sup>, las poblaciones diversas continuaron invisibilizadas, violentadas física, sexual y psicológicamente; continuaron siendo objeto de “pánicos morales” y de discriminación. Sus realidades aun no eran realmente visibles.<sup>67</sup>

Para propiciar el acceso a una ciudadanía efectiva de las poblaciones LGBTI en el país, en el año 2000 se le da configuración a la “Primera Convención Nacional de Gays y Lesbianas”, con el fin de construir el Proyecto Agenda, encaminado a lograr la “visibilización” de la población gay.

Aun así, las poblaciones LGBTI, para aquel entonces LGBT, continuaron excluidas y relegadas a vivir como ciudadanas y ciudadanos de segunda categoría, expuestos a violencias sistemáticas.

Entre las consecuencias generales y particulares de la violencia sistemática ejercida sobre grupos poblacionales marginados, entre los que se encuentran las poblaciones diversas, se encuentran fenómenos como la discriminación y la violencia física que afectan la convivencia pacífica que confluyen con el desarrollo humano<sup>68</sup> y el interés general de la sociedad. La situación sopesa el nivel de eficiencia existente en los subsistemas funcionales del Estado y sus redes territoriales administrativas. Factores como el anteriormente nombrado, sumados a las demandas de grupos sociales, a recomendaciones efectuadas desde organismos internacionales<sup>69</sup> y a exigencias

---

<sup>66</sup> Bustamante Tejada, Walter. El invento del homosexual, una tradición de persecución; invisibilidad, una forma de resistencia: discursos en la construcción de las homosexualidades. En: *“Invisibles en Antioquia 1886-1936. Una arqueología de los discursos sobre la homosexualidad”*. Colección Ojo de Agua: La Carreta del Arte. Colombia. 2004.

<sup>67</sup> Medellín cultura, una sola ciudad. Cardona Zuluaga, Cristina (2012). Discriminación LGBTI en Medellín, de la palabra al hecho. Tomado el día 14 de octubre de 2012, de: [http://www.medellincultura.gov.co/ciudadania/Paginas/C\\_discriminacion\\_lgtbi.aspx#](http://www.medellincultura.gov.co/ciudadania/Paginas/C_discriminacion_lgtbi.aspx#)

<sup>68</sup> Guarín, G. (2011). Los derechos humanos y la violencia. Revista de Ciencias Humanas – UTP. N° 31. Recuperado de: <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev31/derechos.htm>.

<sup>69</sup> El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha recordado que el respeto por la libertad cultural, la diversidad y los derechos de los grupos discriminados, como la población LGBT, son elementos esenciales en el desarrollo humano y en el avance de los pueblos. Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy. Ediciones Mundi-Prensa. 2004. Disponible en [www.pnud.org](http://www.pnud.org).

cimentadas bajo marcos normativos nacionales, por parte de organizaciones no gubernamentales, como Colombia Diversa<sup>70</sup>, inciden en la adopción de medidas por parte de estas redes administrativas. Las políticas públicas de Medellín y Bogotá, y la política social de la Gobernación del Departamento del Cesar, son un ejemplo de estas medidas administrativas.

El contexto social, legal y cultural en términos nacionales, en el cual se veían inmersas las poblaciones diversas antes y durante el diseño de la política pública de Bogotá, era totalmente contrario a sus derechos como ciudadanos colombianos. Se les acusaba de laxismo y se buscaba minimizar la visibilización que se había logrado alcanzar hasta aquel momento (2006-2009). Un ejemplo de ello, fue el proyecto de ley que tuvo curso en el Congreso durante el año 2008, con el cual el senador del Movimiento Colombia Viva en Unidad Cristiana, buscaba que en el Código Nacional de Policía, se adicionara un artículo que obligara a las personas LGBT y a las trabajadoras sexuales del país, a atender a lo que el senador denominaba “normas mínimas de comportamiento público”. Además, se agregaba que la fuerza pública se encargaría de determinar qué actos o comportamientos podrían tomarse como una violación a los deberes propios del espacio público.

En contraste, en el ámbito jurisprudencial, se dieron una serie de avances durante este periodo por fallos de la Corte Constitucional, como lo son la Sentencia C-798 de asistencia alimentaria y la Sentencia C-336 sobre la pensión para compañero(a) sobreviviente.

Este ambiente nacional normativo ambivalente, no tenía efectos positivos en la cotidianidad de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas. Por el contrario, coadyuvó en la perpetuación de la situación de poblaciones como la transgenerista en esferas como la educativa, donde sus posibilidades de permanencia o acceso se tornaron problemáticas tras el inicio de su cambio estético y físico.

---

<sup>70</sup> Colombia Diversa busca “Promover la plena inclusión, el respeto de la integralidad de los derechos, el reconocimiento y la movilización de Lesbianas, Gay, Bisexuales y personas Trans (LGBT) en los ámbitos económico, social, político y cultural, con el fin de contribuir en la construcción de una sociedad democrática, moderna y con justicia social en Colombia”. Anualmente realizan informes sobre las condiciones de las poblaciones LGBTI en el país. Disponible en colombiadiversa.org.

Para aquel entonces, “la educación se encontraba vedada para las mujeres transgeneristas”<sup>71</sup>, impactándose directamente sus posibilidades de acceso al mercado laboral que se ve ligado al rol estereotipado que se les ha designado representar al interior de las sociedades (ser trabajadoras sexuales o peluqueras). Y esto se vio reflejado en ciudades como Bogotá y Medellín, donde la situación de la población transgenerista y en general de las personas diversas en su orientación sexual o su identidad de género, era problemática y preocupante en esferas como la educativa.

Las barreras de acceso y permanencia de estas, en el sistema escolar del Distrito Capital, presentaba datos estadísticos preocupantes como: 1) en un 26% de casos, la orientación sexual o la identidad de género, se presentaron como una variable cuantificable a la hora de definir si se era admitido o no un aspirante a pertenecer a una institución educativa. 2) el 71% de personas entrevistadas, entre estudiantes, docentes y administrativos de las instituciones educativas, afirman que la orientación sexual diferente a la heterosexual, sería causal de dificultades en el contexto escolar. Señalándose que el 20% de esas dificultades se caracterizarían por señalamientos y comentarios, el 19% por burlas, el 18% por rechazo y aislamiento y el 17% por violencia verbal<sup>72</sup>.

Presentándose Bogotá como una ciudad que vivía en un ambiente de discriminación detonante de una continua violencia caracterizada por una serie de agresiones físicas, verbales y detenciones arbitrarias, ejecutadas contra la población transgenerista<sup>73</sup>.

Por otro lado, el contexto que se dio previo al diseño de la política pública de Medellín en el ámbito normativo<sup>74</sup>, fue más de avances que retrocesos. Sin embargo, las

---

<sup>71</sup> Confluencia Nacional de Redes de Mujeres. Informe: sombra Solombia. Al comité de la CEDAW. Presentado al 37° período de sesiones - 15 de enero a 2 de febrero de 2007 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer - Naciones Unidas CEDAW - Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

<sup>72</sup> Olaya, Eucaris. Barreras de acceso y permanencia de personas lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas –LGBT en el sistema educativo de Bogotá. Secretaría de Planeación. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2008. Tomado el día 17 de agosto de 2014, de: [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticasLGBT/Observatorio/BARRERAS\\_DE\\_ACCESO\\_Y\\_PERMANENCIA\\_PERSONAS\\_LGBT\\_EN\\_EDUCAI.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticasLGBT/Observatorio/BARRERAS_DE_ACCESO_Y_PERMANENCIA_PERSONAS_LGBT_EN_EDUCAI.pdf)

<sup>73</sup> Informes anuales. Colombia Diversa. Recuperados el día 19 de julio de 2014, de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/index.php/publicaciones/documentos>

herramientas para hacerlas efectivas no fueron las suficientes, perpetuándose la vulneración de derechos a la población.

Las poblaciones LGBTI de la ciudad de Medellín<sup>75</sup>, fueron segregadas y confinadas a espacios socialmente excluyentes, lo cual evitaba que en su gran mayoría y de forma más particular, los/as Trans (Travestis, Transexuales, Transgénero, Transformista), y los/as homosexuales que muestren una tendencia disidente efectiva y fuerte, desestandarizando la apariencia de su género, accedieran a la vida laboral, lo que las ha obligado en un gran número, a habitar el mundo de la prostitución.

---

<sup>74</sup> - la Policía Nacional expidió la circular 006 de 2010 que promueve la “garantía y respeto a los derechos de la comunidad LGBT.-Se debatió el proyecto de Ley sobre el matrimonio igualitario

<sup>75</sup>Informe Anual 2010. Colombia diversa. Recuperado el día 5 de julio de 2014, de: [http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/images/stories/PUBLICACIONES\\_FINAL/DOCUMENTOS/Informes\\_institucionales\\_CD/DOCUMENTOS/InformeAnual2010.pdf](http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/images/stories/PUBLICACIONES_FINAL/DOCUMENTOS/Informes_institucionales_CD/DOCUMENTOS/InformeAnual2010.pdf).



## **6. Evaluación de la implementación de las políticas públicas LGBTI de Medellín y LGBT de Bogotá, a partir de un análisis comparado multinivel.**

La evaluación que se desarrolla en las siguientes páginas, tiene como herramienta fundamental la utilización de tres niveles de comparación (procedimental, conductual y actitudinal, los cuales se describen a continuación), que permitirán llevar a cabo un análisis de políticas públicas teniendo en cuenta procedimientos políticos, ámbito legislativo y administrativo, estado de los programas, apoyo hacia las acciones que componen la política pública desde los programas de gobierno y los planes de desarrollo (procedimental); asimismo, permitirá develar el papel de los colectivos sociales y en general de los actores que se ven inmersos en la política pública (en este caso específico, la implementación) y cómo estas relaciones intervienen en la implementación de la política (nivel conductual). Adicionalmente, la comparación multinivel, posibilita la dilucidación de los juicios, sentimientos y opiniones que crean las poblaciones objetivo, en torno a los programas, las actividades, la política pública en sí misma o de los estamentos de la administración pública que se encargan de ella, por lo que se da una conexión “de criterios de valor con la información y los sentimientos” (Almond y Verba, 1970, p. 31) de esta población (nivel actitudinal), dando como resultado la percepción de bienestar social de la población objetivo frente a la implementación.

A continuación, se observa cómo se operacionaliza el análisis evaluativo multifactorial-multinivel comparado.

### **6.1. Nivel procedimental:**

Los Procesos Estratégicos que se comparan en el nivel procedimental, concretamente en la V1 (AP), pertenecientes al Plan de acción de la Política Pública de Bogotá Distrito Capital, son: La **acción 5:** *Formación al personal de la Policía Metropolitana de Bogotá desde la perspectiva de derechos con enfoque de identidades de género y orientaciones sexuales, como garantes de la convivencia en la ciudad y de una ciudad libre de violencias*, y la **acción 6:** *Asesoramiento técnico a la Policía Metropolitana de Bogotá para la incorporación de la perspectiva de derechos con enfoque de identidades de género y orientaciones sexuales en sus procesos, procedimientos e instrumentos.*

Ambas acciones hacen parte de la Línea de acción 1 del Componente 1, del Proceso Estratégico 1.

De la implementación de la Política Pública de Medellín por su parte, se analizarán las acciones del proyecto “Diversidad sexual en Medellín vivo y convivo” centrados en la capacitación de los integrantes de la fuerza pública, desarrollados desde la Oficina Coordinadora de Derechos Humanos de la Policía Metropolitana en corresponsabilidad con el Centro para la Diversidad Sexual y de Género. Estando la misma encargada de propiciar el cumplimiento de la Directiva 006 de 2010, que señala la importancia de realizar una atención diferencial que configure el contexto propicio para el respeto de los Derechos Humanos de las poblaciones vulnerables y diversas.

En tanto que en la V2 (VD), se evaluarán tanto la **acción 1:** *Adecuación de pedagogías que promuevan y reconozcan la perspectiva de derechos con enfoque de identidades de género y orientaciones sexuales, en los planes educativos institucionales*, como la **acción 2:** *Implementación de nuevas pedagogías que promuevan y reconozcan la perspectiva de derechos con enfoque de orientaciones sexuales identidades de género, en los planes educativos institucionales* y la **acción 5:** *Establecimiento de programas educativos que permitan a personas de los sectores LGBT, iniciar y culminar los diferentes ciclos educativos teniendo en cuenta las particularidades de cada sector*, que hacen parte de la Línea de acción 2, del Componente 2, del Proceso Estratégico 1, procedentes del plan de acción de la política pública de Bogotá. De la política pública de Medellín, los programas desarrollados por el Centro para la Diversidad Sexual y de Género, encaminados al desarrollo de acciones afirmativas y de intervención, plasmados en el mismo proyecto “Diversidad sexual en Medellín vivo y convivo”.

Y por último, el programa de corresponsabilidad entre Jóvenes a lo Bien (programa de la Policía Metropolitana), el SENA, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Inclusión social y la Secretaria de Educación, encaminado a minimizar la cantidad de población Transgenerista en estado de prostitución de la Zona de Barbacoas (Samir Murillo, comunicación personal, 2015).

En relación con las anteriores dos variables, para la V3 (CB), se analiza y compara el número de estamentos, su eficiencia y efectividad, creados para la implementación de cada una de las políticas públicas en sus respectivas ciudades.

### **6.1.1. Abuso y permisividad policial sobre la aceptación social de la discriminación:**

La VI Abuso y permisividad policial sobre la aceptación social de la discriminación, en adelante (AP), permitirá evaluar las acciones encaminadas a la capacitación de fuerza pública en cada una de las ciudades. Debe tenerse en cuenta que esta variable debe presentar una disminución paulatina o una ausencia total en su medición, para mediar de manera positiva en la Variable Maestra. Su aumento y/o permanencia significarán una mediación negativa que afectará directamente el nivel de impacto de la política pública en sus programas transversalizados por el ámbito educativo.

La fuerza pública específicamente la Policía Nacional debe articularse como actor garante en la protección de los derechos de toda la ciudadanía en general. A pesar de esa articulación en términos de tipo ideal que debería revestir el accionar de la fuerza pública en Colombia, una gran cantidad del recurso humano que compone esta institución, signados por los estereotipos, por creencias religiosas, por la violencia estructural que ha convertido a esta población en una población vulnerada y vulnerable a través de la historia nacional (poblaciones LGBTI), van en contra de este objetivo articulador, pasando de ser el actor garante y protector de los derechos de la población para convertirse en el mayor agresor y generador de violencia directa hacia esta población a nivel nacional, donde se encuentran violaciones que van desde prácticas de tortura, detenciones arbitrarias, agresiones físicas y verbales hasta asalto sexual, entre otras.

La cantidad de agresiones ha sido tal que la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, le llama la atención al Estado colombiano en esta materia y le insta a desarrollar estrategias que protejan a las poblaciones LGBT<sup>76</sup>. Atendiendo a las reclamaciones y sugerencias de la Alta Comisionada y ante la presión por parte de la población civil, organizaciones LGBT y ONG's, se crea la directiva transitoria 058 de abril de 2009<sup>77</sup>, en la cual se determinan criterios que garanticen el respeto y la atención

---

<sup>76</sup>Caribe afirmativo. Compromiso de la Policía con la Población LGBT. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://cf.caribeafirmativo.lgbt/todo/ATT1379713908.pdf>

<sup>77</sup>Colombia Diversa. DIRECTIVA ADMINISTRATIVA TRANSITORIA No. 058. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: [http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/POLITICAS\\_PUBLICAS/NACIONAL/DIRECTIVA\\_058.pdf](http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/POLITICAS_PUBLICAS/NACIONAL/DIRECTIVA_058.pdf)

diferencial a la población LGBT “en el marco de la política de direccionamiento policial basado en el humanismo”<sup>78</sup> y se inician los procesos de sensibilización en derechos con enfoque poblacional de diversidad sexual y de género a los uniformados que hacen parte de la institución. Ya para el 2010 se estipula la Directiva 006 permanente, que “Es un documento público de obligatorio cumplimiento de la Policía Nacional, que busca transmitir a la Población de lesbianas, gays, bisexuales y personas Trans y a la ciudadanía en general, la trascendencia de construir con la Policía, escenarios de diálogos encaminados a mitigar los niveles de desigualdad que sufre éste grupo poblacional”<sup>79</sup>. Adicionalmente el Gobierno Nacional ha delegado en el Ministerio de Interior acciones contundentes, relacionadas con lo LGBT, instituyéndose desde el Ministerio la Oficina de Asuntos LGBT y realizando los procesos de diseño de la política pública Nacional LGBTI.

### **Abuso policial en Bogotá**

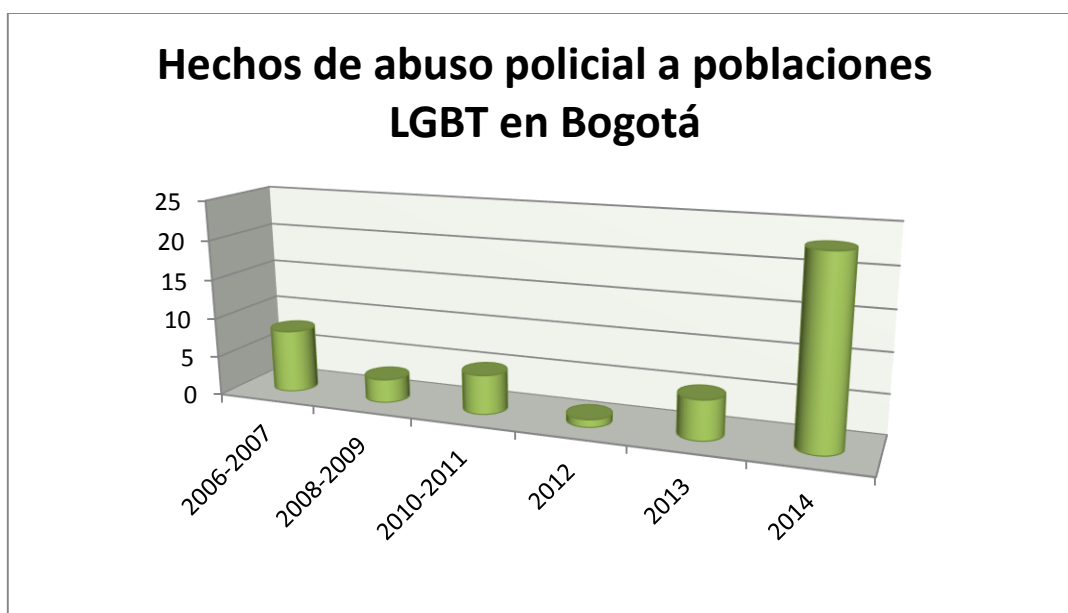
Las acciones emprendidas por la Alcaldía Mayor de Bogotá para erradicar la discriminación y violencia padecida por las poblaciones LGBT en manos de la Policía Nacional, tienen como fecha de inicio el 2008; por esta razón se decidió mostrar cómo se ha modificado la cantidad de hechos de violencia sobre población LGBT en la ciudad en una línea de tiempo que inicia en 2006 y culmina en 2014, otorgando la posibilidad de conocer el estado de las cosas antes del desarrollo de estas acciones y después del inicio de las mismas.

---

<sup>78</sup>Colombia Diversa. DIRECTIVA ADMINISTRATIVA TRANSITORIA No. 058. Recuperado el 14 de agosto de [http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/POLITICAS\\_PUBLICAS/NACIONAL/DIRECTIVA\\_058.pdf](http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/POLITICAS_PUBLICAS/NACIONAL/DIRECTIVA_058.pdf)

<sup>79</sup>Caribe afirmativo. Compromiso de la Policía con la Población LGBT. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://cf.caribeafirmativo.lgbt/todo/ATT1379713908.pdf>

**Gráfica 4: Abuso policial a poblaciones LGBT en Bogotá**



**Fuente:** Elaboración propia (Datos: Colombia Diversa, informes de derechos humanos)

En el periodo comprendido entre 2006 y 2007, Colombia Diversa denuncia en su informe sobre “Derechos humanos de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas en Colombia 2006-2007”<sup>80</sup>, el aumento en el abuso policial y la impunidad reinante frente a los hechos de violencia que se llevaban a cabo sobre las poblaciones LGBT, fuese el agresor un integrante de esta institución o un ciudadano homofóbico y/o algún grupo ilegal, la impunidad y poca importancia que se le daba al hecho y a la víctima, se encontraba en aumento. El mismo informe hace hincapié en la victimización focalizada en las mujeres Trans en ejercicio de la prostitución identificando las unidades de policía que más fueron señaladas como lugar de albergue de los oficiales agresores. Entre aquellas identificadas se encuentra: la Estación localidad de Teusaquillo, Centro de Atención Inmediata de San Luis (Localidad de Teusaquillo), Estación localidad de Chapinero, Centro de Atención Inmediata de Lourdes ( Localidad de Chapinero) y la

---

<sup>80</sup>Colombia Diversa. “Derechos humanos de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas en Colombia 2006-2007”. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2006-2007.pdf>

Estación localidad de los Mártires; asimismo, se identifican los cuatro tipos de abuso policial más recurrentes en ese momento para la ciudad de Bogotá: las detenciones arbitrarias, las agresiones físicas y verbales, aplicación selectiva de la ley en establecimientos de comercio y el hostigamiento en espacios públicos de la ciudad.

Entre las acciones que se llevaron a cabo durante este periodo, se encuentra el desarrollo de una serie de capacitaciones sobre derechos humanos con enfoque de diversidad sexual y de género a la policía metropolitana en el año 2007, con seis fechas de implementación, con un total de 448 participantes en cada una de ellas, donde las instituciones a cargo fueron: el Centro comunitario LGBT en cinco oportunidades y la Defensoría del Pueblo en una oportunidad; se crea la figura de oficial de enlace quien debe contar con conocimientos sobre derechos humanos y diversidad sexual y cumplir la función de puente entre la población y los demás estamentos de la Policía; y se crea la Secretaría de la Mujer, géneros y diversidad Sexual y la Dirección de Diversidad. Adicionalmente, por medio del Decreto 608 de 2007, se establecen los lineamientos de la política pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el Distrito Capital.

Empero, la cantidad de hechos registrados (situaciones en las cuales se pueden ver inmersos más de un integrante de las poblaciones LGBT) de abuso policial en Bogotá, fueron un total de 15 en relación con la población LGBT en general y en 8 de esos casos se vieron inmersos y/o afectados por el abuso, integrantes de la población Trans.

Para el periodo 2008-2009<sup>81</sup>, se conocieron 3 casos de abuso policial, pero las autoridades encargadas no indagaron por la orientación sexual o la identidad de género específica de los implicados, únicamente se registra que se vieron afectadas personas pertenecientes a las poblaciones LGBT.

Como acción significativa, se aprueba el Acuerdo 371 de 2009 (Política pública LGBT), con el cual se refrenda lo pactado en el Decreto 608 de 2007.

---

<sup>81</sup>Colombia Diversa. “Todos los deberes, pocos los derechos: situación de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas en Colombia 2008-2009”. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2008-2009.pdf>

En el periodo 2010-2011, la cantidad de abuso policial en la capital se presentó un aumento mínimo. El informe “Impunidad sin fin: informe de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y personas Trans en Colombia 2010-2011”<sup>82</sup>, entrega el dato de 5 casos de abuso policial contra la población LGBT en general (no se desagrega por lo que no se conoce la existencia de población Trans en cada uno de ellos). Al igual que en el anterior informe, se nombran los lugares en los cuales sucedieron los hechos, lo que permite observar que en unos sectores de la ciudad, se encuentran focalizados los casos, ejemplo de ello, son la Localidad de Mártires, Avenida Caracas, Localidad de Chapinero, Parque de Lourdes y un espacio que no se había tenido en cuenta en el periodo anterior, la Localidad de Usaquén. Además existe una continuidad en el tipo de abusos policiales cometidos en el periodo anterior.

Por su parte, en el informe “Cuando el prejuicio mata: informe de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y personas Trans en Colombia 2012”<sup>83</sup>, únicamente se registra un caso de abuso policial. Durante ese mismo año, en el Boletín de prensa n° 026 de la Secretaría de Planeación, se esgrime una cifra alarmante respecto a la discriminación y derechos vulnerados de las personas Transgeneristas en la ciudad de Bogotá. Se habla de que alrededor del 98% de las personas transgeneristas en Bogotá han sido discriminadas y/o violentadas y un 83% ha sido discriminada en el sistema educativo<sup>84</sup>.

Para concluir con las cifras de Bogotá, en el informe “Cuando la guerra se va la vida toma su lugar 2013-2014”<sup>85</sup>, se da un aumento superlativo en cuestión de abuso policial

---

<sup>82</sup>Colombia Diversa. “Impunidad sin fin: informe de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y personas trans en Colombia 2010-2011”. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2010-2011.pdf>

<sup>83</sup>Colombia Diversa. “Cuando el prejuicio mata: informe de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y personas trans en Colombia 2012”. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2012.pdf>

<sup>84</sup>Secretaría de Planeación Distrital. Boletín de prensa N° 026 de 2012: El 98% de las personas transgeneristas en Bogotá han sido discriminadas o sus derechos vulnerados. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Comunicados%20de%20Prensa/comunicados2012/bol\\_026\\_01-06-12\\_cifras\\_trans.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Comunicados%20de%20Prensa/comunicados2012/bol_026_01-06-12_cifras_trans.pdf)

<sup>85</sup>Colombia Diversa. “Cuando la guerra se va la vida toma su lugar, 2013-2014”. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/index.php/informes-de-derechos-humanos>

a nivel nacional, en Bogotá en el 2013 se dieron 5 casos y en el 2014 se dieron 24 casos de abuso a poblaciones LGBT (tampoco se desagrega por poblaciones), persistiendo cada una de las formas de violencia policial expuestas desde el primer periodo presentado.

### **Abuso policial en Medellín**

En Medellín se conocieron durante los mismos periodos las siguientes cifras: Para el periodo 2006-2007<sup>86</sup> se conocieron 7 hechos de abuso policial dirigido a población LGBT, en 3 de esos hechos se vieron inmersas personas pertenecientes a la población Trans, y los tipos de abusos que se dieron durante ese periodo fueron: maltrato físico y verbal, intimidaciones en espacios públicos de homosocialización y utilización de equipos paralizadores que generan descargas eléctricas<sup>87</sup>.

Adicionalmente, en este periodo se llevaron a cabo tres acciones que indiscutiblemente buscaban mejorar las condiciones de las poblaciones LGBTI y el trato de la fuerza pública para con esta. Una de las acciones se basaba en la designación del oficial enlace, “capacitaciones sobre derechos humanos y actas de instrucción del comandante de la policía metropolitana del valle de Aburrá”; al mismo tiempo se da una situación sin precedentes para aquel entonces en el país, el general Marco Antonio Pedreros reconoció públicamente que la fuerza pública de la ciudad había cometido reiterados abusos contra la población LGBT en esta ciudad.

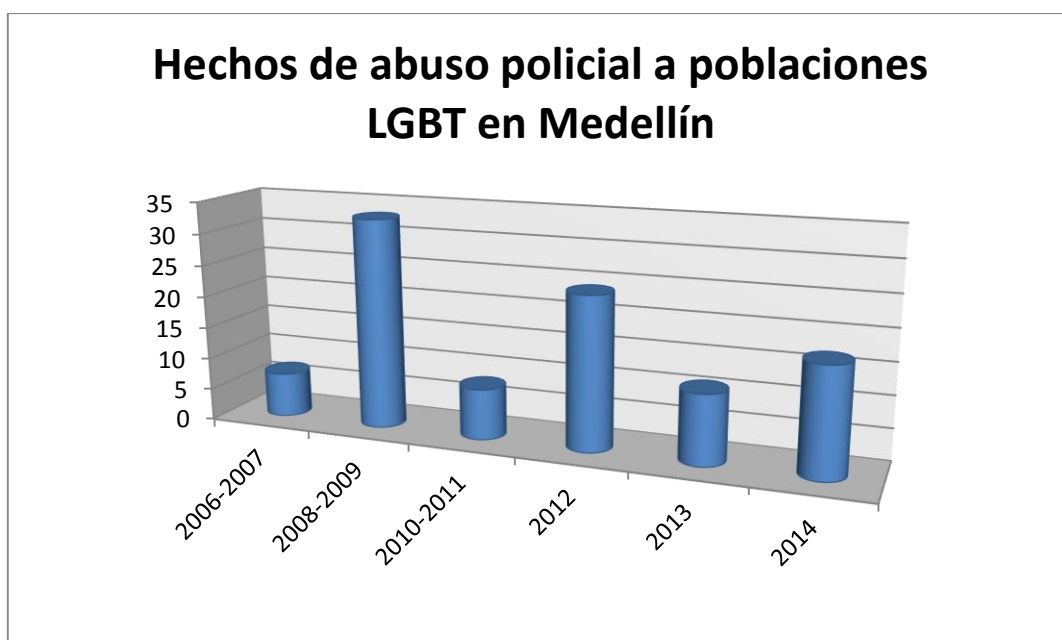
---

<sup>86</sup>Colombia Diversa. “Derechos humanos de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas en Colombia 2006-2007”. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2006-2007.pdf>

<sup>87</sup>Personería de Medellín. Informe parcial sobre la situación de los derechos humanos en Medellín de la población LGBT agosto de 2007 – agosto 2009. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: file:///C:/Users/care%20gva/Downloads/20090820-informe-especial-3-ddhh-poblacion-lgbt.pdf



**Gráfica 5: Abuso policial a poblaciones LGBT en Medellín**



**Fuente:** Elaboración propia (Datos: Colombia Diversa, Informes de derechos humanos)

En el periodo 2008-2009<sup>88</sup>, los hechos de abuso en Medellín tuvieron un crecimiento notable, pasando de 7 a 33 hechos de abuso policial a las poblaciones LGBT, viéndose afectadas en 10 de estos hechos las personas Trans de la ciudad. La Estación de policía implicada en más hechos de este tipo es la Candelaria y los tipos de abuso que se evidenciaron durante este periodo, son: uso de gas pimienta sobre la población, agresiones físicas y verbales, retenciones arbitrarias e intimidación con disparos al aire a las mujeres Trans en ejercicio de la prostitución<sup>89</sup>. Lo preocupante es que muchas de las víctimas temen denunciar las agresiones por represalias por parte de la fuerza pública.

---

<sup>88</sup>Colombia Diversa. “Todos los deberes, pocos los derechos: situación de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas en Colombia 2008-2009”. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2008-2009.pdf>

<sup>89</sup>Colombia Diversa. “Todos los deberes, pocos los derechos: situación de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas en Colombia 2008-2009”. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2008-2009.pdf>

2010-2011<sup>90</sup> en cambio fue un periodo donde la cantidad de hechos de abuso policial a poblaciones LGBT (no se desagrega) disminuyeron hasta situarse en 8 casos. Los lugares de ocurrencia de estos casos no se modificaron en mayor medida pues los abusos se dieron en el metro de la ciudad (sistema integrado de transporte), en San Diego (zona de prostitución Trans)<sup>91</sup> y en inmediaciones a la Estación Candelaria. Las amenazas, represalias y por ende el miedo ante ellas, continúan siendo un obstáculo para presentar las denuncias. La acción más significativa que se desarrolla en este periodo es la adopción de la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género, por medio del Acuerdo 08 de 2011.

Para el 2012<sup>92</sup> nuevamente se da un aumento en la cantidad de casos de vulneración de derechos por parte de la policía metropolitana, que se sitúa en un total de 24 quejas registradas por la Personería de Medellín, representando el 52% de las violaciones a poblaciones LGBT que se dieron durante ese año en la ciudad, lo que sitúa a la fuerza pública como el mayor agresor y violador de los derechos de las personas pertenecientes a los sectores LGBT. El espacio de la ciudad en el cual se presentó la mayor cantidad de estas agresiones fue la comuna 10, lugar donde se encuentra la estación de la Candelaria.

La información anteriormente presentada, evidencia los inconvenientes de acceso a datos estadísticos contrastables entre entidades públicas y/o privadas, asociados a la escasa sistematización estadística que existe de este tipo de problemáticas, por lo que cabe resaltar que las conclusiones y el análisis de las siguientes páginas está asociado a la información encontrada.

---

<sup>90</sup>Colombia Diversa. “Impunidad sin fin: informe de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y personas Trans en Colombia 2010-2011”. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-informe-dh-2010-2011.pdf>

<sup>91</sup>Personería de Medellín. Informe semestral situación de los derechos humanos en Medellín 1-2010. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: [http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/documentos/Informes/Situacion\\_DDHH2010/informe-derechos-humanos-2010-i.pdf](http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/documentos/Informes/Situacion_DDHH2010/informe-derechos-humanos-2010-i.pdf)

<sup>92</sup> Personería de Medellín. Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: [http://www.ipc.org.co/agenciaprensa/files/INFORME\\_D1%20Personeria%20de%20Medell%C3%A9n\\_2012.pdf](http://www.ipc.org.co/agenciaprensa/files/INFORME_D1%20Personeria%20de%20Medell%C3%A9n_2012.pdf)

Para el periodo comprendido entre 2013 y 2014<sup>93</sup>, no se encontró información que presentara cifras de la ciudad de Medellín de forma independiente, pero se identificó el registro de hechos a nivel departamental. Durante el 2013 se registraron 11 hechos de abuso policial a poblaciones LGBT en Antioquia y 17 casos en 2014.

Con la llegada del proyecto “Diversidad sexual en Medellín vivo y convivo” derivado del Plan de Desarrollo del Alcalde Aníbal Gaviria (2012-2015) se retomaron las capacitaciones a la policía, desarrolladas dos veces a la semana donde se capacitan cuatro grupos diferentes y que tienen una duración de dos horas, que permiten abordar las normativas internas que tiene la institución relacionadas con la atención a la población Trans y el manejo que debe tenerse de dicha población en los operativos de vigilancia y control o en las formas de vigilancia del espacio público donde ellas permanecen y desarrollan sus acciones, ya sean de tipo laboral, comercio del cuerpo por ejemplo, o donde se dedican a actividades de ocio

### **Evaluación comparada**

Como puede observarse en las acciones llevadas a cabo desde la administración de ambas ciudades, antes de la promulgación de los acuerdos (en el caso de Bogotá, primero como Decreto y luego como Acuerdo) -que establecía lineamientos y adoptaba las políticas públicas-, se venían desarrollando capacitaciones a la fuerza pública, específicamente a la policía, en ambas ciudades; sin embargo, las agresiones no han disminuido drásticamente durante el periodo analizado.

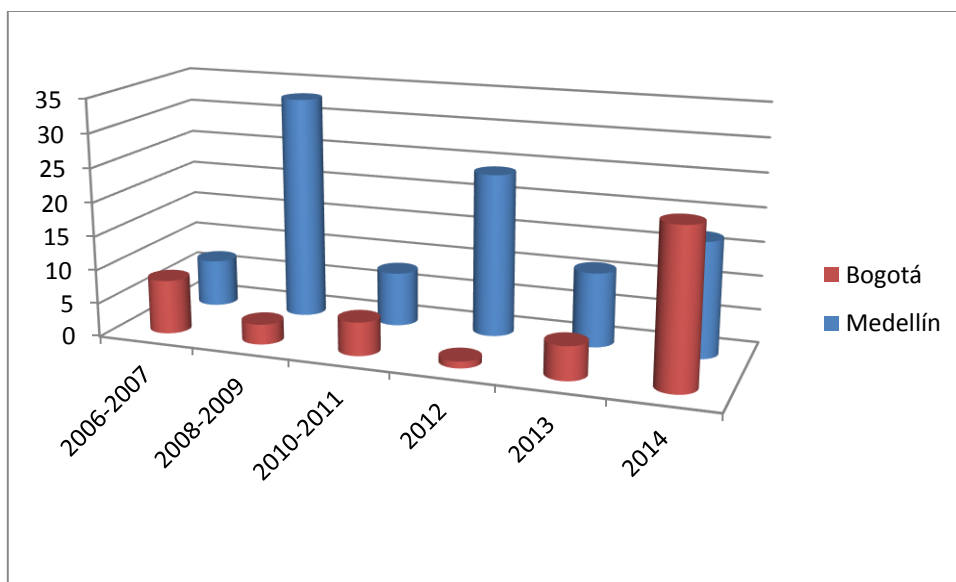
Antes del 2010 y de la Directiva 006 de ese año, se observa un pico considerable que denota el aumento del abuso policial en la ciudad de Medellín, donde se registran 33 hechos para el periodo 2008-2009, a pesar de que en el año inmediatamente anterior se había establecido la figura del oficial enlace, empero por tratarse de los primeros años de implementación de esta figura, parecería comprensible que los casos y los hechos continuaran, pero no de la forma y en la cantidad que muestra la gráfica 6. Después del

---

<sup>93</sup>Colombia Diversa. “Cuando la guerra se va la vida toma su lugar, 2013-2014”. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/index.php/informes-de-derechos-humanos>

año 2010 y de la Directiva 006 que sea ha aplicado a nivel nacional y partiendo del hecho de que esta debería haber fortalecido las acciones emprendidas en el marco de las políticas públicas, no se han obtenido los efectos deseados y un ejemplo de ello es el aumento a nivel nacional del 282% de casos en 2013 (79) en relación con 2012 que registra Colombia Diversa y el aumento del 181% que se da en 2014 (143), siendo la población más afectada la población Trans, que representa el 50% de las víctimas<sup>94</sup>. Una de las explicaciones que entrega Colombia Diversa sobre el aumento en la cantidad de agresiones, es la adopción de la variable de orientación sexual y la identidad de género que ha acogido Medicina Legal en el registro de lesiones personales y de una “identificación genérica del presunto agresor”, lo que nos lleva a otra problemática, el subregistro existente sobre este tema, que puede darse por omisión de los encargados de recaudar la información y/o por miedo de la víctima de ser revictimizada por su orientación sexual o su identidad de género, evitando que se conozcan las tendencias y niveles de violencia policial reales hacia estas poblaciones.

**Gráfica 6: Abuso policial comparado Medellín-Bogotá**



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>94</sup>Colombia Diversa. “Cuando la guerra se va la vida toma su lugar, 2013-2014”. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de: <http://colombiadiversa.org/colombiadiversa/index.php/informes-de-derechos-humanos>

A las dificultades del registro, se suma la escasa información disponible sobre esta población, especialmente datos de tipo estadístico, no existen informes desagregados para cada año (por lo menos en los periodos investigados), ni datos sobre la cantidad de abusos cometidos a cada población (Lesbianas, Gay, Bisexuales y Transgeneristas), además se intuye la existencia de múltiples tipos de violencia cometida por la fuerza pública, entre los que están la extorsión, el abuso sexual, la detenciones arbitrarias, las detenciones selectivas, entre otras; pero no existe una sistematización de la cantidad de casos relacionados con cada una, y la información recopilada por la Personería, por ONG's u otras entidades gubernamentales o no gubernamentales, tienden a presentar variaciones significativas en los datos que presentan, tal es el caso de las cifras presentadas en el año 2012 por Colombia Diversa y por la Personería de Medellín, la primera no presenta datos de abuso policial en Antioquia para ese año, mientras que la Personería presenta en su informe de derechos humanos que el 52% (24 denuncias) de las agresiones cometidas por la fuerza pública contra la población civil, equivalen a personas de las poblaciones LGBT. Lo que nos demuestra que la confiabilidad de las escasas estadísticas que se poseen sean exigua, puesto que como lo dice la servidora pública y mujer transgenerista de la ciudad de Bogotá, Diana Navarro, se cimentan en fuentes secundarias y terciarias que imposibilitan que exista un sustento probatorio que las respalde<sup>95</sup>.

Las capacitaciones se están realizando y posiblemente la intención de mejorar esta situación problemática esté presente en el Gobierno y en la institución policial, pero éstas no han tenido el impacto esperado según las estadísticas encontradas.

La figura del oficial de enlace que se da en ambas ciudades, ha permitido un acercamiento a las instancias de denuncia, no obstante subyacen tres problemáticas frente a esta figura: la primera relacionada con los cambios constantes de quien se encarga de ejercer este rol ya sea por los ascensos que se dan al interior de esta institución o por traslados a diferentes zonas del país. En sí la problemática del traslado, se debe a la inexistencia de trazabilidad del trabajo que impide que se dé un pre-establecimiento de procesos, haciendo que quien llega a ocupar el puesto de oficial de enlace, deba iniciar de cero y desde sus construcciones propositivas, procedimientos que

---

<sup>95</sup>Diana Navarro, comunicación personal, 24 de octubre de 2015

pueden ir en detrimento de los que ya se encontraban en proceso de operacionalización u obviar los procesos ya existentes; segundo, no se ha diseñado un Plan de acción de la Directiva que fortalezca los procesos y propicie la continuidad de los mismos; y una tercera asociada a las dos anteriores.

La tercera es la génesis de las capacitaciones se ha focalizado en la violencia directa y en ocasiones en el agresor como individuo por medio de la utilización de sanciones que darían la impresión de ser ejemplarizantes (pueden llegar a serlo o no) y si bien las sanciones a los agresores son indispensables para enviar un mensaje no solo a la fuerza pública sino a la población en general, sobre la valía, el respeto y el resguardo por parte del Gobierno, de la vida e integridad de estas poblaciones, las capacitaciones deberían permitir una transformación de imaginarios sociales que modifique los principios estructurales institucionales de la Policía, que tienden a justificar el abuso policial y que se basan en una supuesta moral pública que se ve agredida por las poblaciones LGBT<sup>96</sup>, por lo que las capacitaciones que se hacen a una cantidad dispar cada vez que se realizan y que no tienen una linealidad concreta definida, son simples paliativos que se ven sobrepasados por la violencia estructural de esta institución y de la sociedad colombiana, y por la debilidad del marco legal que determina el accionar de la policía, el resultado de esto es la constante llegada a los territorios de oficiales que nunca han recibido una sensibilización.

Una mujer transgenerista de Medellín por su parte, presenta una razón más para que, desde su perspectiva, las capacitaciones no tengan un impacto positivo significativo en el trato que la fuerza pública les brinda a ellas en particular y a las poblaciones LGBTI en general (Mujer Trans de la ciudad de Medellín, comunicación personal, 12 de mayo de 2015), esta causa es la no participación activa de ellas en tales capacitaciones y está sustentada en el hecho de que existe una violencia estructural que se ha construido y fortalecido desde diferentes flancos, permeando la construcción de imaginarios sociales que presentan lo Trans como algo desviado, enfermo, como una “monstruosidad”, repercutiendo en una falsa idea de deshumanización de la persona Trans. Al no existir

---

<sup>96</sup>Muestra de ello, son las reiteradas acciones que cometen contra esta población, como las siguientes:  
- Rico, E. Policía de Colombia no puede retirar a parejas gays que expresen afecto en público. En: SentidoG. Recuperado el 1 de octubre de 2015 de: <http://www.sentidog.com/lat/2014/07/policia-de-colombia-no-puede-retirar-a-parejas-gay-que-expresen-afecto-en-publico.html>  
- El Espectador. Homofobia en las fuerzas. En: El Espectador. Recuperado el 1 de octubre de 2015 de: <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/homofobia-fuerzas-articulo-293676>

participación Trans no hay posibilidad de una reestructuración relacional entre policía y Trans que no se encuentre supeditada por los imaginarios sociales y estereotipos reproducidos socialmente, lo que evita que surja un contacto con ese “otro”, que se dé una primera convivencia en términos de respeto que desestructure esos estereotipos a partir del conocimiento real de lo que es ser una mujer Trans, tan humana como ellos(as) (la fuerza pública). Sin embargo, en el caso de la ciudad de Bogotá se promueve un relativo contraste con tales argumentos, señalándose que la metodología de los procesos de sensibilización y concienciación con la policía nacional, se basan en la educación por pares y que este tipo de metodología fue propuesta por una mujer transgenerista (Diana Navarro), que se daría entre personas que pertenecen a un grupo o sector social con el fin de intervenir ese mismo grupo al cual se pertenece.

La decisión de trabajar con la educación por pares surge porque en primer lugar, es más factible que se dé un acercamiento y se produzca un canal de comunicación entre personas que saben cómo comunicarse y que saben cómo expresarse entre ellas y en segundo lugar, porque cuando las organizaciones sociales se han enfrentado a espacios de sensibilización con instituciones, se dan una serie de confrontaciones, que tornan el espacio de sensibilización en un tribunal de acusación y defensa de unos frente a otros. Una de las experiencias fallidas con la participación de organizaciones sociales, se dio en Medellín, cuando integrantes de una organización que fue invitada a dictar una sensibilización a la Policía Metropolitana de Medellín, inician una confrontación con los uniformados al sugerir la existencia de una doble moral que hacía que cuando se desprendían de sus uniformes las buscaran para relacionarse sexualmente con ellas, situación que afecta de forma negativa las sensibilizaciones (Diana Navarro, comunicación personal, 24 de octubre de 2015).

En conclusión, las capacitaciones a la Policía efectivamente se llevan a cabo, pero el abuso policial en Medellín y Bogotá hacia las poblaciones LGBT y más concretamente a la población Trans, no disminuye de forma significativa, no obstante de acuerdo con las personas entrevistadas en Bogotá se presenta una estabilidad frente a este tipo de agresiones, en contraposición a las entrevistadas en la ciudad de Medellín, donde se observa una diferencia significativa entre las respuestas de unas y otras en cuanto a las agresiones directas (para algunas ha disminuido y para otras no) y un mayor nivel de acuerdo en cuanto a la omisión de los derechos de estas mujeres cuando quienes ejercen

violencia directa hacia ellas son grupos delincuenciales que han cooptado a algunos oficiales.

Asimismo, las estadísticas a las cuales se pudo acceder, no permiten observar una tendencia que admita pensar que en un futuro cercano disminuirán la cantidad de hechos de abuso policial, porque Colombia se encuentra en un proceso de visibilización de una problemática que se ha dado durante mucho tiempo, lo que ayudará a la aparición de una parte significativa del sub-registro frente al tema, provocando un aumento o disminución en diferentes periodos.

Lo que nos permiten concluir las estadísticas a las que se pudo acceder, es que en ambas ciudades existen deficiencias en los sistemas de información e insuficiente coordinación entre los diferentes organismos institucionales, que evidencian el escaso reconocimiento de la importancia que tiene esta situación (abuso policial), y que el subregistro ha disminuido en parte gracias al aumento de las denuncias por parte de las directamente afectadas, permitiendo conocer un poco el estado real de esta problemática que afecta a las transgeneristas en particular y a las poblaciones LGBTI en general

Adicionalmente, la percepción de la población Trans frente a la policía se ha modificado más en Bogotá que en Medellín, donde para muchas mujeres transgeneristas continúa siendo una figura que inspira temor, un “agresor con licencia”, sin que esto le represente reprobación alguna por parte de sus superiores o del Estado mismo (Mujeres transgeneristas de Medellín, comunicación personal, 10 de abril de 2015); en cambio en Bogotá se señala al oficial de policía en específico (actualmente pervive una problemática con dos oficiales y uno de sus superiores en la Localidad de Kennedy, que han discriminado y abusado de su autoridad), disminuyendo el grado de generalización a raíz del diálogo constante que se ha tenido con la fuerza pública.

En cuanto a los oficiales de policía y la posibilidad de adquirir información sobre sus percepciones y conocimientos sobre este tipo de sensibilizaciones, la tarea fue compleja por los limitantes que tienen estos para hablar de algunos temas, restricciones que pueden desprenderse de órdenes directas o indirectas que los hace medirse al momento de conceder algún tipo de entrevista, empero, se logró entrevistar a dos patrulleros por cada ciudad, encontrados en inmediaciones de la Estación de policía la Candelaria de Medellín (la Estación y la zona donde más denuncias por cometer abusos a poblaciones LGBT, se han hecho) y la Estación de policía Los Mártires en Bogotá (que se encuentra entre las más denunciadas). Cabe resaltar que ninguno de los patrulleros entrevistados



ha sido sensibilizado en el tema de diversidad sexual y de género, no obstante, al hacer alusión a las mujeres transgeneristas inmediatamente lo relacionaron con las poblaciones LGBT (aun así no tenían claras las diferencias poblacionales) y en el caso de los entrevistados en la ciudad de Bogotá, uno de ellos menciona al Subintendente Guerra, señalando que este es el actual encargado de las acciones encaminadas a disminuir y erradicar las agresiones policiales a las mujeres transgeneristas del sector de Los Mártires.

Para culminar este análisis de variable y entregar su evaluación, se resalta una distinción de interés analítico entre las mujeres transgeneristas en Bogotá y en Medellín. En Medellín la figura de confianza para las transgeneristas es un rostro que representa un acercamiento distinto a una institución, es el puente que se relaciona de forma positiva con ellas, de allí que cada vez que se cambien mandos medios principalmente, se pierdan los avances de acuerdo y convivencia entre las Trans y la fuerza pública, lo que lleva a pensar que existe una generalización de la concepción de la policía como agresora y una particularización del policía (algunos) como figura de diálogo y trato diferenciado en comparación con épocas y oficiales diferentes; mientras que en Bogotá la institución policía como tal, ha empezado a lograr unos votos de confianza, que permiten generalizar la confianza e individualizar al agresor, pero este paso en vía del mejoramiento de la relación entre un sector poblacional cuyo mayor agresor es la fuerza pública y la policía nacional que compone esa fuerza pública, sea provocado por el liderazgo que ejerce Diana Navarro en la Zona de Alto Impacto en el Barrio Santa fe, que ha jugado un papel de conciliadora y de puente de diálogo entre policías y mujeres transgeneristas, lo que ha perpetuado el acuerdo entre la institución y la población.

Teniendo en cuenta lo expuesto durante la presentación y operacionalización de la variable, se plantea que las acciones pertenecientes al Plan de acción de la Política Pública de Bogotá Distrito Capital: **acción 5:** *Formación al personal de la Policía Metropolitana de Bogotá desde la perspectiva de derechos con enfoque de identidades de género y orientaciones sexuales, como garantes de la convivencia en la ciudad y de una ciudad libre de violencias,* y la **acción 6:** *Asesoramiento técnico a la Policía Metropolitana de Bogotá para la incorporación de la perspectiva de derechos con enfoque de identidades de género y orientaciones sexuales en sus procesos, procedimientos e instrumentos*(ambas acciones hacen parte de la Línea de acción 1 del Componente 1, del Proceso Estratégico 1), han tenido un Alto Impacto, sin obviar que

se debe mejorar en asuntos puntuales, como la figura del oficial enlace, en la realización de una modificación de la Directiva 006 de 2010 que permita dejar de lado la ambigüedad de la misma, a partir del establecimiento de responsabilidades y acciones directas, y lograr por medio de un plan de acción que las sensibilizaciones lleguen a permear la estructura institucional y no únicamente a sujetos particulares que pertenecen a ella; por su parte, las capacitaciones a los integrantes de la fuerza pública, desarrollados desde la Oficina Coordinadora de Derechos Humanos de la Policía Metropolitana en corresponsabilidad con el Centro para la Diversidad Sexual y de Género de la ciudad de Medellín, poseen un Impacto Medio sobre el estado real de las cosas que buscaban modificar, por lo que se debe tener en cuenta que además de mejorar en los mismos asuntos puntuales que se señalaban en el caso de Bogotá, se debe planificar la consolidación de unos procesos a partir del conocimiento del contexto de la ciudad, puesto que grupos de seguridad como los que denuncian las mujeres transgeneristas que ejercen la prostitución en la Calle Barbacoas (Mujer transgenerista de Medellín, comunicación personal, 20 de julio de 2015) se relacionan con algunos oficiales para determinar unas prácticas que posibiliten una supuesta tranquilidad en la zona, agregándose un nuevo actor a la problemática que redimensiona los inconvenientes ya de por sí existentes en este contexto social, es menester el surgimiento de liderazgos como los de Diana Navarro en Bogotá y por último, es necesario el fortalecimiento de las organizaciones sociales y colectivos para que se den aportaciones similares a las vividas en Bogotá durante los cambios de gobierno o de la fluctuación del recurso humano de la policía, cuando desde la Mesa de Trabajo LGBTI de Bogotá, se continuaron con las sensibilizaciones a la policía y con acercamientos aleatorios a las Estaciones de Policía, repercutiendo en lo que sería un posible plan de acción de trabajo conjunto que terminó por dilatarse. Esto lleva a plantear el impacto de esta primera variable de la siguiente forma: en Bogotá los programas han llevado a un mejoramiento considerable de la situación de violencia hacia la población transgenerista por parte de la fuerza pública, a tal punto que se pudo observar una homogeneidad en la opinión de esta población sobre las acciones realizadas y los resultados positivos sobre su vida, de allí que se evalué con un Alto Impacto la variable; en comparación, en Medellín la opinión se encuentra dividida y se presentan otras dificultades que ya fueron presentadas, lo que lleva a situar el impacto en una valoración intermedia (Medio Impacto).

**Gráfica 7: Medición de la variable uno (AP) Bogotá**

		Nivel procedimental Bogotá		
		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)			
	V.2 (VD)			
	V.3 (CB)			

		Nivel procedimental Medellín		
		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)			
	V.2 (VD)			
	V.3 (CB)			

Fuente: Elaboración propia

Dejando un poco de lado el nivel subnacional, cabe resaltar que las acciones por parte del Gobierno nacional continúan, una muestra de ello es el “Seminario para capacitar a investigadores de la Fiscalía General de la Nación en temas relacionados con los delitos cometidos contra las poblaciones LGBTI” realizado entre el 26 y el 27 de marzo de 2015, sumado a la re-estructuración de la Fiscalía. Estos esfuerzos buscan acabar con la inacción histórica de la policía, fiscales y jueces que basados en estereotipos han revictimizado a estas poblaciones vulnerables, en especial a las mujeres trans que ejercen la prostitución, manifestando una asunción tacita de responsabilidad hacia ellas, independientemente de cómo se haya dado la situación, y disminuir los índices de impunidad relacionada con la violencia que se ejerce sobre las personas LGBTI<sup>97</sup>.

Además el día 13 de agosto de 2015, el Fiscal General, Eduardo Montealegre radicó una demanda contra normas del Código Penal que considera discriminatorias, ante la Corte Constitucional. Esta solicitud tiene un objetivo claro, que se agregue al artículo 58 la identidad de género como parte de los móviles de intolerancia y discriminación que añada mayor punibilidad a la concreción de un delito, para “aumentar la protección a los

---

<sup>97</sup>Ordoñez, J. (27 de marzo de 2015). Eliminar el prejuicio, clave para investigar los crímenes de odio en Colombia. En: Corresponsable clave. Recuperado el día 20 de mayo de 2015 de: <http://www.corresponsablesclave.org/2015/03/eliminar-el-prejuicio-clave-para-investigar-los-crimes-de-odio-en-colombia.html>

transexuales, travestis y transformistas”<sup>98</sup> y disminuir el déficit de protección que existe en la relación con esta población vulnerable.

**Imagen 1: Seminario investigaciones de delitos contra personas LGBTI<sup>99</sup>**



### **6.1.2. Violación del Derecho a la Educación:**

La V2 (VD) conduce a la evaluación de las acciones encaminadas a posibilitar el acceso y permanencia de las mujeres transgeneristas de la ciudad de Medellín y del Distrito Capital Bogotá, a la educación preescolar, educación básica primaria, básica

---

<sup>98</sup>RCN noticias. (Agosto 14 de 2015). Fiscalía presenta demanda contra Código Penal para extender protección a población LGBTI. Recuperado el día 1 de octubre de 2015 de: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-justicia/fiscal-presenta-demanda-contra-codigo-penal-extender-proteccion-poblacion-lgbti>

<sup>99</sup>Ordoñez, J. (27 de marzo de 2015). Eliminar el prejuicio, clave para investigar los crímenes de odio en Colombia. En: Corresponsable clave. Recuperado el día 20 de mayo de 2015 de: <http://www.corresponsalesclave.org/2015/03/eliminar-el-prejuicio-clave-para-investigar-los-crimenes-de-odio-en-colombia.html>

secundaria, media y educación superior, en ambientes sanos donde no se les discrimine por su identidad de género o su orientación sexual. Debe tenerse en cuenta que al igual que la anterior variable, ésta debe presentar una disminución paulatina o una ausencia total en su medición, para mediar de manera positiva en la Variable Maestra propuesta en esta investigación. Su aumento y/o permanencia representa una mediación negativa que afectará directamente el nivel de impacto de la política pública en sus programas transversalizados por el ámbito educativo.

La violación o vulneración del derecho a la educación ha sido una constante para las mujeres transgeneristas a nivel nacional, que durante años (y en un gran número) se han visto y continúan viéndose obligadas a ejercer la prostitución o la peluquería para subsistir, más la primera que la segunda y en ocasiones la segunda supeditada a los ingresos y ahorros logrados a través de la primera (Diana Navarro, Comunicación personal, 24 de octubre de 2015). Estas vulneraciones se pueden recoger en lo que García (2007) denomina el “continuo homofóbico”, donde presenta cómo tienden a responder las comunidades educativas al reto que puede significar la diversidad sexual y de género. Las respuestas sociales que plantea son: “la distancia (la cual propende por el respeto, pero sin relacionamiento directo), la homofobia terapéutica (enseñar a actuar “adecuadamente”, es decir, motivar a “volver” a la heteronormatividad) y el rechazo (el cual incluye violencia, agresión y discriminación directa) (García, 2007 citado por Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá, s. f, p. 55).

Este continuo homofóbico ha afectado a las mujeres y niñas transgeneristas en todo el país, evidenciando el fuerte modelo de violencia estructural y de violencia cultural que se ha apropiado del sistema educativo como posibilitador de la continuidad de la discriminación o, por el contrario, como promotor de herramientas indispensables para dismantelar patrones de discriminación dirigidos a la identidad de género. Sin embargo, la discriminación está dirigida a los integrantes de las poblaciones LGBTI y en especial a la población transgenerista (por la visibilidad que representa la diversidad en la identidad de género), tienden a ampliarse y diversificarse dependiendo del ciclo vital en el cual se encuentre.

Para las niñas transgeneristas se hace incluso más complicada la pervivencia en el sistema educativo, puesto que persiste una negación etaria de la sexualidad en ellas<sup>100</sup>, su sexualidad es negada, ocultada e incluso aún más satanizada que la de las mujeres transgeneristas mayores de edad; además deben enfrentar en algunos casos, que el primer espacio de discriminación sean sus hogares y que los primeros en expulsarlos de un lugar sean los integrantes de su familia.

Este comportamiento hacia los niños, niñas y adolescentes diversos en su orientación sexual o su identidad de género, ha provocado que desde instancias e instituciones internacionales se interceda constantemente y se promulgue el apoyo y el amparo para ellos y ellas en los territorios donde son vulnerados y de donde se les ha negado constantemente su sexualidad. Entre estos llamamientos se pueden encontrar el llevado a cabo por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General N°3, que señala que a los niños no se les debe privar de adquirir conocimientos y aptitudes que les permitan salvaguardar su integridad y vivir de forma libre y consciente su sexualidad cuando ésta se manifieste (Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá, s.f, p. 25); el del Gobierno británico, que recomienda “proveer información adecuada y apoyar a los jóvenes homosexuales y transexuales” (Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá, s.f, p. 25); y el Comité de los Derechos del niño que insta a los Estados a “proteger a la infancia discriminada por su orientación sexual” (Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá, s.f, p. 25).

Las respuestas del Estado colombiano relacionadas con las instituciones educativas y con los niños y niñas LGBTI, se hacen visibles (teniendo en cuenta el periodo analizado) desde el 2006 con la expedición de la Ley 1098 que establece El Código de Infancia y Adolescencia, donde los artículos del 42 al 44 señalan las obligaciones de las instituciones educativas. El artículo 42 de este Código se dedica a los deberes especiales de las instituciones educativas como facilitar el acceso y garantizar la permanencia en el sistema educativo y evitar las conductas discriminatorias que puedan afectar el ejercicio de derechos de quienes hagan parte de la institución; el artículo 43 está dedicado a la obligación ética fundamental de los establecimientos educativos y señala que estos

---

<sup>100</sup>Todo lo relacionado a la sexualidad se plantea como una imposibilidad para quienes se encuentren en la etapa de la niñez o de la adolescencia, pretendiendo que quienes se encuentren en estas etapas no son conscientes de lo que son ni de lo que sienten y se dejan llevar por confusiones asociadas a esa temprana edad

deben proteger a los niños, niñas y adolescentes de todas las formas de “maltrato, agresión física o psicológica, humillación, discriminación o burla” que sea efectuada por otros estudiantes o por algún profesor de la institución y formar a estos niños, niñas y adolescentes en el respeto, la aceptación y la tolerancia hacia las diferencias que existen al interior de la comunidad educativa y de la sociedad en general; y el artículo 44 que contiene las obligaciones complementarias de las instituciones educativas, donde se retoma la necesaria protección contra la discriminación.

Para el 2007 con la Resolución 910 del ICBF se aprueban los “lineamientos técnicos para el marco general y orientaciones de políticas públicas y planes territoriales en materia de infancia y adolescencia”, que al mencionar el enfoque diferencial, especifica que entre las experiencias diversas, se encuentran las de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas.

En 2008 son publicadas las guías que permitirían implementar el Programa Nacional de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía, que promulgaba el desarrollo de proyectos pedagógicos de educación para la sexualidad por parte de instituciones educativas que buscarían dejar atrás la educación sexual tradicional centrada en riesgos y en aspectos biológicos, para posicionar la sexualidad como una dimensión humana que cimienta identidad y propende por el respeto hacia todas las formas de vida, valorando la pluralidad identitaria de las personas. De igual forma, se presenta el derecho a la diferencia como esencial para que cada persona pueda hacer de la vivencia libre y autónoma de su identidad una certeza y “una realidad verdadera”, basada en “el goce de una vida digna y el libre desarrollo de la personalidad”.

En la misma vía se encuentra la Ley 1482 de 2011, que modifica el artículo 134 B y 134 C del Código de Penal estableciendo sanciones a todo aquel que realice “actos de hostigamiento dirigidos a causar daño físico o moral por razón de su orientación sexual”, y agravando la comisión de estos actos cuando son dirigidos contra niños, niñas y adolescentes (Noguera y Guzmán, 2012, p. 21 citado por Secretaría de Planeación Distrital, s.f, p. 63-64).

No obstante, la acción más contundente se dio el 15 de marzo de 2013 cuando el Congreso de la República promulgó la Ley 1620, con la cual se creaba el “Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la prevención y Mitigación de la violencia

Escolar”. Uno de los principios del sistema expuesto en el artículo 5 es la Diversidad, donde se proclama el reconocimiento, el respeto y el valor de la dignidad humana, planteando una educación donde no exista la discriminación por razones como la orientación sexual y la identidad de género; también se divulga en el artículo 16, la necesaria actualización, divulgación y aplicación de los manuales de convivencia.

**Imagen 2: Ruta de atención integral para la convivencia escolar<sup>101</sup>**



*Descripción comparada de los casos*

*Bogotá*

En comparación, durante el año 2007 en Bogotá se realizó la Encuesta LGBT sobre la sexualidad y los derechos de los participantes de la marcha de la ciudadanía LGBT de

<sup>101</sup>Ministerio de Educación de Colombia. Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar. Recuperado el día 22 de octubre de 2015 de: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-322486\\_archivo\\_pdf\\_ruta.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-322486_archivo_pdf_ruta.pdf)



Bogotá efectuada en ese año, revelando datos poblacionales diferenciales que expusieron la problemática de las personas transgeneristas al interior del sistema educativo y de lo que denominaron en la encuesta como educación formal. Escenarios en los cuales las mujeres transgeneristas constituyen la población más excluida. Según la encuesta, dicha población es la que menos concluye la educación secundaria en comparación con el resto de grupos, “en una proporción de tres a uno” (Bohórquez, 2013, p. 307), y la que menos accede a la educación universitaria “en una proporción que se aproxima a la mitad, si se compara con los porcentajes de otros grupos” (Bohórquez, 2013, p. 307).

Para 2008, se promulga el Proyecto de Acuerdo N° 334, con el cual se institucionaliza la Cátedra de Educación sexual en todos los colegios públicos y privados del Distrito Capital (que tendría un impacto a nivel nacional con la expansión de sus principios por todo el territorio Colombiano, con los inconvenientes propios de no contar con el recurso humano necesario y capacitado sobre el tema en algunos territorios) y se da inicio a las cátedras sobre diversidad sexual en los colegios de Bogotá, denominadas Cátedras LGBT cuyo propósito era el de sensibilizar en el tema de diversidad sexual acercando a los integrantes de la institución educativa a las diferentes formas de vivir la sexualidad para así eliminar la violencia de estas instituciones (Mojica, 2012 citado por Bohórquez, 2013, p. 307).

Para 2011 la focalización se da con la emisión de la Directiva 001 de 2011 por parte de la Secretaría Distrital de Educación entre los niños, niñas y adolescentes diversos en su orientación sexual y/o su identidad de género, o en aquellos círculos familiares donde se encuentren personas pertenecientes a las poblaciones diversas sexuales y de género. Esta Directiva consagra los lineamientos que propiciarían la adecuada implementación del Programa Nacional de Educación para la Sexualidad y Construcción de ciudadanía del Ministerio de Educación Nacional, delegando responsabilidades de monitoreo y evaluación de las acciones que se desprendiesen de esta implementación (Las Direcciones Locales de Educación se encargaría de este monitoreo y evaluación con el constante asesoramiento por parte de la dirección de Inclusión e Integración de Poblaciones (Secretaría de Planeación Distrital, s.f, p. 71-73)).

Entre los lineamientos expuestos en la Directiva se encuentran: a) la necesaria integración de los enfoques diferenciales de género y orientaciones sexuales e identidades de género y la articulación de “acciones afirmativas en los planes educativos

de los colegios de la ciudad de Bogotá” (Secretaría de Planeación Distrital, s.f, p. 71-73); b) partiendo de la utilización de los enfoques anteriormente nombrados se modificarán los manuales de convivencia; c) se programarán “acciones en cada dependencia del nivel central y Direcciones Locales que evidencien la implementación de los acuerdos 371 de 2009 y 091 de 2003, y los Decretos 608 de 2007 y 166 de 2010” (Secretaría de Planeación Distrital, s.f, p. 71-73).

En esa misma vía la Secretaría de Educación Distrital, desarrolla una serie de acciones en el marco de la normatividad aprobada en temas de diversidad sexual y de género y del ámbito educativo, entre las que destacan: 1) la inclusión del documento sobre “Orientaciones para el abordaje de la educación para la sexualidad en Bogotá y los Lineamientos Pedagógicos para Promover el Reconocimiento de la Diversidad Sexual y de Género en la Escuela, ambos entregados en el encuentro académico “sexualidad y diversidad sexual en la escuela”<sup>102</sup>; 2) el “diseño de una guía/ruta para el acompañamiento a personas LGBT en la restitución y ejercicio de sus derechos en el sector educativo, articulándose en esta tarea con la Secretaría Distrital de Planeación (diseño que recién ha dado inicio en el 2012)” (Secretaría de Planeación Distrital, s.f, p. 71-73); y 3) la propuesta de fortalecimiento de la política pública para la garantía plena de los derechos de las personas LGBTI encaminado a la apropiación de esta en el nivel central, local e institucional que posibilite un desarrollo de las acciones que buscan evitar prácticas discriminatorias (Secretaría de Planeación Distrital, s.f, p. 71-73).

Para el 2012 se realizaron cuatro acciones encaminadas a fortalecer los procesos de la política pública destinados a modificar los asuntos negativos que perviven en el sistema educativo para quienes viven una orientación sexual o una identidad de género no normativa. La primera acción, centrada en la promoción de escuelas libres de discriminación por orientación sexual e identidad de género, a partir de acciones pedagógicas (Secretaría de Planeación Distrital, 2012) fue territorializada y se desarrolló en Fontibón, teniendo una duración de cinco meses ; la segunda al igual que la anterior estuvo territorializada en la localidad de Antonio Nariño, donde se hizo la Semana de la diversidad y las culturas, que permitió sensibilizar a niños, niñas y adolescentes de la zona en prevención del *Bullying* y resolución de conflictos (tuvo una duración de dos meses).

---

<sup>102</sup>Fecha de realización del encuentro: Octubre de 2009 (Secretaría de Planeación Distrital, s.f, p. 71-73)

La tercera fue la elaboración del modelo parcial de “la Cartilla para la implementación de los enfoques de orientaciones sexuales e identidades de género” (Observatorio de la Política Pública para la Garantía de Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas, 2012); y la cuarta, que fue el diseño de la ruta de atención dirigida a atender a quienes sean víctimas de agresiones a causa de su orientación sexual y/o su identidad de género (Observatorio de la Política Pública para la Garantía de Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas, 2012).

El año 2013 significó un paso más en la lucha contra el acoso escolar, puesto que fue en este año que se promulgó la Ley 1620 de 2013 o Ley de convivencia o Ley antibullying, por lo menos en el papel se adquieren algunas herramientas para generar un impacto. En este año, la Secretaría de Planeación presentó un Boletín de prensa en el cual rendía cuentas sobre la implementación de la política pública LGBT. Entre las acciones, programas y actividades que se encontraban en proceso de ejecución, estaba la realización de un estudio sin precedentes en el país hasta ese entonces: el Diagnóstico de situación de niñas, niños y adolescentes con orientaciones sexuales o identidades de género no normativas, que se inició en el año 2012.

También se llevó a cabo el proyecto: “acciones contra las situaciones de discriminación y violencia del programa: “Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital”, donde se diseñaría y ejecutaría el programa de capacitación y sensibilización en el ámbito escolar con el propósito de evitar la segregación y discriminación a razón de diferencias como la discapacidad, la orientación sexual y de género, entre otras (tuvo una duración de ocho meses).

Adicionalmente y como respuesta a la promulgación de la Ley 1620, se crearon 15 unidades móviles de atención a situaciones críticas de convivencia escolar para las instituciones educativas oficiales de la ciudad para reforzar las estrategias que componen el proyecto de educación ciudadana de la Secretaría de Educación de Bogotá: “Respuesta Integral de Orientación Escolar” (RIO), que de igual forma coadyuvarían en la implementación de la “Guía 49: Guías pedagógicas para la convivencia escolar” que presentaba lo que sería la Ruta de Atención Integral para Convivencia Escolar que se plantea en la Ley 1620 y en su decreto reglamentario.

El proyecto RIO, además cuenta con un “Sistema de Alertas” que notifica con ayuda de herramientas tecnológicas, los hechos problemáticos que afectan la convivencia en

los establecimientos educativos, para concretar actividades que resuelvan estos conflictos.

Por otro lado para Diana Navarro (Comunicación personal, 24 de octubre de 2015), el hecho de que actualmente se tengan contratadas a 64 mujeres transgénero en diferentes cargos, desde cargos administrativos, ejecutivos, hasta cargos operativos y asistenciales, permite observar que cada vez más mujeres transgeneristas pueden estudiar y por ende ejercer en labores diferentes a la prostitución. Como lo señala, una de las estrategias que ha permitido que las mujeres transgeneristas estudien es la elección estratégica del inicio de la visibilización de su identidad de género diversa; esto quiere decir, que muchas eligen visibilizarse cuando su progreso académico era relativamente considerable, lo que nos habla de un miedo palpable de no ser aceptado o de ser discriminado a la hora del ingreso por su identidad de género o de ser discriminados durante un lapso extenso.

Como se puede apreciar, las acciones educativas están más enfocadas a la convivencia y a la no discriminación en el ámbito académico que al acceso al sistema educativo.

### *Medellín*

La información cuantitativa sobre la violación al derecho a la educación es aún más escasa que la relacionada con el abuso policial, ya sea porque no existe un sistema unificado que reúna los casos para su posterior evaluación, porque en ocasiones las víctimas de estas vulneraciones deciden no denunciar: cambiando de colegio o universidad, abandonando los estudios por completo; de igual forma introyectan la homofobia terapéutica para aumentar sus posibilidades al interior de las comunidades educativas u optando por el suicidio ante las persecuciones constantes; empero los estudios cualitativos son abundantes y teóricamente han sido valiosos para conocer sobre el tema y poder enfrentarlo.

Entre los pocos datos cuantitativos a los cuales se pudo tener acceso, se encuentra el proporcionado por la Personería de Medellín donde señala que se han registrado 121 casos de discriminación en las instituciones educativas de la ciudad hacia personas

pertenecientes a las poblaciones LGBTI desde el 2007 hasta el mes de junio de 2012<sup>103</sup>, empero los datos recogen casos donde los discriminados son niñas, niños o adolescentes y los mismos docentes, se han visto discriminados por su orientación sexual o su identidad de género, lo que impide conocer la cantidad de niñas y mujeres trans que se vieron afectadas por la discriminación existente en los centros educativos de la ciudad.

La misma Personería de Medellín, en su informe semestral sobre situación de derechos humanos en Medellín 1-2010<sup>104</sup>, dedica un acápite a los actos de discriminación en los centros educativos que se han focalizado en poblaciones LGBTI (“Discriminación en la Escuela”), en la cual presenta los resultados de un encuentro con Personeros, Personeras y Representantes Estudiantiles de 134 instituciones educativas.

Según los anteriores, se identificó que en 34 de esas instituciones existen ambientes de discriminación caracterizados por la presencia de insultos, chistes y aislamiento, siendo pasivo el papel de los docentes afrente a tales situaciones (se presentan dos tipos del continuo homofóbico), lo que ha llevado a la deserción de algunos estudiantes (no se conoce número exacto). Adicionalmente, en ocasiones los docentes ejercen el rol de agresores, desprestigiando e irrespetando con su vocabulario a los(as) estudiantes que son o no [no todos(as) los(as) estudiantes que viven el acoso escolar homofóbico o *bullying* homofóbico pertenecen a las poblaciones LGBTI, algunos fracturan el ideal de hombre o mujer y son perseguidos por esto] diversos en su orientación sexual o su identidad de género.

Asimismo, Walter Bustamante en intervención durante sesión extraordinaria en el Concejo de Medellín, llama la atención sobre la escasa articulación por parte de la Secretaría de Educación, que cumple un papel de corresponsabilidad con la Política pública LGBTI tanto en la etapa de diseño como en la etapa de implementación, lo que ha evitado que la escuela entre a formar parte de los espacios de intervención haciendo que los esfuerzos se centren en la educación ciudadana. Según Bustamante, tanto la

---

<sup>103</sup>Calle, D. (26 de junio 2012). Denuncian discriminación gay en instituciones de Medellín. En: El Tiempo. Recuperado el día 15 de septiembre de 2015 de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11974641>

<sup>104</sup>Personería de Medellín. Informe semestral situación de los derechos humanos en Medellín 1-2010. Recuperado el día 6 de mayo de 2015 de: [http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/documentos/Informes/Situacion\\_DDHH2010/informe-derechos-humanos-2010-i.pdf](http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/documentos/Informes/Situacion_DDHH2010/informe-derechos-humanos-2010-i.pdf)

pasada administración como el plan de desarrollo 2012-2015, habrían obviado la pasividad de quienes componen las instituciones educativas cuando se presentan casos de bullying homofóbico, arguyendo que se presentan diferentes motivos de deserción escolar, pero no se tiene en cuenta la discriminación hacia la población LGBTI, lo que demuestra que en relación con la política pública y su efectiva y eficiente implementación, persiste una inacción de la administración en asuntos como la educación de los docentes (Concejo de Medellín, acta 062/2012). Y es un medio de información en octubre de 2012 el que confirma que “el ‘matoneo’ escolar no se detiene”<sup>105</sup> a pesar de la implementación de la política pública LGBTI en Medellín y de las resoluciones y leyes presentadas a nivel nacional en toda Colombia, especialmente en una de las modalidades más agresivas y perturbadoras para el niño, niña o adolescente; esto es la que es dirigida a las poblaciones LGBTI.

Durante ese mismo año, se crea el Observatorio Sobre Violencias escolares con el objetivo de caracterizar el bullying a nivel municipal y la adquisición de conocimientos que posibiliten la proposición activa de herramientas que erradiquen la problemática. La misma está “integrada por Secretaría de Educación, Gobierno, Salud, seguridad y la Policía”<sup>106</sup>

No obstante, para el 2014 el llamado de atención de Bustamante aún no seguía sin ser escuchada:

“La Secretaria de Educación no tiene un proyecto específico para formar a toda la comunidad educativa en este tema, a partir de una asesoría a los padres de familia, extendida a toda la población educativa. En los casos fortuitos que se presentan, las directivas de los centros educativos ven la necesidad de intervención y (...) solicitan la ayuda a la Secretaría de Educación” (Personería de Medellín, s.f, p. 276)

---

<sup>105</sup>Sentido. (1 de octubre de 2012). El “matoneo” escolar no se detiene. En: Sentido. Recuperado el día 20 de agosto de 2015 de: <http://www.redpapaz.org/images/stories/medios/2012/sentiidomatoneoescolar.pdf>

<sup>106</sup>El Colombiano. (28 de abril de 2012) Se integró Observatorio de Violencia Escolar para resolver casos de matoneo. En: El Colombiano. Recuperado el día 23 de abril de 2015 de: [http://www.elcolombiano.com/se\\_integro\\_observatorio\\_de\\_violencia\\_escolar\\_para\\_resolver\\_casos\\_de\\_matoneo-ABEC\\_179669](http://www.elcolombiano.com/se_integro_observatorio_de_violencia_escolar_para_resolver_casos_de_matoneo-ABEC_179669)

Este vacío ha incidido negativamente en el cambio de imaginarios que permitiría erradicar la violencia estructural de las instituciones educativas, comunidades educativas y sociedad en general. Las futuras generaciones deberían estar siendo sensibilizadas en asuntos de identidades sexuales y de género diversas, para desestructurar los estereotipos que perpetúan la discriminación y la replican en diferentes escenarios.

El interés de la Secretaría de Educación de Medellín por el tema del acoso escolar a razón de la orientación sexual o identidad de género de los estudiantes, continúa en entre dicho, a pesar de que en el ejercicio de corresponsabilidad realiza junto al Centro para la Diversidad Sexual y de Género, talleres con estudiantes de los grados décimo y once de diferentes instituciones educativas de la ciudad y atienden problemáticas individuales que son remitidas al Centro para la Diversidad Sexual.

En el mismo año la Personería realiza el Foro Municipal de Cyberbullying dirigido a los actores que componen las instituciones educativas públicas y privadas de la ciudad de Medellín<sup>107</sup> y se presentó un Estudio exploratorio del Bullying en Medellín en el cual participó Viviana Gonzales, Docente orientadora de la Secretaría de Educación de Antioquia, pero en el cual no se esboza la modalidad de acoso escolar ejercida sobre los integrantes de las poblaciones LGBTI<sup>108</sup>.

No obstante, una cantidad considerable de instituciones educativas adelantan de forma independiente una serie de acciones encaminadas a la lucha contra el acoso escolar en general, entre esas instituciones se encuentra: 1) la Institución educativa José María Bernal con sus capacitaciones encaminadas a crear y fortalecer gestores de convivencia entre el mismo estudiantado, además cuentan con la figura de un coordinador de convivencia y una coordinación de convivencia que es la encargada de desarrollar las capacitaciones; 2) el Colegio Theodoro Hertzl con su proyecto Ana Frank coordinado por el profesor Nover Ruíz, que empodera a los estudiantes y los hace partícipes del

---

<sup>107</sup>Personería de Medellín. Informe de rendición de cuentas de la personería de Medellín, vigencia del 1 de marzo de 2014 al 28 de febrero de 2015. Recuperado el día 30 de septiembre de 2015 de: [file:///C:/Users/care%20gva/Downloads/INFORME%20DE%20GESTION%20ANIO%202014%20OK%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/care%20gva/Downloads/INFORME%20DE%20GESTION%20ANIO%202014%20OK%20(1).pdf)

<sup>108</sup>González, V., Mariaca, J. I. y Arias J. L. (2014). Estudio exploratorio del bullying en Medellín. *Pensando Psicología*, 10(17), 17-25. Recuperado el día 30 de octubre de 2015 de: <http://revistas.ucc.edu.co/index.php/pe/article/viewFile/776/794>

diseño de estrategias que se requieren para enfrentar esta problemática, partiendo del hecho de que estos que son los directamente afectados y conocen las situaciones a las que deben enfrentar día a día y en dónde se pueden observar los focos de violencia; y 3) la Institución educativa Tomas Carrasquilla Número 2, donde se crearon salas antibullying y promotores de convivencia, rol que desempeñan los(as) mismos(as) estudiantes, pero no sé conoció que alguno de ellos realizará acciones focalizadas al acoso a estudiantes LGBTI.

Para finalizar con la presentación del caso de Medellín, cabe resaltar que en la página web “Medellín ciudad inteligente” se presentan de forma general los derechos y deberes que se tienen como estudiante transgenerista. Los deberes que se resaltan son tres:

“No cometer faltas que comprometan la disciplina del plantel, cumplir con mis obligaciones académicas y no alterar la sana convivencia y Respetar a mis compañeros, docentes, directivos y otros miembros de la comunidad educativa; y respetar, asimismo, sus opciones y preferencias sexuales sin tratar de imponer la mía”<sup>109</sup>.

Como se aprecia los deberes son demasiado generales e incluso pueden ser utilizados para violentar derechos de las personas transgeneristas, puesto que se les podrían endilgar que con su sola presencia están imponiendo una identidad sexual específica, por lo que no protege e incluso deja abierta la posibilidad para que se vea afectado(a) por la denominada homofobia terapéutica. Asimismo, se presentan tres derechos:

“No ser expulsado de ninguna escuela, colegio, universidad o centro educativo público o privado por mi orientación sexual o identidad de género, cambiar mi nombre por uno “masculino” o “femenino”, independientemente de mi sexo biológico o identidad de género. Debo ser llamado por los demás como tal y No puedo ser discriminado por mi orientación sexual e identidad de género por docentes, directivos, asociaciones, clubes, equipos o establecimientos comerciales” (La Súper profe. Derechos y deberes de todo estudiante transgenerista).

---

<sup>109</sup>La Súper profe. (25 de mayo de 2015). Derechos y deberes de todo estudiante transgenerista. En: Medellín ciudad inteligente. Recuperado el día 25 de agosto de 2015 de: <http://descubre.mdeinteligente.co/derechos-y-deberes-de-todo-estudiante-transgenerista/>



A diferencia de los deberes, estos derechos son más claros pero no especifican los límites de los derechos señalados teniendo en cuenta los tipos de acoso escolar o bullying que podrían afectar a las poblaciones transgeneristas.

En cuanto a las posibilidades que tienen las mujeres transgeneristas de acceder a la educación superior (técnica, tecnológica o universitaria), las actividades realizadas se articulan con el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) y han logrado brindar estudio a mujeres transgeneristas de la ciudad. El conocimiento del programa se dio gracias a la entrevista a un funcionario público del Centro para la Diversidad Sexual y de Género que exigió que ni su identidad ni su función al interior del Centro fuera expuesta en el presente trabajo. El mismo presentó el programa e hizo hincapié en que los estudios que estaban llevando a cabo algunas mujeres transgeneristas, eran estudios en peluquería y que por desgracia esto reproducía el estereotipo. Asimismo, señaló que varias mujeres transgeneristas laboran en pequeñas y medianas empresas, pero ocultando su identidad de género, porque según el funcionario, las personas que habitan estos espacios no están 'preparados' y lo ideal para la tranquilidad y sana convivencia de las mujeres transgeneristas, es ocultar su identidad de género.

Otro obstáculo asociado a la posibilidad de acceder a la oferta institucional en materia educativa, ya sea esta u otra que busque lograr que las mismas mujeres culminen sus estudios secundarios (puesto que la mayoría desertaron de sus colegios en el grado noveno), es la indocumentación de un gran número de mujeres transgeneristas, especialmente entre las que ejercen la prostitución (Luz Marina Toro, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015). Ya sea como señal de autoproclamación de su existencia, por algún robo, o por otro factor, estas mujeres no pueden acceder a la oferta institucional porque no tienen un documento que las identifique ante el Estado y para hacer más difícil la situación, un gran número de ellas no desea cambiar su nombre o no sabe si hacerlo en ese momento concreto, siendo sus dudas las que se entrometen entre ellas y su estudio. Además, un factor que disminuye aún más la cantidad de población trans que se favorece con este tipo de oferta, es que el SENA debe tener al menos un total de 25 personas para un curso determinado, y por lo general el grupo que alcanza el cupo es el de quienes desean estudiar peluquería y a las que desean otros estudios los cupos no se les copan y se les sugiere estudiar directamente en un salón del SENA en algunas de sus sedes, pero ellas se rehúsan a salir de los espacios ya conocidos para evitar ser objeto de burlas y miradas que discriminan.

Por otro lado, las diferentes mujeres transgeneristas de la ciudad que han logrado estudiar lo que desean (que son pocas), lo han hecho de forma independiente y en una constante lucha contra la discriminación que las hace querer rendirse y dimitir. Discriminación que llega de sus pares (estudiantes), de docentes o de administrativos, y teniendo como único apoyo a los diferentes colectivos artísticos, políticos, culturales, entre otros que existen en la ciudad; igualmente, a sus familias en algunos casos y/o a sus amigos y amigas. En las imágenes 3 y 4 se puede observar lo que opinan las mujeres transgeneristas pertenecientes a los dos colectivos de Trans que existen en la ciudad de Medellín (Transcity y Antioquia-Trans), frente a su situación en el ámbito educativo con consignas como: “No más *bullying* en las aulas de clase”, “No más peluquería” y “La política pública LGBTI es el circo de la administración”, expresan su descontento frente al nulo impacto que ha tenido la implementación de la política pública en sus cotidianidades.

**Imagen 3: Marcha por la paz, la diversidad sexual e identidad de género (Transcity)**



**Fuente:** Marcha por la paz, la diversidad sexual e identidad de género. Sin título. Junio de 2015. Archivo de la autora.

**Imagen 4: Marcha por la paz, la diversidad sexual e identidad de género  
(Antioquia-Trans)**



**Fuente:** Marcha por la paz, la diversidad sexual e identidad de género. Sin título. Junio de 2015. Archivo de la autora.

*Comparación comprensiva de los casos*

Como se observa Bogotá ha implementado de forma articulada el Plan Estratégico y teniendo en cuenta tanto la política pública como los avances normativos que se han dado a nivel nacional (específicamente la expedición de la Ley 1620 de 2013), a la hora de enfrentar el reto que tiende a ser la diversidad sexual y de género desde una perspectiva etaria y en el ámbito educativo. Lo contrario ocurre con Medellín donde no se conocieron rutas de trabajo o acciones articuladas que significaran una participación de corresponsabilidad eficiente y eficaz de la Secretaría de Educación de Medellín con la Política Pública LGBTI. En Bogotá se ha presentado un diagnóstico sobre los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a las poblaciones LGBTI, que ha logrado evidenciar las debilidades de los programas y permitirá focalizar las acciones y los recursos. El diagnóstico muestra que no se han desarrollado rutas ni protocolos de atención diferenciales en la mayoría de los colegios a los cuales se les solicitó información,

evidenciándose un desconocimiento sobre el enfoque diferencial, que se hace innegable cuando argumentan que llevar a cabo una atención diferencial, es discriminar o atentar contra la intimidad de los estudiantes y que por tal motivo no reconocen las acciones diferenciadas como preponderantes para atender el acoso escolar.

Asimismo, los colegios que respondieron a los derechos de petición reportaron no conocer todas las acciones que se han promulgado desde la Dirección de Inclusión e Integración de Poblaciones (Secretaría de Planeación Distrital, s.f). No obstante la falencia más pronunciada que se encuentra en las acciones implementadas por la administración distrital, es que algunas de ellas, por ejemplo las unidades móviles, se utilicen con instituciones educativas públicas, proporcionando un margen de acción sin control público-administrativo a los colegios privados y desprotegiendo a un sector específico de estudiantes. En contraste, se identifica que en el caso de con Medellín no se ha realizado diagnóstico alguno.

Adicionalmente, pudo observarse gracias a las entrevistas hechas en esta investigación, que existe un mayor acercamiento tanto administrativo como social a las mujeres transgeneristas en Bogotá que en Medellín: En Bogotá a partir de la progresiva visibilización de la existencia Trans en otros espacios laborales y en otros espacios de la ciudad, se busca impactar en el imaginario social que las estereotipa como trabajadoras sexuales y peluqueras, permitiendo que muestren sus capacidades, aptitudes, y tomándolas como ejemplo o insignias de poder ser sujetas de derechos (muchas de ellas han pensado y aun piensan que no tienen ni merecen derechos), o ser profesionales y poder soñar.

En Medellín el reconocimiento es menor y se cierne sobre la academia. Son tan pocos los escenarios de actuación que se les ha permitido apropiarse a las mujeres transgeneristas, que las que lograr acceder a espacios públicos desde el empoderamiento, son vistas como una excepción. La idea, al parecer, es que se asimilen a la lógica discriminatoria y no puedan ser en público (una privatización de la diferencia) para evitar que el equilibrio social heteronormativo y patriarcal se pierda y a pesar de que la peluquería es un quehacer que representa una figura social que como todas es indispensable, el moldearlas y moldearse en ese único quehacer, perjudica el empoderamiento poblacional y el cambio de imaginarios sociales.

En la información anteriormente expuesta, se aprecia que las posibilidades de acceder a datos estadísticos no fue posible a la misma escala de la variable anterior, dado que no

existen bases de datos en las cuales se plantee la cantidad de casos de acoso escolar propiciados por la homofobia ya sea entre pares (estudiantes) o entre estudiantes, docentes y/o administrativos, por lo tanto y con el fin de dar mayor profundidad y dar a conocer una evaluación del impacto asociado a la discriminación desde los docentes y administrativos escolares, se recurrirá a las Sentencias proferidas por la Corte Constitucional en tanto se trata de quien ha amparado a la población cuando la discriminación y el acoso se dirigen desde figuras institucionales como las anteriormente nombradas

Desde el año 1998 inicia una superficial para ese momento pero fundacional, vista desde ahora, protección a las poblaciones LGBT por parte de la Corte Constitucional.

En los años 2013, 2014 y 2015, cuando ambas políticas públicas se encontraban en el ciclo de implementación (Bogotá en un nivel más avanzado que Medellín, por la variable temporal y de ubicación del alcalde en el espectro político), posterior a la promulgación de la Ley de convivencia y a pesar de las resoluciones proferidas por la Corte en casos como los anteriormente mostrados, se presentan una serie de casos que dan muestra de lo poco que se ha avanzado en este tema tanto en las instituciones educativas como en los jueces de instancia de las tutelas interpuestas por los accionantes.

Durante el año 2013, la Corte Constitucional debió intervenir un caso en el que una institución educativa buscaba determinar cómo debería ser la apariencia física de una joven transgenerista de 15 años, amparándose en las directrices que dictaba el manual de convivencia de tal institución y recurriendo a sanciones por este motivo. En este caso, la corte recordó los límites de los manuales de convivencia reiterando que en otras oportunidades desde la jurisprudencia constitucional se había tratado el tema de los manuales de convivencia e instó a la institución para que se modificara el manual de convivencia de acuerdo con el respeto al libre desarrollo de la personalidad y al respeto a la identidad de género diversa (Corte Constitucional, Sentencia T-565-/13).

En el mismo año, se presentó el caso de una estudiante transgenerista de la ciudad de Medellín, a la cual no se le permitía asistir a clases portando el uniforme correspondiente al género femenino de la institución educativa, bajo un argumento similar al proferido por el accionado del caso anterior, que el manual de convivencia señalaba que ella debía utilizar el uniforme correspondiente a los varones. La Corte

resolvió “conceder los derechos [...] al libre desarrollo de la personalidad y a la educación” (Corte Constitucional, Sentencia T-562/2013), al mismo tiempo que instaba a la realización de procesos de adaptación dirigidos a los estudiantes y a toda la comunidad educativa relacionados con la situación de la estudiante.

En el año 2014 se presentó un caso en el que el accionante señalaba a una institución educativa de Aracataca Magdalena de haberle negado el cupo para estudiar en la institución a razón de su identidad de género diversa, la resolución de la Corte exhortaba a la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla a desarrollar “un módulo de formación sobre los derechos de la población LGBTI y el carácter justiciable de los mismos” (Corte Constitucional, Sentencia-804/2014) y haciendo menester el aprendizaje de estos de la distinción entre las categorías de orientación sexual e identidad de género.

En el presente año (2015), se conocieron dos sentencias, una de ellas con connotaciones históricas para la protección de las personas LGBTI que sufren algún tipo de discriminación en el ámbito educativo. La primera es la Sentencia T-141 de 2015 en la que un estudiante de una universidad de la ciudad de Medellín, arguye que se le fue vulnerado el derecho a la dignidad, la igualdad y la no discriminación, a la educación y al debido proceso, entre otros, los cuales fueron tutelados por la Corte. Adicionalmente, se ordenó a la universidad evitar intervenir en “el desarrollo y expresión legítima de la identidad de género” (Corte Constitucional, Sentencia-141/2015); la segunda sentencia, respondía a la acción de tutela interpuesta por la madre de un joven de 17 años que según su madre fue hostigado por las directivas del colegio por su orientación sexual diversa hasta llevarlo al suicidio, además la acción fue en contra de otras entidades como: Secretaria de Educación de Cundinamarca, el ICBF, la Fiscalía General de la Nación y una Comisaria, estas entidad porque según la accionante incurrieron en la omisión de los hechos. La respuesta de la Corte Constitucional fue contundente con su resolución, concediendo la protección de los diferentes derechos que le fueron vulnerados al joven, entre los que se encuentran: derecho a la intimidad, al buen nombre, a la igualdad, a la no discriminación y a la educación. Además se ordenó que se debía llevar a cabo un acto público de desagravio en que se le entregará el grado póstumo a la madre del joven, se instalaría una placa en memoria del joven, se leería una “declaración afirmando que la orientación sexual del estudiante debía ser respetada

en el ámbito educativo” (Corte Constitucional, Sentencia T-478/2015). Adicionalmente, se le ordenó al Ministerio de Educación que revisara todos los manuales de convivencia a nivel nacional para corroborar el respeto a la diversidad sexual y de género; y se le solicitó “a la Sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, difundir la sentencia a todos los despachos judiciales del país para que se aplicase en casos de acoso escolar” (Corte Constitucional, Sentencia T-478/2015), entre otras disposiciones. Cabe resaltar que a la exrectora de la institución educativa se le imputaron cargos por los actos de discriminación cometidos contra el joven.

Al momento de hacer un balance crítico, se observa que el alcance de las políticas públicas subnacionales y departamentales, de las leyes promulgadas y las acciones determinadas a nivel nacional no ha sido el esperado, los hechos de discriminación al interior de los colegios en los que se ven inmersos como agresores estudiantes, docentes y/o directivas perviven y es innegable el desconocimiento sobre las distinciones de orientación sexual e identidad de género por parte de jueces y miembros de la comunidad académica de diferentes instituciones educativas; al igual que el desconocimiento de la importancia y uso del enfoque diferencial por parte de los docentes y directivos de las instituciones educativas.

A modo de conclusión, se afirma entonces que a lo largo del análisis de la (V2) (VD), aún falta mucho por hacer, empero el impacto de las acciones implementadas por la Alcaldía de Bogotá han tenido un Medio Impacto en la vida de las mujeres transgeneristas de la ciudad, que sienten que sus posibilidades educativas y por ende laborales han mejorado, en comparación con lo que percibían en años anteriores. Por otro lado, las acciones efectuadas por parte de la Alcaldía de Medellín carecen de articulación y por ende de profundidad, son poco conocidas y la percepción de impacto real en la vida de las mujeres transgeneristas es mínima, es evidente que sus acciones resultan desarticuladas y poco eficaces, lo que lleva nuevamente a la necesaria realización de un plan estratégico, que articule intervenciones dirigidas a los centros educativos desde diferentes perspectivas como la cultural, integrando a Secretarías corresponsables como lo es la Secretaría de Cultura Ciudadana, por lo que la evaluación que se adjudica a la variable es de Bajo Impacto [ver gráfico, Medición de la variable dos (V.D)].

**Gráfica 8: Medición de la variable dos (VD)**

		Nivel procedimental Bogotá		
		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)			
	V.2 (VD)			
	V.3 (CB)			

		Nivel procedimental Medellín		
		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)			
	V.2 (VD)			
	V.3 (CB)			

Fuente: elaboración propia

### 6.1.3. Cristalización Burocrática relacionada con la diversidad sexual y de género:

La reestructuración y refuncionalización de los aparatos administrativos, se produce en razón de las transformaciones en la gestión propias de las agendas de cada nueva administración, en este caso de las agendas subnacionales. Ambos procesos (reestructuración y refuncionalización) administrativos, significan una redimensionalización de toda la estructura interna de las administraciones municipal, distrital, departamental y/o nacional, que permite discernir el estilo de gestión de quien lleva las riendas de una unidad territorial y la importancia de los diferentes temas que debe abordar o que prometió abordar en su programa de gobierno dado que: “la jerarquización y estatus del que goza una determinada cuestión en la agenda pública” (Cardoso y Bulcourf, 2008), lo permite observar la estructura y funcionalización de espacios creados al interior de la estructura organizativa municipal y distrital focalizada en una temática específica, en su rendimiento, eficiencia y eficacia en las acciones.

Para la evaluación de impacto se tuvo en cuenta la dimensión estructural de esta cristalización frente a los resultados de las políticas públicas, puesto que es un medio que posibilita la implementación de las mismas.

Para desarrollar el análisis de esta variable se desarrolló un cuadro en el cual se pueden observar: el nombre de la agencia o entidad relacionada con el proceso de



implementación de la política pública de cada ciudad, la ciudad de ubicación de la agencia o entidad, su papel en la implementación de la política pública y los principios de cristalización que posibilitaron el estudio de cada entidad, los cuales son: 1) tipo de agencia (Cardoso y Bulcourf, 2009, p. 14-15), en el cual se observa si la agencia o entidad fueron o no modificadas o si por el contrario son nuevas y se crearon exclusivamente para la implementación de la política pública. Tal y como se presentó en el capítulo 4, si la agencia no fue modificada tiene un impacto bajo, si fue modificada tiene un impacto medio y si es nueva, un impacto alto.

2) Recursos y objetivos propios (Cardoso y Bulcourf, 2009, p. 14-15): si la entidad cuenta con recursos destinados exclusivamente para la implementación de la política pública y tiene objetivos que de igual forma son de exclusividad para esta política pública, se considera que su impacto es alto, si sus recursos y objetivos son compartidos con otras políticas públicas, su impacto es medio y si sus recursos y objetivos no están claramente destinados para la implementación de la política pública, se considera que su impacto es bajo.

3) Eficiencia y eficacia: este es el principio de mayor importancia y se encuentra relacionado con la percepción de la población transgenerista frente a la agencia o entidad.

Por último, en el cuadro se encuentra el grado de cristalización resultante de la presentación analítica de cada uno de los principios.

*Bogotá y el fortalecimiento paulatino de su Cristalización Burocrática*

<b>Agencia o entidad:</b>	<b>Secretaría Distrital de Planeación</b>
<b>Ciudad:</b>	Bogotá
<b>Papel en la implementación de la política pública</b>	Secretaría encargada de la formulación, seguimiento y evaluación
<b>Principios de evaluación para un análisis de cristalización burocrática:</b>	
<b>Tipo de agencia:</b>	Agencia modificada

<b>Recursos y objetivos propios:</b>	Entre la estructura organizativa de esta Secretaría, se encuentra la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual (Decreto Distrital 256 de 2007), que cuenta con objetivos y recursos para la implementación de la política pública LGBT
<b>Eficiencia y eficacia funcional:</b>	Existe una aceptación generalizada por parte de las poblaciones LGBT sobre el papel que ha jugado tanto la Secretaría como la Subsecretaría en la implementación de la política, arguyendo que si bien aún se debe mejorar en algunos aspectos, la utilización de recursos y la focalización en problemáticas, se ha realizado de forma apropiada y eficiente.
<b>Grado de cristalización:</b>	Alta: El tipo de agencia plantea una cristalización mediana, y los dos principios restantes, tienen un nivel de cristalización alto, dado que la entidad posee recursos propios para la implementación y tiene unos objetivos que no son contrarios al papel que cumple y las responsabilidades que surge de este; asimismo, el funcionamiento de la Secretaría ha recibido de constante mejoramiento.

<b>Agencia o entidad:</b>	<b>Dirección de Diversidad Sexual (Hace parte de la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación.)</b>
<b>Ciudad:</b>	Bogotá
<b>Papel en la implementación de la política pública</b>	Encargada de orientar, planear, coordinar y hacer seguimiento y evaluación a la política pública.
<b>Principios de evaluación para un análisis de cristalización burocrática:</b>	
<b>Tipo de agencia:</b>	Agencia nueva
<b>Recursos y objetivos propios:</b>	Tanto sus objetivos como los recursos que se le otorgan son propios y destinados a la política pública, dado que su creación (Decreto 256 de 2007) se da para fortalecer los propósitos misionales de la subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, permitiendo así que se coordinen de forma adecuada las políticas públicas de Mujer y género.
<b>Eficiencia y eficacia funcional:</b>	Esta Dirección cuenta con la legitimidad de las poblaciones LGBTI, ya que su direccionamiento y la rendición de cuentas que llevan a cabo por medio de Boletines, son vistas como

	<p>integrales y respetuosos de las poblaciones que componen este sector poblacional. Entre sus acciones más recientes, se encuentra la concreción del Observatorio de la política pública LGBT, que ha permitido la consolidación de una implementación bisagra basada en la unificación de la investigación académica y la gestión territorial, siendo lo académico el bastión que propicia focalizaciones necesarias.</p>
<b>Grado de cristalización:</b>	<p>Alta: En este caso, los tres principios de evaluación, tienen un nivel de cristalización alto, el primero por tratarse de una entidad nueva, el segundo porque esta entidad se creó para potenciar los objetivos de una entidad ya existente y que es corresponsable de la política pública, y el tercero, porque la entidad es dinámica y busca contantemente compartir con la sociedad los avances que se realiza desde su quehacer.</p>

<b>Agencia o entidad:</b>	<b>Subdirección para asuntos LGBT (dirección territorial de la secretaria distrital de integración social)</b>
<b>Ciudad:</b>	Bogotá
<b>Papel en la implementación de la política pública</b>	Ejecutor del Proyecto 749 "promoción del ejercicio y goce de los derechos de personas LGBTI" y de las estrategias de territorialización de la política pública.
<b>Principios de evaluación para un análisis de cristalización burocrática:</b>	
<b>Tipo de agencia:</b>	Agencia nueva
<b>Recursos y objetivos propios:</b>	Los objetivos y los recursos son propios para la implementación de políticas públicas, puesto que se creó con el fin de territorializar y transversalizar las acciones Distritales y Locales con los enfoques y principios de la misma, logrando una mejor articulación (Decreto 149 de 2012)

<b>Eficiencia y eficacia funcional:</b>	Desde esta Subdirección se coordinan las rutas de atención: - Centro de Atención a la Diversidad sexual y de género Sebastián Romero, -Centro de Atención Integral a la Diversidad Sexual y de Género Zona Centro (centrado en la atención a mujeres transgeneristas que ejercen la prostitución), y -La unidad contra la discriminación sexual e identidad de género. En general la eficiencia funcional de estos estamentos no se ha visto puesta en tela de juicio y con el transcurrir del tiempo se ha posicionado como un lugar de reunión, empoderamiento y construcción de procesos de transformación articulados.
<b>Grado de cristalización:</b>	Alta: al igual que la entidad anterior, en esta también se encuentran los principios en un nivel alto, por las razones argumentadas en la entidad anterior.

<b>Agencia o entidad:</b>	<b>Mesa Intersectorial de Diversidad sexual (su coordinación y Secretaría técnica está a cargo de la Dirección de Diversidad Sexual)</b>
<b>Ciudad:</b>	Bogotá
<b>Papel en la implementación de la política pública</b>	Es el espacio de articulación entre todas las entidades del Distrito Capital con responsabilidad en el tema, seguimiento y monitoreo de las acciones realizadas
<b>Principios de evaluación para un análisis de cristalización burocrática:</b>	
<b>Tipo de agencia:</b>	Agencia nueva
<b>Recursos y objetivos propios:</b>	Los objetivos y recursos de este estamento son propios para la política pública, dado que se instauró por medio del Acuerdo 371 de 2009, que establecía los lineamientos de la política pública LGBT
<b>Eficiencia y eficacia funcional:</b>	La eficiencia de este espacio no será medida de acuerdo con la percepción poblacional, sino que se tendrán en cuenta productos de articulación institucional, en este caso la iniciativa del Comité Interinstitucional de Reacción Inmediata que se ha pensado desde los funcionarios públicos (Ver nivel conductual), que posibilita la institucionalización de la política pública.
<b>Grado de cristalización:</b>	Alto: Esta entidad se encuentra en la misma vía de las anteriores, pero difiere en el último principio, no en cuanto a

	<p>su nivel de cristalización que continua siendo alto como el de las anteriores, sino en la forma en la cual se analizó su eficiencia. Para la evaluación del principio de eficiencia se tuvo en cuenta que la entidad era netamente institucional y que su relación con la población no era directa, que su relación es directa con las entidades que se han mencionado hasta el momento. De allí que se tenga en cuenta el proceso de institucionalización de la política para evaluarlo.</p>
--	--

<b>Agencia o entidad:</b>	<b>Mesa Funcional del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia (RESOLUCIÓN 94 DE 2013)</b>
<b>Ciudad:</b>	Bogotá
<b>Papel en la implementación de la política pública</b>	Espacio de coordinación, concertación e implementación de la política pública.
<b>Principios de evaluación para un análisis de cristalización burocrática:</b>	
<b>Tipo de agencia:</b>	Agencia nueva
<b>Recursos y objetivos propios:</b>	Al igual que en las anteriores los recursos son dispuestos para la implementación de la política pública y los objetivos van dirigidos al mejoramiento en la implementación de la política pública
<b>Eficiencia y eficacia funcional:</b>	Como lo evidencia el formato de formulación de planes de gestión 2014 desarrollado por la Secretaría Distrital de Gobierno, no existe una constancia en sus reuniones y para ese año no se habían coordinado las acciones de la Mesa Funcional.
<b>Grado de cristalización:</b>	Bajo: al igual que la agencia anterior, esta es institucional y su evaluación se basó en las actividades desarrolladas por la Mesa y por el cumplimiento con las sesiones periódicas. Como lo muestran los principios desagregados, el primero, representa un alto nivel de cristalización, el segundo también ha significado un alto grado de cristalización; sin embargo, el principio preponderante (eficiencia), muestra un nivel bajo, dado que no se han realizado las reuniones necesarias y las actividades que se desprenderían de estas no han iniciado ejecución por el atraso en los encuentros.

*Medellín y el desinterés de la administración municipal por el tema de diversidad sexual y de género*

<b>Agencia o entidad:</b>	<b>Secretaría de Cultura Ciudadana</b>
<b>Ciudad:</b>	Medellín
<b>Papel en la implementación de la política pública</b>	Secretaría responsable (hasta 2012)
<b>Principios de evaluación para un análisis de cristalización burocrática:</b>	
<b>Tipo de agencia:</b>	Agencia modificada
<b>Recursos y objetivos propios:</b>	Entre los objetivos ya existentes, se encuentra el direccionamiento de políticas públicas, por lo que no se dio un cambio de objetivos sino una articulación de responsabilidad frente a la política pública LGBTI. Se asignaron recursos propios para implementación de la política pública e independientes de otros ejercicios de gestión.
<b>Eficiencia y eficacia funcional:</b>	Se observaba una acogida, por parte de la ciudadanía, de las actividades que se realizaron desde esta Secretaría, la cual continua llevando a cabo actividades y acciones desde la cultura y el arte que reivindican y reconocen el papel de los ciudadanos y se resalta la diferencia, un ejemplo de ello es la "fiesta de la diversidad".
<b>Grado de cristalización:</b>	Alto: este nivel de cristalización se debe principalmente a los recursos con los cuales operaba esta entidad cuando era la responsable de la política pública (eran recursos designados para la implementación de la política, sus objetivos estaban acorde con el rol que debía desempeñar y los más importante, para la población transgenerista y para las poblaciones LGBTI en general, el enfoque cultural permitió una participación mayor por parte de los colectivos y operacionalizó el enfoque de transformación cultural de la política pública. Dos de los principios de evaluación son de alta cristalización y uno (tipo de agencia), es de cristalización media).

<b>Agencia o entidad:</b>	<b>Secretaría de Inclusión social y familia (desde 2013)</b>
<b>Ciudad:</b>	Medellín
<b>Papel en la implementación de la política pública</b>	Secretaría responsable (2015)
<b>Principios de evaluación para un análisis de cristalización burocrática:</b>	
<b>Tipo de agencia:</b>	Agencia modificada
<b>Recursos y objetivos propios:</b>	Esta Secretaría desde su subsecretaría de grupos poblacionales se encuentra encargada de la operacionalización de acciones dirigidas hacia habitantes de calle, afrodescendientes y poblaciones LGBTI, donde a estos últimos se le ha unificado incluso en los indicadores de acción entregados en el Plan de desarrollo de la ciudad 2012-2015, por lo que los objetivos y recursos son compartidos.
<b>Eficiencia y eficacia funcional:</b>	Existe un malestar desde las poblaciones LGBTI sobre el enfoque utilizado por la Secretaría de Inclusión social en la implementación de acciones operacionalizantes de la política pública, que tiende a ser asistencialista. Adicionalmente, el Secretario señaló durante el Manifiesto público del 7 de febrero de 2013, que no conocía nada sobre diversidad sexual y de género, pero que se encontraba en un proceso de aprendizaje y a pesar de que su sinceridad es encomiable, la situación se tornaba problemática desde el inicio. Por último persiste una desarticulación por parte de un gran número de secretarías corresponsables, ante la cual la Secretaría no hace frente y una desarticulación programática que se debe a la inexistencia de un Plan de acción.
<b>Nivel de cristalización:</b>	Baja: esta calificación a la entidad, se debe en primer lugar, a que en el Plan de desarrollo de la ciudad, tanto los objetivos como los indicadores de ejecución del proyecto asociado a la política pública, son compartidos con la población afrodescendiente, lo que presenta a una entidad sin objetivos propios para la política pública LGBTI; en segundo lugar y remitiéndose a la eficiencia, los mismo funcionarios asignados al proyecto, esgrimen la escasa importancia que se le da al tema de diversidad sexual y de género desde la administración municipal y desde la Secretaría, adjudicando la inacción resultante de esta, a la condición de Pastor de iglesia, que tiene el Secretario

	Héctor Fabián Betancur. Para los funcionarios, no se cumple el principio de Laicidad que se basa en la Constitución. Este sentir, es similar al de las poblaciones objetivo, las cuales se quejan del lugar que ocupa la política en la estructura municipal. Dos de los principios de evaluación son propios de una baja cristalización y uno (tipo de agencia), remite a una cristalización media.
--	--

<b>Agencia o entidad:</b>	<b>Centro para la Diversidad Sexual y de Género</b>
<b>Ciudad:</b>	Medellín
<b>Papel en la implementación de la política pública</b>	Componente de la política pública
<b>Principios de evaluación para un análisis de cristalización burocrática:</b>	
<b>Tipo de agencia:</b>	Agencia nueva
<b>Recursos y objetivos propios:</b>	Este centro cuenta con recursos provenientes de los recursos destinados a la implementación de la política pública. Sus objetivos se centran en las poblaciones LGBTI. Se ofrece atención en el área de orientación jurídica frente a temas de vulneración de derechos por ser poblaciones LGBTI, asesoría psicológica individual y familiar, se presenta como un espacio propiciador de empoderamiento poblacional y como medio para la transformación de imaginarios. Empero, los recursos que se le asignan no son suficientes para permanecer abierto durante todo el año y con funcionarios presentes durante todo este tiempo.



<b>Eficiencia y eficacia funcional:</b>	<p>En este caso la eficiencia en el funcionamiento se ha visto y se ve afectada por el cambio constante de coordinación y de personal que ha experimentado en sus pocos años de funcionamiento y de trazabilidad del trabajo que se desarrolla por cada coordinación. De otro lado, la actual coordinación ha sido el foco de constantes críticas por parte de las poblaciones LGBTI. Por un lado, algunas mujeres transgeneristas de la ciudad (Mujeres transgeneristas de la ciudad de Medellín, comunicación personas, 24 de mayo de 2015), dicen haber sido discriminadas por funcionarios del Centro para la Diversidad Sexual y de Género, no obstante las declaraciones son poco precisas. Otras acciones o mejor dicho, inacciones que se le endilgan al Centro y a los funcionarios que lo componen, están relacionadas con los servicios anteriormente presentados. De acuerdo con algunas activistas conocidas entre las mujeres transgeneristas, en ocasiones se les han negado servicios de asesoría psicológica y jurídica, argumentando que los profesionales no se encuentran por el momento, pero ese momento de un día, se ha transformado en semanas o meses, haciendo que las mujeres desistan de su interés de contactar con el Centro. Asimismo, en la marcha del presente año (2015), por primera vez el Centro no acompañó la marcha con un cartel u otro tipo de expresión que evidenciase su presencia en el lugar. La coordinadora del Centro reconoce esta problemática y señala que cada secretaría corresponsable es libre de enviar a sus funcionarios al Centro y convertirlo en su lugar de trabajo, como es libre también de no hacerlo. El recurso humano del centro no es de planta y se encuentra supeditado en mucho casos a la corresponsabilidad, lo que evita que los profesionales permanezcan en el espacio y puedan atender de forma oportuna a los integrantes de las poblaciones LGBTI que lo requieran.</p>
<b>Nivel de cristalización:</b>	<p>Bajo: como se puede observar, el Centro para la Diversidad Sexual, posee un principio y medio de cristalización en un nivel alto, dado que la agencia es nueva y su creación estuvo supeditada a la política pública y por ende sus objetivos están relacionados con la política; empero, los recursos con los cuales cuenta la entidad son escasos e impiden que se puedan prestar los servicios para los cuales fue creada, durante todo un año y su funcionamiento, teniendo en cuenta su poco financiación y la problemática de la corresponsabilidad, ha sido el más afectado, puesto que la población siente que el este Centro de Diversidad no cumple con su cometido y que es parte de una fachada de buena gestión que intenta tener la Alcaldía. Siendo el principio de eficiencia el más importante para la evaluación, y sumado el principio relacionado con los recursos, se concluye que esta entidad es un ejemplo de baja cristalización.</p>

El anterior análisis desagregado del grado de cristalización burocrático que posee cada unidad subnacional en relación con la política pública correspondiente a cada una de las administraciones, muestra cómo en Bogotá se le ha dado mayor importancia en la modalidad organizativa que presenta desde el 2006 y se observa un aumento constante focalizado en aspectos que los balances realizados a la política van señalando como vacíos, tal es el caso del balance del 2011 (Mesa intersectorial de Diversidad sexual, 2011, p. 70), en el cual se reconoce la importancia de crear una instancia similar a la Mesa Intersectorial; del mismo modo, para el año 2013 se crea la Mesa funcional del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, que si bien es la de más bajo grado de cristalización, también es la más nueva en cuanto a su surgimiento. Asimismo, se resalta el cumplimiento a la hora de informar sobre procesos desarrollados o por desarrollar, cosa que en el caso de Medellín es exigua y en algunos casos, inexistente, lo que permite concluir que la cristalización burocrática en Bogotá posee un Alto Impacto.

Por otro lado, se puede observar que la política pública de Medellín careció de trazabilidad del trabajo al momento en el que se da la modificación de la Secretaría responsable, además existe una inconformidad con la perspectiva y enfoque de trabajo de la Secretaría de Inclusión social y el Centro para la Diversidad Sexual ha pasado por todo tipo de inconvenientes, entre ellos, problemas de financiación que limitan el horario de atención al público y su apertura durante todo el año.

La Cristalización burocrática en Medellín ha tenido un Bajo Impacto (Ver gráfico), porque como se presentó las modificaciones en la estructura organizativa con fines de implementación de la política pública, es mínima y el funcionamiento de las existentes es una muestra más de la escasa voluntad política de la actual administración y sus funcionarios que, que limitan los recursos, los contratos y los profesionales disponibles en el Centro para la Diversidad Sexual.

**Gráfica 9: Medición de la variable tres (CB)**

		Nivel procedimental Bogotá		
		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)	■		
	V.2 (VD)		■	
	V.3 (CB)	■		

		Nivel procedimental Medellín		
		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)		■	
	V.2 (VD)			■
	V.3 (CB)			■

Fuente: Elaboración propia

**Evaluación por resultado: Nivel procedimental:**

Teniendo en cuenta la jerarquización de las variables a partir su importancia frente a la investigación que se desarrolla, en Bogotá la (v.1) evaluada con un Alto Impacto, sumada a la (v.2) con un Medio Impacto y a la (v.3) con una evaluación de Alto Impacto, nos lleva a concluir que el Nivel Procedimental de la Política Pública de Bogotá ha tenido un Alto Impacto en la Población Transgenerista y en general en las poblaciones LGBTI, lo que ha tenido como resultado un significativo cambio en el estado de las cosas que se observaba antes de la implementación de la política pública; sin embargo, existen aspectos por mejorar, otros por desarrollar y algunos por potenciar.

Por su parte, la evaluación de Medellín en el Nivel Procedimental es de Bajo Impacto, resultante de la sumatoria entre el Medio Impacto de la (v.1), el Bajo Impacto de la (v.2) y el Bajo Impacto de la (v.3). En Medellín no se ha dimensionado la importancia de realizar un Plan de Acción para implementar la política pública, que permita esclarecer la duración en tiempo, las responsabilidades, los presupuestos, poblaciones o población a la que se dirigirán las acciones presentes en este, y que además cree articulación entre programas y entre secretarías, aumentando las posibilidades de impactar favorablemente en las poblaciones LGBTI en general y en la población de mujeres transgeneristas en particular.

Además, la posibilidad de que la Secretaría de Cultura Ciudadana u otra Secretaría, sea la responsable debe ser analizada y tenida en cuenta, sopesando las posibilidades que

tiene la política en cada una de las secretarías de acuerdo a las demás responsabilidades que posee. No se puede obviar el hecho de que la Secretaría de Inclusión Social y Familia, es la responsable de las acciones dirigidas a los habitantes de calle y como se evidencia en su página de Facebook y en su página oficial<sup>110</sup>, donde constantemente se hacen publicaciones sobre los proyectos o acciones dirigidas a esta población, se encuentran volcados a resolver la “problemática” que significan los habitantes de calle para la ciudad de Medellín, por ser la evidencia de las viejas formas de miseria (presentes en las ciudades en la actualidad), para la Alcaldía y su idea de ciudad innovadora.

En síntesis, las posibilidades de acción de los actores sociales y administrativos a partir de la utilización de los procedimientos y los métodos-herramientas que propician el acceso a los derechos, determinados por las políticas públicas, es mayor en Bogotá que en Medellín.

---

<sup>110</sup>Página de Facebook de la Secretaría de Inclusión Social y Familia:  
<https://www.facebook.com/Secretar%C3%ADa-de-Inclusi%C3%B3n-Social-y-Familia-166618000213883/?fref=ts>

Página oficial:  
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://ba4fdd470236ebeda280448234b82e67>

## Gráfica 10: Medición Nivel procedimental

		Nivel procedimental Bogotá		
		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)	■	□	□
	V.2 (VD)	□	■	□
	V.3 (CB)	■	□	□
Medición por niveles	A	■	□	□

		Nivel procedimental Medellín		
		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)	□	■	□
	V.2 (VD)	□	□	■
	V.3 (CB)	□	□	■
Medición por niveles	A	□	□	■

Fuente: Elaboración propia

### 6.2. Nivel conductual:

Los procesos estratégicos que se analizan en este Nivel por la política pública LGBT de Bogotá, en la variable (v.4) (AI) son: **Acción 3:** *Fomento a procesos organizativos de personas intersexuales y de los sectores LGBT con mayores dificultades en su organización para la representación de sus intereses en las políticas públicas, planes, programas y espacios de decisión del Distrito Capital*, perteneciente al Proceso Estratégico 2, Componente 1; y la **Acción 1.** *Fortalecimiento de las organizaciones de los sectores LGBT, en su capacidad en el ejercicio de sus derechos y su incidencia ante las entidades del Distrito*, del Componente 2. Por otro lado, de la política pública de Medellín se analizará el Proyecto “Apropiación de la Política Pública LGBTI por parte de las mujeres LBT”.

En la variable (v.5) (SI), se paragonan la **Acción 4:** *Inclusión de acciones y mecanismos que erradiquen las discriminaciones y exclusiones por orientaciones sexuales e identidades de género institucionalizados en los sectores central, descentralizado y local de la Administración Distrital*, del Proceso Estratégico 1, Componente 1, de la Línea de acción 1 de la política pública LGBT de Bogotá. En cuanto al programa de Medellín, se continúa con el análisis del proyecto “Diversidad

sexual en Medellín vivo y convivo”, donde se profundiza en la capacitación a funcionarios.

Para la variable (v.6) (IP), se tienen en cuenta las instancias de participación y su efectividad como vías de contacto para propiciar el diálogo entre el sector social y la administración.

### **6.2.1. Actitud ante la implementación de la política pública:**

Para el desarrollo de la variable (v.4) se tiene como referente la categoría de empoderamiento. Como se ha plasmado a lo largo de estas páginas, las poblaciones LGBTI, y de forma aún más marcada la población de mujeres transgeneristas, hacen parte de las denominadas poblaciones vulnerables, poblaciones a las cuales se les ha impedido constantemente su acceso a derechos de tipo político, económico, cultural y/o social, donde la imposibilidad de acceder a recursos básicos e indispensables para reaccionar como individuos o como grupo social, como la información, el autoreconocimiento como sujetos de derechos y la suficiencia para adquirir bienes o servicios, obstaculizan el desarrollo integral de las personas.

Como alternativa de la vulnerabilidad se ha posicionado la idea del empoderamiento “como proceso que permite hacer incidencia sociopolítica dentro de las dimensiones social, económica y política, y desde un ámbito personal y colectivo, y que puede ser una alternativa para lograr el desarrollo y mejorar las condiciones de una población” (Xicará, 2014, p. 28). El empoderamiento además posibilita que las personas, grupos o poblaciones se liberen de la violencia estructural sobre la que se establece la sociedad y que ha sido introyectada por las mismas poblaciones vulnerables evitando que accedan a un control de sus proyectos de vida.

La vulneración de estas poblaciones indujo a que en ambos acuerdos se hiciese explícita la necesidad de empoderar y formar a estas poblaciones para encauzar su acceso a los derechos que les han sido vulnerados y prevenir nuevas vulneraciones, de allí la preponderancia que se le da a este proceso de formación en la presente evaluación.

Para el análisis evaluativo se parte entonces del empoderamiento como desarrollo comunitario, lo que no deja a un lado el tema de la participación, pues se comprende la participación como clave para transitar algunos ciclos propios del empoderamiento; no

obstante, lo relacionado con la participación se revisará en una de los dos variables que, aparte de la presente, componen el nivel conductual. Continuando con la centralización en el desarrollo comunitario, se valoran dos dimensiones: la dimensión basada en la autodeterminación personal (Xicar, 2014, p. 59) para conocer si efectivamente se ha logrado restituir la conciencia propia de derechos individuales, reales y ejercibles por parte las mujeres transgeneristas de la ciudad; la segunda dimensión se centra en la determinación social (Xicar, 2014, p. 59), que gira en torno a la relación y comunicación entre colectivos y si a partir del acercamiento propiciado por los objetivos comunes se puede procurar la articulación a una participación politizada en el sentido clásico, esto es que se instituya un espacio para el control y seguimiento al quehacer administrativo.

Cuando se habla de ciclos de empoderamiento se alude a los niveles que se encuentran entre el fortalecimiento poblacional y los resultados (caracterizados por las intenciones de participación por parte de aquellos y aquellas que logren “culminar” ese proceso de empoderamiento) que dimanen del fortalecimiento (Xicar, 2014, p. 59), y de su posterior potenciamiento favorecedor de la colectivización, lo que posibilita un análisis de eficiencia y eficacia de los procesos que buscan empoderar a las poblaciones desde el nivel individual, grupal, organizacional y comunitario (Xicar, 2014, p. 59), en pocas palabras, “el empoderamiento [es el] aprendizaje para la toma de decisiones” (Xicar, 2014, p. 59) autónomas, libres y conscientes que faciliten la adquisición de nuevos recursos informativos, comunicacionales, adquisitivos, entre otros.

#### *Autodeterminación personal*

Durante la construcción de la identidad personal, se produce una dualidad de sentimientos y emociones obstaculizadores para la colectivización y otros que propenden por esta. Entre esos sentimientos y emociones están: la vergüenza, el miedo, la humillación, la búsqueda de dignificación, la necesidad de ocultarse y la endofobia o endodiscriminacin. De estos sentimientos contradictorios puede surgir una correlación de la vergüenza y de la celebración del orgullo y de la diferencia (visibilización en la marcha del orgullo gay, por ejemplo, pero una marginalización constante en los días que preceden la marcha o en los días posteriores a esta).

Entendiendo que la realidad humana es esencialmente posibilidad, y que por tal motivo, el individuo puede erigirse a sí mismo, ganarse (respetar, festejar su diferencia, tener consciencia de su dignidad y por ende permitirse sentir indignación ante la violación de sus derechos) como perderse (sentirse un sujeto sin derechos o con menos derechos que los poseídos y ejercidos por el resto de la ciudadanía, impidiendo que surja la indignación, y evitando que respalde su propio proyecto de vida).

En las poblaciones vulnerables y entre los grupos marginados e hiperdegradados, tiende a presentarse en sus vidas lo que Sartre (1967) llamaba “el instante final” (Sartre, 1967, p. 9), momento en el que un individuo recibe por primera vez la flecha de la injuria, que le anuncia con su herida lo que es a los ojos del mundo social, y lo que en consecuencia será para una gran parte de ese mundo social: un transgresor, un depravado, un monstruo. Todas estas representaciones sociales y las reacciones que se crean en los demás ciudadanos tras la naturalización de las mismas, tienden a ser introyectadas por los sujetos a los cuales van dirigidas, lo que hace que la persona pierda su potencia creadora y autónoma para construir su propia identidad. Por esta razón, el empoderamiento debe iniciar con una autodeterminación personal que le brinde las herramientas a cada mujer transgenerista, en este caso en particular, para apropiarse de su proyecto de vida, desmontando la violencia estructural que ellas mismas habían introyectado ante tanta discriminación, violencia y marginalización, de tal modo que lleguen a concebirse como sujetas de derechos y como ciudadanas de primera categoría, dado que la población transgenerista no se siente ciudadana plena, porque no puede acceder a una serie de derechos.

La autodeterminación personal, puede darse por medio de la identificación desde la vida entre mujeres transgeneristas, puesto que el inicio del empoderamiento puede darse al momento de conocer un par ya empoderado; asimismo la integración a colectivos donde se dé una construcción de solidaridad entre identificados puede potenciar la conciencia de dignidad de las personas y propiciar un empoderamiento que continúe por un camino de procesos individuales o colectivos, micropolíticos de participación ciudadana que construyan puentes con otros colectivos o con la institucionalidad misma.

Los procesos que conciben la autodeterminación personal, permiten que se dé una autorrelación práctica (autoconfianza, autorrespeto y autoestima) basada en el reconocimiento efectivo y positivo o no reconocimiento, resultante del tránsito por lo



que Honneth (1999) denomina “las esferas de reconocimiento” (Honneth, 1999, p. 17-38).

Algunas mujeres transgeneristas se han enfrentado a una fractura del reconocimiento en la esfera del amor (Honneth, 1999), en la cual interactúan una cantidad de actores reducido como los padres, la familia y los amigos. En esta esfera hablamos de una fractura del reconocimiento, puesto que las relaciones asimétricas y simétricas que se dan en ella a raíz de la relación dispar asociada a la etapa etaria en la cual se encuentren las personas o al vínculo social de representación familiar o filial existente entre actores, dejan de existir, convirtiéndose la familia en el primer espacio de expulsión, de maltrato y en ocasiones de afectación de la integridad física de las personas, soslayando el surgimiento de una autorrelación práctica de autoconfianza, dado que en este caso la niña, adolescente o mujer transgenerista se ve enfrentada a la ilegitimidad y no reconocimiento de su identidad de género por parte de quienes fueron o son los partícipes en sus relaciones primarias.

La esfera del derecho, separándonos un poco de la idea Honneth (1999), se presenta como una esfera de contexto interviniente, que determina el paso descendiente del reconocimiento de lo estatal a lo social y de lo social a lo individual, que sería el lugar de ubicación de la esfera del amor. En el caso de la población transgenerista, la relación del derecho y el Estado en general, han favorecido el surgimiento de dos formas de menosprecio en tanto no se ha dado un desligue real entre la moral pública y sus principios morales de origen religioso: una desposesión de derechos y una exclusión que si bien en términos teóricos y empíricos se hace cuestionable, no ha impedido que esta esfera vaya perfilándose a la par de las luchas libradas durante años por el reconocimiento, como la esfera donde se protege la integridad social (Tello, 2011, p. 47-48) de las mujeres transgeneristas.

A pesar de los cambios establecidos en esta esfera, la exclusión y el reconocimiento asimétrico han hecho mella en el autorespeto de estas, entendido este autorrespeto como la precisión incuestionable de que se es sujeta de derechos. Muchas de ellas nunca han logrado materializar sus derechos de forma efectiva y durante un largo periodo de tiempo se les han negado los derechos incluso en el papel, para ellas no ha funcionado la generalización relativa a los derechos y la escasa responsabilidad moral que se les ha indilgado ha venido siendo el argumento esgrimido.

Por último, encontramos la esfera de la solidaridad social (Tello, 2011, p. 49), donde el reconocimiento brota desde la valoración social, que a través de jerarquizaciones culturales, sociales y políticas ha estigmatizado a toda persona que se desligue del ideal de ser humano y de ciudadano que ha instaurado cada jerarquización, afectando la consciencia de dignidad de las mujeres transgeneristas, reforzando la idea de no ser merecedoras de ejercer derechos ciudadanos, distanciando la igualación de la lógica relacional de las Trans. Ellas ya no se sienten parte de una sociedad de primer orden, sino de una subrepticia sociedad de segundo orden, pues se ha introyectado la violencia estructural hasta el punto de ejercerla sobre ellas mismas.

Empero, el empoderamiento desde el desarrollo comunitario modifica las derivaciones que tuvo el reconocimiento intersubjetivo y que impidieron que efectivamente surgieran autorrelaciones prácticas positivas en las personas.

#### *Determinación social*

Esta dimensión presenta la importancia que tiene para el empoderamiento la relación entre colectivos que pugnan por la reivindicación y reconocimiento social de sus derechos, que tienen en común objetivos y desde ese encuentro primigenio resuelven entrelazar su fuerza creadora y potenciar su fuerza como colectivos para tener una mayor incidencia en las acciones administrativas que los afectan. No obstante, la puja por intereses individuales o particulares de cada colectivo, puede evitar que la articulación se logre; asimismo el enfoque del colectivo o de los activistas que lo componen es determinante: el activista (Delgado, 2013, p. 68-80) transforma desde lo cultural y activista transformando desde su relación con la esfera institucional.

Los determinantes que impiden el acercamiento entre pares que aparentemente buscan lo mismo: reconocimiento, poder social, poder político, una mejor implementación de las políticas públicas que hacen parte de las poblaciones objetivo (en este caso en particular), va en contravención del aumento de recursos de toda índole, que harían de la exigencia de derechos un proceso posiblemente más sencillo, aumentando las oportunidades de reaccionar frente a situaciones, prácticas institucionalizadas, decretos, leyes, funcionarios y demás que busquen perpetuar la condición de vulnerabilidad, y disminuyendo la percepción de vulnerabilidad, debilidad y marginalidad al interior del sector población en general y de los integrantes de los colectivos en particular.

En este nivel del empoderamiento, se inicia la potenciación de los sujetos que los hará acercarse a la participación institucional y/o política como resultado del empoderamiento; esto no quiere decir que si los colectivos no se integran y relacionan, de manera particular no puedan asumir el reto de la participación, sino que el poder de la participación en el caso de aquella participación más tradicional y política, como la postulación de candidatos o la votación en bloque por candidatos específicos, se hará más difícil; y en el caso de la participación institucional, la poca presencia de colectivización y de movimiento social, marcarán las acciones de los administradores, quienes podrán libremente sortear la responsabilidad de tener que responder ante un movimiento unificado.

No debe obviarse la importancia de los colectivos y de los actores sociales que pertenecen a los sectores poblacionales objetivo de una política pública, dado que son ellos los que conocen sus situaciones, son ellos los que pueden y deberían potenciar el poder territorial de la política y su focalización en problemáticas sociales que los afecten. El quehacer social basado en el empoderamiento poblacional debe procurar el cumplimiento real y efectivo de los proyectos, programas y demás, teniendo presente que cumplir con indicadores de proyecto desarticulados y agotar los recursos destinados a los mismos es una cuestión estratégica del administrador, que tiene las herramientas para depurar ambos, entregando recursos a colectivos desagregados para sus proyectos, obviando proyectos macro y “ejecutando” sin problema alguno.

#### *Bogotá: un empoderamiento que entrevé resultados*

Entre las acciones de corresponsabilidad se propende por una participación por parte del total de sujetos objetivo de la política pública viabilizando unas condiciones y acrecentando capacidades que faciliten las acciones envía de salvaguardar el cumplimiento de sus derechos. (Observatorio de la Política pública para la Garantía Plena de los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas, 2012). La entidad encargada de este fortalecimiento y empoderamiento poblacional fue el Instituto distrital de la Participación Comunal (IDPAC), que a través de la creación de un semillero para la “investigación, creación y circulación de apuestas culturales y comunitarias” (Observatorio de la Política pública para la Garantía Plena de los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas, 2012, p. 9),

dio vía a la consolidación de un espacio centrado en los nuevos liderazgos donde se realicen trabajos en pro de las personas pertenecientes a estos sectores poblacionales. El semillero posee dos líneas de trabajo: una centrada en la aprehensión del Plan de Acción de la política pública y la segunda, encaminada a la ejecución de acciones que propendan la visibilización y movilización de estos sectores poblacionales.

El acompañamiento poblacional se dirigió a dos grupos específicos: INTRALEBIGA (intersexuales, transgeneristas, lesbianas, bisexuales y gays) y a la Mesa LGBT de Ciudad Bolívar, con el fin de fortalecer organizacionalmente a estos grupos, donde el apoyo ha girado en torno a la realización y dinamización de reuniones (especialmente en INTRALEBIGA), para abordar temáticas como la institucionalidad, la cultura, la política pública y la gama de acciones colectivas a las cuales pueden acceder como colectivo.

En cuanto al trabajo con colectivos u organización integradas en su mayoría por transgeneristas, el IDPAC ha venido trabajando desde el año 2009 con el Grupo de Apoyo a Transgeneristas (GAT) en el espacio del Centro de ciudadanía LGBT Sebastián Romero (antes en el Centro Comunitario Distrital LGBT), que los ha orientado en la realización de actividades encaminadas a la sensibilización de los ciudadanos de Bogotá, centradas en la existencia, reconocimiento y derechos de las poblaciones LGBT.

#### *Medellín y su proyecto de empoderamiento*

El proyecto de empoderamiento en la política pública de diversidad sexual y de género que se adelanta en Medellín dirigido por la Secretaría de las Mujeres y operado en 2014 por CERFAMI y en el 2015 por PUNTO FOCAL, con un tiempo de implementación de dos años que se cumplen en los primeros días del mes de diciembre de 2015, busca que las mujeres diversas sexualmente (Lesbianas, Bisexuales y Transgeneristas) se apropien de la política pública y de las herramientas que a raíz de su radicación, surgieron como puentes de consecución de derechos, de reivindicación de derechos y de protección de los mismos. Este proyecto cuenta con cuatro ejes dirigidos a la consecución del objetivo del empoderamiento: el organizacional, el jurídico, el psicológico y el social; siendo el organizativo el eje central del proyecto (Luisa Zapata, comunicación personal, 9 de noviembre de 2015), ya que entre los objetivos del proyecto se encuentran: apropiar a

las mujeres sexualmente diversas de la idea de organización, guiarlas en la búsqueda de herramientas que les permitan desde los colectivos, efectuar procesos de exigibilidad de sus derechos y lograr que la apropiación tenga como resultado una formación política que no necesariamente debe ser directa , pero sí participante .

Durante la operacionalización del proyecto, se desarrollaron entre uno y dos talleres con cada una de las poblaciones objetivo (Lesbianas, Bisexuales y mujeres Transgeneristas) por semana. En el caso de la población transgenerista se ha optado por empoderar y fortalecer a un colectivo ya existente, en este caso Antioquia Trans, teniendo en cuenta las hipótesis indicadoras encargadas de medir el grado de implementación del proyecto, entre las cuales se encuentran: el aumento del número de integrantes en el proyecto y por ende en los colectivos creados desde la experiencia de empoderamiento (Lestorbamos colectivo de mujeres lesbianas) o potenciados desde la misma (Antioquia Trans), donde se estima, según las participantes organizativas del proyecto, se llegaría a un aumento del 200% en participación en una comparación entre el año 2014 y el año 2015 (Luisa Zapata, comunicación personal, 9 de noviembre de 2015), lo que muestra el potencial de llegada de esta oferta institucional a la población. Otro de los indicadores es el de Permanencia, que busca lograr que quienes habían participado el año inmediatamente anterior, continuarán durante el año 2015 asistiendo a las actividades programadas por el proyecto, lográndose un grupo base que ha permanecido en todo el proyecto y un grupo fluctuante que cambia con el acercamiento y distanciamiento con los procesos del proyecto.

Se manejaron además, indicadores como:

- ✚ el mejoramiento de las relaciones en el grupo, donde se procuró fortalecer el cumplimiento de metas comunes desde lo colectivo;
- ✚ el mejoramiento de la comunicación y de las herramientas comunicacionales, indicador que entregó un diagnóstico entretanto se ejecutaba el proyecto, presentando a las mujeres transgeneristas como las de mayores carencias en este ámbito, debido al bajo nivel de acceso a la educación en todas sus etapas, lo que propició una focalización en ellas, para equiparar avances en relación con las mujeres Lesbianas y Bisexuales;

- ✚ también se contempla, el conocimiento de la ruta para obtener una personería jurídica, en el cual se manejó como herramienta el aprendizaje empírico; el establecimiento de acuerdos al interior de cada grupo;
- ✚ la interlocución con otros grupos y entidades, que posibilitó el acercamiento de Antioquia Trans con el colectivo resultado del empoderamiento de las mujeres lesbianas a través de este proyecto: Lestorbamos y con la Alianza Social LGBTI, que es una organización creada en el año 2015 ejemplo de articulación población, donde se agrupan “otras organizaciones social, colectivos y activistas (...) para visibilizar sus formas de apropiación cultural y artística [de las poblaciones LGBTI], fortalecer su accionar político, y evidenciar toda discriminación, mediante procesos pedagógicos y de empoderamiento”<sup>111</sup>;
- ✚ Presencia en medios de comunicación, a través de entrevistas directas, conversatorios, entre otras, que visibilicen a las mujeres diversas sexualmente; y La presencia en instancias de decisión, que fue el indicador más problemático, dada la poca presencia que se logró, donde el papel más destacado fue el de la consecución de una edil electa en la Comuna 10 que es mujer transgenerista e indígena (Luiza Zapata, comunicación personal, 9 de noviembre de 2015).

### *Comparación*

El resultado de ambas intervenciones de la Administración Municipal de Medellín como de la Administración Distrital, ha sido positivo, en tanto ambos grupos de transgeneristas sienten que gracias al trabajo desarrollado poseen más herramientas para defender sus derechos, para participar y para articularse entre ellas y con otros colectivos para la realización de actividades. Daniela García, Politóloga y mujer transgenerista de la ciudad de Medellín, cuenta que la experiencia con el Proyecto de empoderamiento le ha brindado la posibilidad a muchas mujeres transgeneristas de la ciudad de sentirse sujetas de derecho, de sentirse ciudadanas, les ha permitido sentirse orgullosas de su proyecto de vida y les ha concedido el tomar nuevamente las riendas de ese proyecto de vida, partiendo del conocimiento de sus derechos y de un nuevo proceso de introyección donde esa violencia estructural propia del contexto social en el cual se

---

<sup>111</sup>Alianza social LGBTI (2015, junio, 10). Descripción larga. [Facebook]. Recuperado de: [https://www.facebook.com/AlianzaLGBTI/info/?tab=page\\_info](https://www.facebook.com/AlianzaLGBTI/info/?tab=page_info)

mueven y que las ha afectado en su idea de valor propio y en su dignidad, se ha visto permeada por la llegada al colectivo Antioquia Trans, donde desaparece esa representación de ser la que debe soportar el dolor causado por otros y otras porque no se es una persona con derechos. Además su colectivización les permitió observar sus diferencias como mujeres transgeneristas y encontrar puntos en común para potenciarse como colectivo. Si bien el avance es grande, Daniela García<sup>112</sup> recalca que las mujeres transgeneristas de la ciudad de Medellín (incluyéndola a ella) se encuentran en proceso de empoderamiento, que el camino se está transitando, pero aún queda mucho por hacer.

Un discurso similar porta Diana Navarro, Abogada, Directora de Corporación Opción por el Derecho a Ser y el Deber de Hacer, mujer transgenerista de la ciudad de Bogotá, señalando que las mujeres transgeneristas de la ciudad de Bogotá, se encuentra en proceso de empoderamiento, pero recalca que existe un sofisma entre las transgeneristas y es el de la prostitución como procedimiento para conseguir dinero para salir del país directo a Europa, para luego regresar a Colombia con el dinero suficiente que les permita “comprar” una posición social. No obstante, señala que hay Trans que “prefieren evitarse problemas” (Diana Navarro, comunicación personal, 24 de octubre de 2015) accediendo a espacios diferentes a los que han habitado durante su vida, siendo cada una de estas opción totalmente válidas (Diana Navarro, comunicación personal, 24 de octubre de 2015).

Por otro lado, en la ciudad de Medellín se conocieron dos colectivos compuestos por mujeres transgeneristas: Transcity que fue el primer colectivo Trans de la ciudad y cuyos objetivos están asociados al cambios de imaginarios sociales que las presentan como pervertidos y demás calificativos estigmatizadores; y a la constante creación de activismos y participación que coadyuven al mejoramiento en las condiciones de vida de esta población; y Antioquia Trans que es el resultado del proceso de meiosis del anterior, por motivos que una de las integrantes de Antioquia Trans, llamó: “diferencias ideológicas y de apuesta” (Mujer transgeneristas de la ciudad de Medellín, comunicación personal, 4 de mayo de 2015).

En la ciudad existe una gran cantidad de grupos, colectivos y demás, integrados por personas pertenecientes a “todas las letras”, empero su relación es problemática y en

---

<sup>112</sup>García, D. (2015, octubre). Territorio Expandido: Hablemos del poder de las mujeres diversas. Conversatorio presentado en el Parque de los Deseos, Medellín.

algunos casos (pocos), violenta en el sentido verbal. Además se presenta una división entre lo que se ha denominado viejo y nuevo activismo, que subdivide a los colectivos, grupos y activistas. Por viejo activismo se entiende a la acción de los colectivos y activistas que se han construido con una cercanía mayor hacia la institucionalidad que hacia la población, donde pugna el interés particular del colectivo o individual del activista, cuya relación entre ellos y para con el resto de colectivos, grupos y activistas es de fricción constante especialmente cuando se buscan recursos para ejecutar proyectos de forma mancomunada con la Alcaldía o de forma autónoma, un ejemplo que se da entre los mismo activistas, grupos y colectivos sobre este tipo de activismo, es el caso de la Corporación el Otro y el Grupo LGBTI de Antioquia.

Por otro lado se encuentran los nuevos activismos, que se encuentran estrechamente relacionados con lo que se ha denominado Artivismo, que a diferencia del anterior pareciera negar e incluso neutralizar el activismo tradicional (viejo activismo), sus postulados sociopolíticos se plasman en el espacio público, en los cuerpos, en los rostros, en la pintura y en las letras que se ven intervenidas por rimas asonantes y rimas consonantes. Los colectivos que se circunscriben en este tipo de activismo, tienen ideas diferentes y no se ven permeados por inconvenientes de construcción colectiva, como los activismos anacrónicos, que difícilmente trabajan entre ellos.

Entre estos colectivos, se encuentra el colectivo cultural Sáficas, el cual es un grupo de mujeres lesbianas y escritoras con “la idea de construir desde lo humano para construir conciencia, dejando a un lado rencillas por intereses económicos y políticos” (Jessica Castrillón, comunicación personal, 15 de junio de 2012), cuyo objetivo primordial es el cambio de imaginarios tanto al interior como al exterior de la comunidad LGBTI. Este grupo que en un comienzo fue únicamente de mujeres lesbianas, ha expuesto las productividades que resultan de la pluralidad, diferencia e inclusión (se han unido al colectivo mujeres bisexuales y heterosexuales, hombres gay, hombres heterosexuales y transgeneristas), erigiéndose como un colectivo con voluntad de descarga, dado que propicia y da la posibilidad a las personas que se ven inmersas en este, de deshacerse de eso que los separa, haciendo que la diferencia no frustre la construcción de un sentimiento de igualdad que les permita trabajar y crear. A pesar de este mensaje unificador, su distancia en las instancias de participación por los problemas que



observan en el viejo activismo, ha impedido que sus ideas sean escuchas y tenidas en cuenta por la administración y la institucionalidad.

Por el lado de Bogotá, se identificaron muchos colectivos, pero se decidió hacer alusión a los que se pudo observar en el marco de la presente investigación y que son conocidos por una mayor cantidad de personas; esto sin demeritar la colectivización que han logrado las transgeneristas en prácticamente todas las 20 Localidades de Bogotá (Diana Navarro, comunicación personal, 24 de octubre de 2015). Uno de los que destacan es la Corporación Opción por El derecho a Ser y el Deber de Hacer, cuya directora es Diana Navarro y que está centrada en las personas transgeneristas de la ciudad, especialmente en aquellas que ejercen la prostitución, focalizándose en niños y niñas transgeneristas que hayan sido obligadas a ejercer la prostitución por diferentes motivos, entre ellos la explotación sexual. La Corporación realiza acciones encaminadas a la reintegración social de estas mujeres y niñas, con un acompañamiento psicosocial y con la ejecución de proyectos productivos dirigidos a ellas; el otro grupo es la Corporación Red Somos, que brinda asesoramientos a personas vulneradas y promueve la defensa de los derechos humanos con población Trans y con población LGBTI en general y con otras poblaciones vulneradas y vulnerables como mujeres y jóvenes.

A diferencia de Medellín, en Bogotá no se evidencian las problemáticas de articulación entre colectivos, esto no quiere decir que no existan rencillas, tal vez con un trabajo más pormenorizado se logren percibir estos inconvenientes propios de los grupos sociales. Estos colectivos, grupos, activistas o corporaciones, se agrupan con el fin de ejecutar proyectos de mediana cuantía, pero por lo general trabajan de forma individual puesto que sus estructuras, recorridos y recurso humano, les permite trabajar en conjunto con la Alcaldía.

Como se puede observar, las acciones en ambas ciudades relacionadas con el empoderamiento han tenido un Alto Impacto, se encuentran en momentos diferentes por la diferencia en el inicio de ambos programas y por la variación de algunos años de promulgación de las políticas públicas, así que se puede afirmar que en Bogotá se ha dado un mayor avance en los niveles de empoderamiento y en Medellín ha iniciado ese empoderamiento, si bien dos figuras preponderantes al interior de la población transgenerista de ambas ciudad (Daniela y Diana), señalan que se encuentran en proceso de empoderamiento, en Medellín el programa inició con dos años de retraso en

comparación con la promulgación de la política pública y responde a una acción de corresponsabilidad de la Secretaría de las Mujeres, y no a un programa de un Plan estratégico o de acción; adicionalmente se llevan dos años de ejecución de este tipo de programas; en cambio en Bogotá se habla de acciones de empoderamiento desde el año 2009.

**Gráfica 11: Medición variable cuatro (AI)**

Medellín								
	Nivel procedimental			Nivel conductual				
		A	M	B		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)		■		V.4 (AI)	■		
	V.2 (VD)			■	V.5 (SI)			
	V.3 (CB)			■	V.6 (IP)			
Medición por niveles	A	M	B	A	M	B		
		■						

Bogotá								
	Nivel procedimental			Nivel conductual				
		A	M	B		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)	■			V.4 (AI)	■		
	V.2 (VD)		■		V.5 (SI)			
	V.3 (CB)	■			V.6 (IP)			
Medición por niveles	A	M	B	A	M	B		
	■							

Fuente: Elaboración propia

### **6.2.2. Servicio institucional u organizacional y sistemas integrados de producción de respuestas con enfoque de género:**

Desde 1998, la Corte Constitucional estableció la orientación sexual como un criterio sospechoso de discriminación y, por tanto sería concebido como un delito el trato discriminado que se ciña sobre la homosexualidad. (Sentencia C-481 de 1998).

No obstante, la Ley 1448 de 2011, por la que se dictan las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, contiene una serie de vacíos que impiden que determinado sector poblacional, perteneciente a la diversidad sexual y de género, acceda a la atención, asistencia y reparación a la que como víctimas del conflicto armado colombiano tienen derecho a acceder.

Esta aseveración de vacíos legales, se sustenta en la existencia de amparo hacia estas poblaciones desde una perspectiva de caracterización poblacional, que se especifican en varios artículos de la ley mencionada anteriormente, pero obviando la legislación desde la perspectiva causal de algún tipo de violencia por parte de actores armados.

En el artículo 6 de la denominada Ley de Víctimas, se resguarda la igualdad entre los ciudadanos colombianos, arguyéndose que “las medidas [...] serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, raza, la condición social, la profesión”<sup>113</sup>, entre otras características que particularizan y caracterizan a la población. Asimismo, se acompaña el anterior artículo, con el artículo 13, que presenta uno de los enfoque que se utilizarán en la aplicación de la ley, como el enfoque diferencial, donde se “reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad” (Ley 1448 de 2011) y que deben circunscribirse las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación, en dicho enfoque para su efectiva aplicación.

---

<sup>113</sup>Ley 1448 de 2011

Estos artículos protegen y cobijan legalmente a las poblaciones LGBT cuando son víctimas<sup>114</sup> según lo estipulado por la ley y su pertenencia a las poblaciones LGBTI son una característica poblacional más que configura su identidad. Empero, no se contempla a estas poblaciones como grupos expuestos a mayores riesgos de violaciones de derechos humanos<sup>115</sup>, como lo había señalado la Corte Constitucional en la Sentencia C-481 de 1998. Por lo tanto estas no harían parte de las poblaciones receptoras de las políticas de asistencia y reparación que se promulgan en el Artículo 13, y que buscan responder eficientemente a las particularidades y grados de vulnerabilidad de cada uno de los grupos poblacionales que se exponen en el artículo (mujeres, niños, niñas, adolescentes, entre otros).

Adicionalmente, la ley no señala la orientación sexual y/o la identidad de género como causas que pudiesen propiciar la focalización de diferentes tipos de violencia, como el desplazamiento forzado de quienes se identifiquen como diversos sexo-génericamente hablando. Por lo que a las víctimas de desplazamiento forzado y en general de todo tipo de violencias, a las cuales se les “despoja de su proyecto de vida, de la unión con su núcleo familiar, de su entorno social y laboral, de sus bienes y sus tierras” (Personería de Medellín, 2013, pp. 44), que pertenecen a la disidencia sexual, se les niega la posibilidad de ser reparadas como al resto de la sociedad. Un ejemplo de ello, lo señala la Personería de Medellín en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín 2013*, en el cual, ilustra una serie de casos relacionados con desplazamiento forzado en Antioquia, donde las víctimas son ciudadanos y ciudadanas diversas(os). Durante el 2013, la Personería atendió 10 casos de poblaciones LGBT, que “terminaron en desplazamiento forzado debido a las amenazas que los integrantes de los grupos [armados ilegales] profieren, con sustento en la orientación sexual de la persona

---

<sup>114</sup>Artículo 3°. Ley 1448 de 2011. Se consideran víctimas (...) aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitaria o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán aquellos que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

<sup>115</sup> Se contemplan los grupos poblacionales de mujeres, jóvenes, niños, personas en situación de discapacidad, entre otros. (Artículo 13, Ley 1448 de 2014)

víctima del hecho” (Personería de Medellín, 2013, pp. 227). Una de las víctimas de estos casos ocurridos en el 2013, solicitó su inclusión en el Registro Único de Víctimas, siendo negada su solicitud por la Unidad Administrativa Especial para la Reparación Integral de las Víctimas, so pretexto de que los hechos fueron suscitados por “acontecimientos diferentes a los consignados en la Ley 1448 de 2011” (Personería de Medellín, 2013, pp. 229). De allí que personería, llame la atención en el acápite relacionado con el desplazamiento de estas poblaciones, sobre el “limbo jurídico en el que quedan las víctimas de estos actos” (Personería de Medellín, 2013, pp. 229), esto a pesar de que en el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado (R-0388 de 2013), se contempló la capacitación y sensibilización de funcionarios para evitar re-victimización.

Como es evidente, el legislar sin llevar a cabo aclaraciones relacionadas con los grupos históricamente vulnerados no es una forma de discriminación, es una forma de omisión de la discriminación a la cual se ven y se verán expuestos estos grupos poblacionales.

Colombia es un país mayoritariamente conservador, donde las divisiones comúnmente estipuladas al interior de las sociedades, como las divisiones de género, ideología y religión, se han encargado de estandarizar categorialmente a través de la normalización de divisiones como las anteriormente nombradas, un número de imágenes-proyecto basadas en un ideal relacional o de forma de vida o de ser, que se legitima o ilegitima; donde las generalizaciones únicamente favorecen a las “mayorías” que se suponen legítimas; y a pesar de que al leer la Ley de Víctimas una persona perteneciente a estos sectores poblacionales se sienta cobijada por ella y que algunos académicos o profesionales al leerla no encuentren tal vacío al considerar que éstas poblaciones son ciudadanos(as) y que independientemente de que la causa no se especifique, el resultado de la misma, esto es el desplazamiento, entre otros, efectivamente se da, quienes estaban encargadas de inscribir a las víctimas en el registro único, no vieron en el otro a una víctima porque no tenían sensibilización o capacitación alguna sobre el tema de diversidad sexual y de género y fue ante el llamamiento de activistas y del Centro de Memoria Histórica que se realizó tal aclaración para que fuesen inscritas las personas que fueron o son víctimas a razón de su orientación sexual o su identidad de género.

Este preámbulo, a pesar de su extensión, resulta necesario para señalar la importancia que tienen las capacitaciones y sensibilizaciones a funcionarios públicos en contextos de exclusión, vulneración y violencia estructural. En estos contextos los funcionarios, no ven a ese Otro vulnerable como un sujeto perteneciente a un grupo expuesto a mayores riesgos y violaciones de derechos humanos.

*Bogotá: la institucionalización de la política pública LGBT basada en procesos formativos a servidores públicos*

En comparación con Medellín, en Bogotá se vienen adelantando procesos de formación, sensibilización y asistencia a servidores y servidoras de la administración distrital en enfoque de identidad de género y orientación sexual desde el 2008 (Mesa intersectorial de diversidad sexual, 2011), procesos a los cuales se ha articulado la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Integración Social y el IDPAC. Estas sensibilizaciones buscan lograr que todas las acciones y programas que se ejecuten desde el Distrito se encuentren transversalizadas por estos enfoques. El Distrito comprendió que pervivían al interior de la sociedad colombiana en general y en este caso de la capitalina, unos prejuicios y desconocimientos frente a la diversidad sexual y de género, que llegaban a permear la instancia administrativa del distrito creando tensiones sociales entre los servidores y servidoras del mismo y las poblaciones LGBTI que se sentían agredidas, discriminadas y estigmatizadas por quienes debían velar por el cumplimiento de su política pública.

Estas capacitaciones estuvieron dirigidas a los servidores y servidoras públicas, a poblaciones LGBT, a funcionarios de la salud (la encargada de realizarlas fue la Secretaría de la Salud, a través de tres estrategias: una de “Constructores de sociedad e inclusión social”, “Centros de escucha” y “Puntos de encuentro” desde 2007 [Mesa intersectorial de diversidad sexual, 2011], para garantizar el derecho a la salud sin discriminación) y población en general.

Adicionalmente y basados en la comprensión del carácter fluctuante de los servidores y servidoras de la administración en todos sus estamentos, la Mesa Interseccional de Diversidad Sexual, presentó una propuesta de esquema de formación y sensibilización,

que agrupará tanto a la diversidad sexual e identidad de género como lo diferencial y lo interseccional, basados en una articulación entre lo educativo y lo comunicativo.

Durante los años 2013 y 2014 se continuaron realizando las capacitaciones. Su focalización estuvo determinada por los espacios de atención a las poblaciones LGBTI, por lo que se formaron funcionarios del Centro Dignificar de Kennedy, del centro de acogida día noche en Puente Aranda, Centro dignificar de Ciudad Bolívar, Centro de Autocuidado en Puente Aranda.

### *Medellín y las acciones encaminadas a las capacitaciones de servidores públicos pertenecientes a la Alcaldía municipal*

Las acciones desarrolladas para capacitar a los funcionarios de la ciudad de Medellín, están en la vía de ejecución del Proyecto “Diversidad sexual en Medellín vivo y convivo”, derivado del Plan de Desarrollo 2012-2015, al igual que los demás programas. Los funcionarios en los cuales se ha hecho un mayor hincapié para su capacitación son: funcionarios de la Fiscalía, Defensoría y Procuraduría, en corresponsabilidad con la Personería de Medellín, que mantiene un trabajo constante de formación.

Según Luz Marina Toro, Coordinadora del Centro para la Diversidad Sexual y de género, el trabajo de capacitación más complicado ha sido el dirigido a funcionarios de la administración municipal (Luz Marina Toro, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015), la Secretaría de Inclusión ha intentado permear el cerrojo que se ha creado frente al tema, efectuando sensibilizaciones al interior de ella misma porque se presenta un ambiente ideal, dado que los funcionarios trabajan con poblaciones vulneradas en diferentes niveles, se les informa cómo deben tratarlos y hacia qué especialistas deben dirigirlos si llegan tener algún inconveniente con ellos. Este vacío de capacitaciones ha propiciado una generalización de desconocimiento sobre el tema en funcionarios de la Alcaldía de Medellín.

Los obstáculos para llevar un tema como este al interior de la Alcaldía, están atravesados por la voluntad política (Funcionarios asignados al proyecto, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015), que no le da prioridad a formar a sus empleados en

estos temas, sino en otros que estén más acordes con lo promulgado y promovido por la actual administración municipal.

Continuando con el tema de capacitaciones, también se cumplen procesos de capacitación en ejercicio de corresponsabilidad con la Secretaría de Educación, estos teniendo en cuenta la distribución por niveles de las instituciones educativas, donde el nivel más complicado para manejar el tema de diversidad sexual, identidades de género y derechos de las poblaciones LGBTI, es el de los administrativos y directivos (Luz Marina Toro, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015). Durante algún tiempo, las capacitaciones a los rectores se realizaron a la par de las capacitaciones a los estudiantes de los grados décimo y once, donde se evidenció que la actitud de los rectores se ceñía en no perder autoridad frente a estos, lo que obligó a un viraje metodológico por parte del Centro y de la Secretaría de Educación. La persona encargada del enlace para la corresponsabilidad (que además está articulada al programa de “Escuelas por la vida”), intervino las reuniones de núcleo, incluyendo esta temática en particular. En estas reuniones los rectores son más accesibles porque se encuentran entre pares y no se ve vulnerada su autoridad.

El viraje metodológico permitió el acceso a algunos centros educativos donde los rectores decidían ampliar la profundidad de lo tratado en los talleres con sus pares, pero en el contexto académico; empero, se observó que algunos rectores se cerraban frente al tema completamente. Otros funcionarios que son capacitados y pertenecen a las instituciones educativas, son los psicoorientadores, que se han convertido en cooperantes estratégicos, dado que en muchas ocasiones se encuentran con estudiantes que no han iniciado un tránsito pero que desean hacerlo, así que se remite el caso al Centro y los profesionales de este se encargan de asesorar al estudiante.

Según Luz Marina Toro, este año (2015), ha sido el año en el que más procesos de capacitaciones se desarrollaron en núcleos educativos, lo que ha significado un avance en la política pública y en la corresponsabilidad de la Secretaría de Educación porque según ambas, se debe dar una priorización en estos<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup>En el periodo 2012-2015 la Secretaría de Cultura Ciudadana, a través de la Subsecretaría de Ciudadanía Cultural, ejecuto el proyecto **Pintando la Diversidad, Tejiendo Sentidos**, en el cual se capacitaron funcionarios en diversas temas entre los que se encontraban las diversidad sexuales y de género, no obstante este proyecto no se entrelazó con la implementación de la política pública, ya sea por motivos de desarticulación o por ser proyecto que buscaba capacitar en temas de interculturalidad en general.



En razón de lo anterior el análisis comparado de ambos casos, frente al programa que se analiza en la presente variable relacionado con la capacitación o sensibilización de funcionarios y funcionarias del municipio o del distrito respectivamente, muestra que en Medellín no se ha logrado formar a los funcionarios pertenecientes a la Alcaldía, únicamente se han adelantado formaciones escuetas al interior de la Secretaría de Inclusión social que es la Secretaría responsable de la política pública; por otro lado, en lo concerniente a la corresponsabilidad, el Consejo Consultivo LGBTI, envió derechos de petición a ocho Secretarías para conocer su trabajo en relación con la política pública LGBTI (Secretaría de Gobierno, Juventud, Desarrollo Económico, Equidad de Género, Cultura, Participación Ciudadana, Salud y Educación), únicamente se obtuvo respuesta de cuatro y se mencionaron acciones general (no especificadas)<sup>117</sup> que no podrían plantearse como acciones ejecutoras de la política pública, situación que se desprende entre otras cosas, de esa barrera que existe para permitir la formación de funcionarios en este tema.

Bogotá por su parte se ha centrado en la formación de sus servidores y servidoras para articular los diferentes estamentos con la política pública y brindar a cada uno de sus funcionarios, herramientas para ejecutar desde su ámbito de intervención en particular, la política pública. En cuanto a la corresponsabilidad, una acción desarrollada por parte de los funcionarios distritales puede dar aún más luz al respecto, que la que se ha presentado: algunos funcionarios plantearon la realización de un comité Interinstitucional de Reacción Inmediata que se centrará en las vulneraciones de derechos que fuesen concebidas como graves, que está siendo coordinado actualmente por la Secretaría de Gobierno, lo que muestra cómo la institucionalización de la política pública se profundiza con la creación constante de espacios de diálogo entre Secretarías y demás instituciones, haciendo que el apoyo por parte de los corresponsables de la política se encuentre articulado a los demás procesos y que las acciones se hagan de forma eficiente.

La población transgenerista de Medellín percibe un rechazo por parte de funcionarios y funcionarias de la administración municipal, pero principalmente, sienten que no

---

<sup>117</sup> Botero Rivera, T. (9 de marzo de 2015). La Alcaldía tendría 9 meses para “enderezar” la política pública LGBTI. En: El Fichero. Recuperado el día 30 de agosto de 2015 de: <http://www.elfichero.com/la-alcaldia-tendria-9-meses-para-enderezar-la-politica-publica-lgbti/>

comprenden su construcción personal y desconocen las problemáticas que los aquejan como población, especialmente si ejerce la prostitución, lo que concuerda por la crítica que hace Luz Marina Toro frente a los procesos de capacitación en la ciudad.

Por su parte, en Bogotá la población transgenerista percibe un acercamiento de los funcionarios distritales a los espacios de homosocialización o de ejercicio de la prostitución, basado en la búsqueda del mejoramiento de sus condiciones de vida.

De lo anterior, se concluye que en formación de funcionarios y funcionarias del municipio, Medellín ha tenido un bajo Impacto, dado que ni siquiera se ha logrado acceder a estos; mientras que Bogotá ha tenido un Alto Impacto basado en su constante búsqueda de institucionalizar la política pública LGBT.

**Gráfica 12: Medición de la variable cinco (SI)**

Medellín								
	Nivel procedimental			Nivel conductual				
		A	M	B		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)		■		V.4 (AI)	■		
	V.2 (VD)			■	V.5 (SI)			■
	V.3 (CB)			■	V.6 (IP)			
Medición por niveles	A	M	B	A	M	B		
			■					

Fuente: Elaboración propia

Bogotá								
	Nivel procedimental			Nivel conductual				
		A	M	B		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)	■	□	□	V.4 (AI)	■	□	□
	V.2 (VD)	□	■	□	V.5 (SI)	■	□	□
	V.3 (CB)	■	□	□	V.6 (IP)	□	□	□
Medición por niveles	A	M	B	A	M	B		

Fuente: Elaboración propia

### 6.2.3. Instancias de participación: consejos consultivos y mesas de trabajo:

La participación de las poblaciones objetivo en todo el ciclo de las políticas públicas de inclusión social es indispensable para posibilitar la intervención de comportamientos que afectan a sectores poblacionales determinados, puesto que estas políticas en su necesaria y constante retroalimentación con el contexto y por ende con los cambios de problemáticas que surgen ocasionadas por la fluctuación de los acontecimientos sociales, que tienden a mutar con el tiempo y los inconvenientes que ocasiona la misma implementación de las políticas públicas, deben ser dinamizadas y reestructuradas en determinados periodos de tiempo y con el acompañamiento de las poblaciones objetivo. De acuerdo con las pesquisas realizadas, ser receptos pasivos de los programas estatales no debe ser una opción, ya que por mucho interés y estudios sobre las temáticas que afectan a poblaciones particulares, son las mismas poblaciones las que conocen sus necesidades y son estas mismas las interesadas en la implementación eficiente y eficaz de esas políticas, los políticos únicamente buscan responder con la ejecución de los recursos ordinarios teniendo en cuenta una serie de indicadores que no necesariamente deben estar articulados a un Plan de acción y por ende a la política pública, sino simplemente a un proyecto de un Plan de desarrollo (Funcionarios asignados al proyecto, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015).

Como se mencionaba en el desarrollo de la variable número 4 (v.4), el nivel en el cual se podría decir que concluye el empoderamiento (que sin embargo es más cíclico y contextual que lineal), es en la participación institucional; no necesariamente política en el sentido tradicional de optar por un cargo público sino que se trata de una participación de las poblaciones objetivo más dirigida al acercamiento con la esfera institucional, lo que se podría denominar participación institucional donde la perspectiva sociopolítica no se fisura, porque no se renuncia a lo colectivo y por lo tanto no renuncia al desarrollo comunitario de los primeros niveles del empoderamiento, pero que busca incidir en determinados asuntos del nivel institucional, como en los programas o proyectos de una política pública.

Los cambios sociopolíticos, que sitúan la participación en ese mismo ámbito sociopolítico, se empiezan a dar a finales de los 80 donde se configuran nuevos modelos de canalización de la participación ciudadana a través de la configuración de consejos consultivos (Gomà y Rebollo, 2001, p. 202-203 citado por Xicarà, 2014, p. 41). Estos consejos consultivos permiten acceder a los ciudadanos a actividades públicas a través de un marco institucional (Xicarà, 2014, p. 42), donde es indispensable que se den compromisos que dinamicen los procesos construidos de forma compaginada entre actores que representan la institucionalidad y otros que representan a la población civil, específicamente las poblaciones objetivos.

La participación que se da en los consejos consultivos por parte de la población, es como se había señalado, institucional y socio-política, lo que propicia que las construcciones sociales se vean redireccionadas al ámbito de concreción de acciones de la administración municipal o distrital, en este caso en concreto, pero puede redireccionarse para la realización de leyes y mecanismos varios (Xicarà, 2014, p. 42). Estas propiedades que adquieren los consejos consultivos a través de la participación de la sociedad civil, abren una amalgama de posibilidades de interacción y de resultados desprendidos de las actividades emprendidas en su interior, como: la elaboración de actividades propias, desarrollar “funciones consultivas para autoridades municipales” (Xicarà, 2014, p. 43) o para ser evaluador de políticas.

De forma más precisa, la participación institucional, entendida como el “proceso en el cual los ciudadanos deben influir en todas las acciones y decisiones sociopolíticas en las que están inmersos, habilitando el diálogo, el compromiso y unas condiciones institucionales que fortalezcan la interacción social” (Xicarà, 2014, p. 26), será la que

posibilite el argumento analítico de la variable número seis (v.6), que se direccionará en el análisis de los consejos consultivos, la participación en ellos y en las mesas de trabajo a cuyo conocimiento haya accedido esta investigación.

### *Medellín: la problemática del viejo activismo*

El consejo consultivo de la política pública de la ciudad de Medellín hace parte de la estructura organizativa de la política, planteado en el artículo 6 de la misma, como un consejo conformado por personas y organizaciones que trabajan y representan al sector poblacional LGBTI, cuyos objetivos son: la cooperación con la ejecución de la política pública, el seguimiento y evaluación a la misma, y la elección de siete representantes para que hiciesen parte del Comité Municipal de Diversidad Sexual e identidades de género, cumpliendo un papel de puente entre quienes implementan la política pública desde la administración y quienes están encargados de enviar observaciones, evaluaciones y sugerencias sobre la ejecución de los programas (la población civil que hace parte del consejo consultivo).

Otra instancia de participación, anexa al consejo, es el Comité Municipal de Diversidad Sexual, quien diseñaría y monitorearía el plan estratégico basado en los objetivos de la política pública, y está encargado de realizar las adecuaciones que según muestren las evaluaciones sean necesarias para que la política pública cumpla con sus cometidos. La creación de este Comité reemplazó a la Mesa de Trabajo LGBTI creada por el Decreto municipal 1272 de 2007.

Ya adentrándose en el tema de la participación en estas nuevas instancias de participación, es menester señalar que se esperaba por parte de los mismos activistas, una consolidación de la participación institucional de un movimiento social igualmente afianzado, pero no fue así. En un primer momento al espacio de participación que es el consejo consultivo, se integraron cerca de 400 personas y para noviembre del 2014, hacían parte del consejo un total de 39 personas<sup>118</sup>. En cuanto al Comité, se recrimina a la administración municipal por parte de los integrantes del consejo consultivo, por no tener en cuenta a los siete representantes elegidos por este consejo a la hora de definir

---

<sup>118</sup>Gamboa, a. (18 de noviembre de 2014). Medellín no le cumple a las personas LGBTI. En: Bajo La Manga. Recuperado el día 10 de febrero de 2015 de: <http://blogs.elespectador.com/bajo-la-manga/2014/11/18/medellin-no-le-cumple-a-las-personas-lgbti/>

acciones y programas que estarían encaminados a la implementación de la política pública.

La falta de interés y el irrespeto hacia el quehacer de los representantes del consejo consultivo son el efecto de la pérdida de poder participativo y la disminución de la fuerza en las apuestas erigidas desde la población, que se ha visto reflejada en la disminución de los integrantes del consejo. Esta crítica hacia las poblaciones LGBTI como corresponsables de su política pública, se hace incluso desde los mismos funcionarios que se encuentran al frente del proyecto, que arguyen que tras la consecución de la política pública, la participación y el interés de los colectivos se vieron disminuidas (Funcionario asignado al proyecto, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015), a esto se suma el tema tratado también en la (v.4), sobre la pugna por satisfacer intereses individuales que han alejado a jóvenes activistas que prefieren trabajar desde sus comunas y sin articularse a estos espacios que consideran corruptos, perdiéndose incidencia social y política desde lo colectivo.

La participación en estas instancias no ha permitido la reagrupación de demandas sociales en esos representantes poblacionales, alejando a la población civil que coadyuva o intenta coadyuvar en la implementación de la política pública de la esfera de provisión de bienestar (Arcidiácono, 2011, p. 19-20) que se repliega sobre las poblaciones y que potencia una ciudadanía activa.

#### *Bogotá: un movimiento social burocratizado*

En el artículo 10 del Decreto 608 de 2007, se establecía el consejo consultivo y se presentaban las que serían sus funciones en relación con la política pública. Este órgano es el encargado de asesorar todo lo relacionado con la política pública y a quien es el responsable directo de la misma, el Alcalde o Alcaldesa del distrito, y está conformado por los Secretarios distritales de Planeación, Gobierno, Integración social, Cultural, Recreación y Deporte, Desarrollo Económico, Educación y Salud y el director o directora del IDPAC (su participación también puede ser delegataria); cuatro personas pertenecientes a las poblaciones objetivo: una representante de las mujeres lesbianas, uno por los hombres gay, una o uno por los bisexuales y uno o una por las personas transgeneristas; cuatro personas del sector LGBT que represente actividades sociales,

relacionadas con los derechos: salud, educación, trabajo, vida y seguridad, participación y cultura; una o un representante de una universidad que realice investigaciones relacionadas con esta temática.

A diferencia de Medellín, este consejo tiene un rol indispensable en la ejecución que es reconocido por el mismo Alcalde de Bogotá (Gustavo Petro) quien incluso se encargó de posesionarlos para el periodo 2014-2016. La legitimación de los integrantes de este consejo se refleja en la misma población que los considera indispensables para que la política avance y se posicione de acuerdo a las necesidades poblacionales de cada grupo representado.

Por otro lado, la participación en las mesas es más similar en ambas ciudades, pues estas, en el caso de Medellín, desarrollan acciones territorializadas según la comuna, por tanto su participación (cuando se da) en proyectos de la política pública son igualmente territorializados a causa de la defensa comprometida de los objetivos particulares de las poblaciones de su comuna. Por su parte la Mesa de Trabajo LGBTI de Bogotá en cabeza de Diana Navarro ha logrado una articulación a la política pública que incluso ha trascendido la voluntad política, ya que en ocasiones esta Mesa se ha encargado de continuar con las capacitaciones a la fuerza pública, asistiendo a espacios particulares pero no con fines de centrarse en unos lugares precisos sino por la extensión del distrito. No obstante las diferencias en las mesas, ambas experiencias se presentan como espacios de descentralización del accionar político.

La comparación señala que el Impacto en Bogotá de las instancias de participación es Alto y en Medellín es Bajo, porque la población transgenerista en la ciudad de Bogotá ha pasado de forma más efectiva del empoderamiento replegado en el desarrollo comunitario al empoderamiento de llegada, que sería la participación institucional, mientras que en Medellín ese empoderamiento se encuentra replegado en el desarrollo comunitario, lo que nos muestra que ambas poblaciones están en nivel de tránsito diferentes.

Este nivel de participación acelerado, en el caso de Bogotá, ha llevado al movimiento social de dicha ciudad a una burocratización donde la coalición con los partidos que hasta el presente año (2015), permanecieron en el poder, había provocado el archivo de prácticas reaccionarias, dado que todo se manejaba a través de acuerdos de acción mancomunada, basados en un trato de respeto hacia la lucha histórica y hacia la

reivindicación actual; empero, esa situación de connivencia podría verse afectada con la gestión del siguiente año (2016), donde tal vez deban recuperar esos medios de descentralización política para fraguar contenciones al poder administrativo.

En Medellín en cambio, se ha dado un proceso diferente, también resultado de la relación con la administración actual (2015), que en comparación a la de Bogotá ha preferido ser cauta en cuanto al abordaje del tema de diversidad sexual y de género a raíz de las persecuciones que tienden a venir acompañadas del desarrollar de una gestión donde se reconozcan a estas poblaciones, seguimientos que se llevan a cabo por parte del Procurador general de la Nación (Funcionario asignado al proyecto, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015), en Medellín el movimiento social se está estructurando por la percepción de déficit de implementación de la política pública y por la ilegitimidad de la gestión que ha adquirido la administración actual, un ejemplo de ello es la creación de la Alianza Social LGBTI, que ha llamado la atención de la administración pero que parece estancada en la realización de un relativo único espacio de convergencia, la marcha por la diversidad sexual y de género (que tiende a modificar su nombre de acuerdo a las necesidades contextuales).

**Gráfica 13: Medición de la variable seis (IP)**

Medellín									
		Nivel procedimental			Nivel conductual				
		A	M	B			A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)		■		V.4 (AI)	■			
	V.2 (VD)			■	V.5 (SI)				■
	V.3 (CB)				V.6 (IP)				■
Medición por niveles	A	M	B		A	M	B		
			■						

*Fuente: Elaboración propia*



Bogotá								
	Nivel procedimental			Nivel conductual				
		A	M	B		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)	■	□	□	V.4 (AI)	■	□	□
	V.2 (VD)	□	■	□	V.5 (SI)	□	□	□
	V.3 (CB)	■	□	□	V.6 (IP)	■	□	□
Medición por niveles	A	M	B	A	M	B		

*Fuente: Elaboración propia*

**Evaluación por resultado: Nivel conductual:**

El nivel conductual ha presentado resultados que van más allá de lo evaluativo, ofreciendo luces metodológicas relacionadas con el esquema básico de comparación y la hipótesis de resultado asociada al mismo, dado que tras el estudio de ambas políticas públicas se descubrió que el papel de la variable (v.6) es de variable independiente y no de variable interviniente, pero tales conclusiones se encuentran más adelante. Pasando a aspectos más evaluativos, el nivel conductual de la ciudad de Bogotá presenta un Alto Impacto y el de Medellín un Bajo Impacto, ya que las acciones de los actores y en concreto sus formas de asociación e interconexión entre ellos, en el caso de Bogotá ha propiciado una incidencia por parte de estos en las decisiones político-administrativas, sin embargo en Medellín, la incidencia es mínima y tiende a verse más disminuida.

**Gráfica 14: Medición Nivel conductual**

Medellín								
	Nivel procedimental			Nivel conductual				
		A	M	B		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)		■		V.4 (AI)	■		
	V.2 (VD)			■	V.5 (SI)			■
	V.3 (CB)				V.6 (IP)			■
Medición por niveles	A	M	B	A	M	B		
			■				■	

Bogotá								
	Nivel procedimental			Nivel conductual				
		A	M	B		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)	■			V.4 (AI)	■		
	V.2 (VD)		■		V.5 (SI)			
	V.3 (CB)	■			V.6 (IP)			
Medición por niveles	A	M	B	A	M	B		
	■			■				

Fuente: Elaboración propia

**6.3. Nivel actitudinal:**

La evaluación que se está efectuando en este trabajo es una evaluación de impacto, centrada en las percepciones de la población objetivo, para la cual se tuvieron en cuenta las percepciones de otros actores, que permitieron una objetivación de la evaluación sustentada en el conocimiento de factores adversos y factores que hayan impactado de

forma negativa o de forma favorable la eficiencia y eficacia en la implementación de la política pública desde cada uno de los factores evaluativos planteados. .

Las percepciones de la población se presentan como una herramienta de abordaje para el análisis de políticas públicas de inclusión social concretamente, porque este tipo de políticas públicas busca intervenir comportamientos para resguardar los derechos de las poblaciones históricamente vulneradas, propiciando además un reacomodamiento de la posición de los integrantes de estas poblaciones en el orden social vigente, modificando las estructuras de discriminación y jerarquización ciudadana. Lo perceptual tiene un carácter biocultural (Vargas, 1994, p. 47-53), porque se ven inmersos en la reacción, ya sea práctica o discursiva, estímulos asociados a lo cotidiano y al ambiente (físicos) en el que se encuentran inmersas la personas y sensaciones derivados de los estímulos contextuales que posibilitan la apropiación de la realidad desde la construcción individual y colectiva de particularidades que cargan la recepción de características que de forma retroalimentativa confluyen en las nuevas percepciones.

Para el análisis comparado de las percepciones se tuvo en cuenta el ordenamiento y clasificación de las seis variables que convergen en el desarrollo de esta variable maestra, porque en este caso estas variables son los estímulos que las poblaciones transgeneristas están recibiendo, para crear percepciones sobre ellos, teniendo en cuenta las sensaciones producidas que se corresponden con un lugar de llegada metodológicamente planteado, como la creación de valor público surgido de estas percepciones.

Ese valor público mostró si existe una legitimidad por parte de las mujeres transgeneristas, frente al accionar de ambas administraciones públicas; además permitió conocer si se ha propiciado el acceso a beneficios sociales ya existentes y por ende, si la implementación ha tenido efectos (negativos y/o positivos) en la vida de esta población objetivo, siendo la herramienta para ello, la utilización de la percepción poblacional como configuradora de legitimidad y valor social frente a lo ejecutado.

Entre tanto, el estudio de la percepción en perspectiva comparada, posibilitó la dilucidación de los factores (estímulos) que mayor incidencia han tenido en la configuración de aquella percepción y qué procesos llevaron a consolidar o a impedir la creación de valor público en ambas ciudades.

### **6.3.1. (V.M) (VP) Valor público: Valor creado por la confianza/ legitimidad en la acción administrativa y los programas ejecutados por la administración pública:**

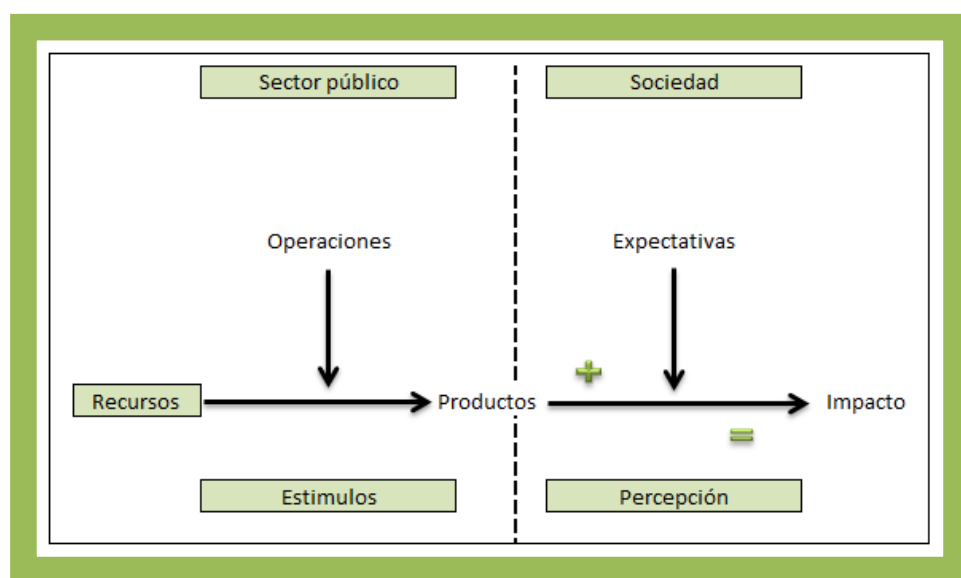
Como se observa en la gráfica 15, el valor público se inicia desde el momento mismo que el sector público disponen unos recursos para realizar operaciones (actividades, programas y/o acciones). Para la presente evaluación estos procesos, programas y demás acciones ubicadas en el lado del sector público, fueron consideradas como uno de los dos tipos de inputs que determinaron la percepción de la población transgenerista tanto en Bogotá como en Medellín. Este input recibe el apelativo de *estímulo* (Universidad de Murcia, s.f), que se caracteriza por ser externo, motivar respuestas y propiciar el reconocimiento de lo que se está desarrollando en torno al receptor, siendo estas las poblaciones objetivo de cada proyecto, programa y acción, donde la misma información asociada a estos informa al receptor de experiencias ajenas o de las condiciones contextuales de cambio o de perpetuación de las vivencias y tiene un papel preponderante en el resultado de este estímulo en el sujeto; tal como lo señala Diana Navarro en Bogotá: si no se dan a conocer las acciones adelantadas en materia de persecución de la violencia policial, por ejemplo, la población no sentirá que efectivamente se están realizando acciones encaminadas a disminuir y erradicar estas prácticas abusivas, dado que las acciones tienden a ejecutarse territorialmente y pueden tardar en expandirse o puede que nunca lleguen a esa expansión.

En el intersticio que une el Sector Público y la sociedad, se encuentra los productos que surgieron de la ejecución de las diferentes operaciones llevadas a cabo desde el Sector Público; son por ello el inicio de interconexión entre ambos momentos del valor público.

Si nos remitimos al gráfico, podemos ver que en el lado derecho donde se encuentra la etapa en la cual la población entra a jugar un papel específico para la medición de la percepción al respecto de la ejecución de los programas, se observa el segundo input, que es la expectativa y que, a diferencia del estímulo, proviene del interior del sujeto, más concretamente del “reconocimiento de la carencia de algo, de la necesidad” (Universidad de Murcia, s.f) o necesidades que poseen una preponderancia para el individuo o al sector poblacional al cual pertenece.

Los estímulos tras pasar a ser el producto de la ejecución, pasan a ser los resultados de estos y tanto el primer nivel y el segundo nivel de los estímulos (productos y resultados) son percibidos de acuerdo a las expectativas que posea la población o poblaciones objetivo, como concordantes con los intereses de los sujetos, siendo esta confrontación entre los estímulos y las expectativas, los encargados de propiciar la percepción ya sea negativa o positiva, cuya derivación es la participación directa en la dilucidación del impacto de lo desarrollado desde el Sector Público.

**Gráfica 15: Cadena de valor público**



Fuente: Adaptado de Sotelo Maciel, A. J. (s.f). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. [En línea]. Asociación Internacional de Presupuesto Público. Recuperado el día 24 de noviembre de 2015 de: <http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

El primer estímulo es el resultante de la (v.1) centrada en la capacitación y sensibilización de fuerza pública, específicamente de policías, que en el caso de ambas ciudades se ha realizado. En ambas ciudades se presenta una problemática asociada al trabajo de seguridad que realiza la policía nacional, la cual hace que se den una serie de

códigos que preceden la llegada de fechas potencialmente creadoras de desorden, donde la seguridad, en estos casos urbana, peligra. Un ejemplo de ello son: la feria de flores en Medellín, elecciones, navidad; entre otras, ante las cuales las capacitaciones de toda índole dirigidas a la fuerza pública se ven interrumpidas. Estos momentos de corte, son los que permiten conocer los lugares y los oficiales que deben recibir capacitaciones extras para evitar que se vulnere a las poblaciones LGBTI en determinadas épocas del año. En Medellín el segundo semestre de 2015 ha representado un corte diagnóstico que ha llevado a encontrar los puntos problemáticos donde el abuso policial y la inseguridad se han disparado durante la interrupción de las capacitaciones, siendo el punto más problemático el sector de Barbacoas y en general todo el centro de la ciudad, situación ante la cual, el Centro para la Diversidad y de Género se ha contactado con la Mesa de derechos humanos de la policía nacional para acordar reuniones y diálogos antes de que se encuentren de lleno en el código de navidad (disposición plena del recurso humano de la policía nacional en los operativos de seguridad durante la época de navidad) y las mujeres transgeneristas en particular no se vean aún más perjudicadas por las agresiones durante el resto de año en el que no se realizan las capacitaciones.

Otra problemática asociada a las capacitaciones a la policía, es la movilidad de mandos medios hacia debajo de la jerarquía institucional, que significa un retroceso en el proceso de formación en ambas ciudades y por ende de las condiciones de vida de las mujeres transgeneristas. De esta misma problemática surge una particularización de efectos negativos diferenciados en ambas ciudades: en Bogotá se dan problemas de trazabilidad del trabajo, lo que deja sin procesos base a quienes llegan a ocupar los anteriores puestos, haciéndose necesario crear otro u otros procesos base que no atenten contra la naturaleza e importancia del programa de capacitaciones; y en Medellín el avance de acercamiento con las Trans retrocede a raíz de la pérdida de quien detentaba los lazos relacionales de convivencia con las mujeres transgeneristas.

Al momento del análisis comparado, estas acciones que presentan resultados alentadores en cuanto a posibles etapas de disminución de la violencia policial a las mujeres transgeneristas de Medellín, llevaron a evaluar la variable con un nivel de Impacto Medio, no obstante, la percepción de las mujeres transgeneristas ubicadas en uno de los espacios de mayor afluencia Trans como el sector de Barbacoas, es

desalentador. Para estas mujeres el espacio que habitan es un “espacio que tiende a la muerte” (Mujer transgenerista de la ciudad de Medellín, comunicación personal, 20 de mayo de 2015), donde habitar el espacio sola puede significar un paso hacia la violencia o hacia la pérdida de la vida. El centro de Medellín es un lugar de muchos actores, menos del Estado en cabeza de la administración municipal<sup>119</sup>. En este lugar cada metro cuadrado tiene un “valor asociado a su uso” y cada labor desarrollada en el mismo tiene un precio del cual depende si se puede llevar a cabo una actividad como la prostitución. Quienes “protegen” a las Trans son los “dueños” de los espacios del centro, que brindan seguridad a cambio de dadas económicas o sexuales, esto son los que conocen la dinámica del espacio y pueden protegerlas de los grupos de seguridad que buscan tomarse el espacio a través de la expulsión de las Trans; empero estos mismos protectores tienden a cometer actos violentos contra las mujeres Trans, ante la escasa respuesta policial que en muchos casos se encuentra cooptada y/o amenazada por estos grupos, teniendo como efecto una omisión de las violencias vividas por las mujeres transgeneristas.

Como se expone en el desarrollo de la variable, la población Trans ve en la institución policía una institución agresora en la cual se “salvan unos pocos” que propician espacios de diálogo entre ellas y sus necesidades contextuales; y ellos y sus obligaciones como servidores y servidoras públicas.

Además se han presentado casos en el año 2015, en los que la policía opta por no ayudar a las transgeneristas que son agredidas o robadas por otras transgeneristas en connivencia con los grupos delincuenciales a los que se unen algunas de ellas. Un ejemplo de ello es el de una candidata al concejo de Medellín que sufrió un ataque con gas pimienta en esta zona de la ciudad y no fue auxiliada por ninguno de los oficiales que se encontraban en guardia en el espacio. Para la población transgenerista que fue entrevistada para la realización de esta evaluación, las capacitaciones no han funcionado ni como concientizadoras de derechos poblacionales ni como instrumento de contención por medio del recuerdo constante de que existe una Ley antidiscriminación, que si

---

<sup>119</sup>Conclusiones (sin publicar) de la investigación Espacios diferentes, contra-espacios y no-espacios de la política en la ciudad de Medellín (2010-2013). Un análisis desde la gubernamentalidad urbana, realizada por el Semillero de Estudios Contemporáneos de la política, adscrito al Grupo de Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Antioquia.

infringen puede llevar a ser procesados, siendo su percepción negativa frente al resultado-estímulo de estas acciones. Además el miedo a denunciar continúa presente.

En Bogotá por su parte, se ha avanzado en el tema de respeto hacia la población transgenerista del lugar. Barrios como Santa fe son muestra de espacios cotidianos de vida donde ejercen la prostitución, desarrollan relaciones comunitarias y dicha población tiene su hogar. La población reconoce los avances que se han tenido en términos de relaciones espaciales entre ellas y la policía, no porque el abuso o las omisiones policiales se den o no, sino porque las rutas de acercamiento que han tejido activistas como Diana Navarro, les permite acercarse con el fin de salvaguardar los acuerdos espaciales de convivencia y los de protección a la integridad física.

La percepción de las Trans bogotanas, es de avances y retrocesos constantes, que se explican en la fluctuación de los oficiales de la ciudad que constantemente son cambiados por un oficial no capacitado y con herramientas para tratar las diferentes problemáticas Trans. En esos casos, llegan oficiales que nunca antes habían escuchado hablar sobre el tema. En ese orden de ideas, no puede obviarse el papel que ha tenido Diana Navarro en todo el proceso de consolidación de las capacitaciones y de la relación de convivencia entre Trans y policías, puesto que es a ella a quien buscan los oficiales para que medie entre ellos y alguna o algunas Trans. Actualmente se han presentado una serie de casos en el barrio Kennedy, donde oficiales han cometido atropellos contra las transgeneristas. En entrevistas que se hicieron en el marco de esta investigación con oficiales diferentes a los tres que se encuentran denunciados a raíz de estos casos, se recalca que no son ellos como policías, como institución, quienes están detrás de la vulneración de los derechos y de la agresión hacia la integridad física de las Trans, que son personas en particular las agresoras, lo que ha provocado que la reacción ante el estímulo sea cada vez más positiva.

Volviendo al análisis comparado, la relación entre los resultados de la variable analizada desde lo procedimental y la variable analizada desde la percepción poblacional, es concordante en el caso de Bogotá, donde en ambos casos obtuvieron una evaluación favorable no concordante en Medellín, donde en el nivel procedimental se obtuvo una evaluación favorable y en la percepción ciudadana, una evaluación desfavorable; no obstante es necesario recalcar que la figuración de un tercer actor mediando en la relación entre policía y transgeneristas, como los grupos ilegales, ha



significado un desestímulo altamente negativo que ha logrado que se ignoren los avances con algunos oficiales de la policía.

En la variable dos (v.2), se observa cómo la desarticulación de la violencia estructural que se presenta en los colegios en forma de violencia directa ejercida por diferentes actores inmersos en las instituciones educativas como los docentes, rectores, directivos y estudiantes, ha sido compleja en ambas ciudades, a pesar de que en comparación, Bogotá ha ejecutado una mayor cantidad de acciones con el fin de lograr esta desarticulación, en relación con lo que se ha implementado en Medellín.

En el caso de Medellín el estímulo se soporta en los talleres que se realizan con funcionarios pertenecientes a las instituciones educativas como rectores y docentes (ver nivel conductual), sensibilizaciones en colegios a estudiantes de décimo y once como estrategia de implementación tanto del proyecto como de la política pública o como respuesta a solicitudes presentadas por los mismos estudiantes; además se han respondido peticiones por parte de universidades privadas que desean llevar el tema a determinados espacios de la institución; en cuanto a la oferta institucional para culminar estudios secundarios o iniciar estudios terciarios, la oferta aunque presenta una gran demanda, no ha sido aprovechada por las mujeres transgeneristas. Según la coordinadora del Centro para la Diversidad Sexual y de Género, se pueden iniciar los procesos de inscripción con un gran número de Trans, que termina convirtiéndose en 12 o 15 Trans que se inscriben y se benefician de la oferta en términos educativos que realiza la Alcaldía junto al SENA, pero existen obstáculos debido a los ataques y discriminación constante a la que podrían verse enfrentadas.

De igual forma, la percepción frente al tema educativo es problemática para ellas pues reconocen que las ofertas se encuentran ahí (la mayoría relacionada con la peluquería), pero como lo señalaba Daniela García, resistir durante tanto tiempo (la duración de los estudios adelantados), el maltrato verbal, las burlas, posible maltrato físico y a la par tener una construcción académica y/o práctica sobresaliente, se hace complicado y esta variable juega con la entrada y la permanencia de las Trans en el sistema educativo, pues como lo demuestran las Sentencias de la Corte, la discriminación en estos ámbitos pervive e incluso entre los resultados de esta discriminación, se encuentran el asesinato y el suicidio de jóvenes, niñas y niños.

Las anteriores circunstancias hacen que las sensaciones y respuestas de las mujeres transgeneristas que no han logrado acceder a esta oferta por falta de difusión y/o por la desconfianza, sean negativas y por tanto la costumbre de alejarse de sus espacios conocidos para llegar a otros espacios donde seguramente serán foco de discriminación constante. (En el marco de esta investigación no se conoció a ninguna Trans que hubiese hecho parte de estas acciones).

En Bogotá por su parte la oferta y las acciones, al igual que en Medellín, se encuentran presentes y a pesar de que se ha logrado integrar a cerca de 64 mujeres transgénero en diferentes cargos que van desde los administrativos, ejecutivos, hasta cargos operativos y asistenciales, y adicionalmente se les capacita para aumentar sus aptitudes en ámbitos de trabajo diferentes-lo que nos lleva a observar incluso algunos resultados de la oferta académica de años anteriores, como lo señalan algunas transgeneristas: en “Colombia es mejor no ser gay y en el sistema educativo, es mejor esconderse y sobrevivir” (La poly, conversación personal, 12 de enero de 2014). Algunos colegios se han convertido en los espacios donde se masifica el odio y el irrespeto por la vida, donde la diferencia es perseguida y reprimida (esto en ambas ciudades), empero las posibilidades estudio y las rutas de atención frente al matoneo están disponibles, hacen que la población en constante desacuerdo hablen de menos violación al derecho a la educación, mientras que otras tienen presente el suicidio de Sergio Urrego (ver nivel procedimental) y desde ese acontecimiento enseñan las debilidades de las acciones llevadas a cabo desde la administración distrital, lo que sopesaría un impacto medio puesto que la percepción positiva no es generalizada, pero tampoco es nula.

En este caso, ambos análisis (procedimentales y perceptivos) para Medellín y Bogotá presentaron concordancia evaluativa.

Para la variable tres (v.3), el estímulo basado en la eficiencia y eficacia burocrática y en el aumento de espacios en la estructura organizativa, es más conciso en ambas ciudades en comparación con la variable anterior que hace que entren en pugna perspectivas y posiciones del tratamiento que debe darse a la problemática que subsiste en el ámbito académico. En Medellín tanto por parte de los activistas como de la población no colectivizada ni politizada, existe una crítica ante el “trato” que se ha tenido desde la administración hacia la política pública, un descontento frente al enfoque que le aporta la Secretaría de Inclusión social que no potencia al enfoque de transformación cultural

que se hace tan importante para la implementación de la política pública; pero la crítica no se queda ahí, llega hasta el espacio que se ha presentado como lo único que responde a la implementación de la política pública, el Centro para la Diversidad Sexual, que como lo señalan varias mujeres transgeneristas y población LGBTI en general, no se encuentran los profesionales que se encargan de prestar los servicios del Centro (ver nivel procedimental), por lo que el descontento de la población en cuanto al funcionamiento del mismo, es generalizado; además las críticas frente al tratamiento que se le ha dado a algunas mujeres transgeneristas por parte del abogado del lugar, se ha hecho escuchar: su trato basado en una exagerada confianza, donde recalca en varias ocasiones la belleza de las chicas Trans, no ha sido bien recibida porque privilegia este tipo de sugerencia por encima del diálogo claro y preciso que responda a las asesorías jurídicas que en su gran mayoría (en las chicas entrevistadas), se debía a asuntos relacionados con la cédula de ciudadanía (Mujer transgenerista de la ciudad de Medellín, comunicación personal, 15 de agosto de 2015). Como se observa la percepción es totalmente negativa.

Por su parte, en Bogotá el estímulo que ha significado el entramado organizativo y las funciones desempeñadas por este a la hora de implementar la política pública, ha creado sensaciones de tranquilidad. Si bien la Subdirección para Asuntos LGBT no cuenta con la mejor impresión por los rumores asociados a la elección de los funcionarios y su falta de meritocracia, siendo lo más importante la orientación sexual e identidad de género de los aspirantes (únicamente se contrataban lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas)<sup>120</sup>, información que fue publicada por medios LGBT, los centros comunitarios han contado y cuentan con el respaldo y apropiación por parte de las poblaciones que atienden a los talleres y capacitaciones, asistiendo y proponiendo y desarrollando talleres en este espacio. En general la percepción sobre las entidades del orden administrativo cuenta con una percepción positiva por parte de la población civil, no así el caso de Medellín, pues como se presenta, su percepción es negativa desde el enfoque hasta las funciones desarrolladas.

La variable cuatro (v.4), cuyo estímulo son los programas de empoderamiento poblacional y cuya reacción es la experiencia de la colectivización, ha significado el

---

<sup>120</sup>Sentido. (23 de abril de 2014). ¿Cómo va la subdirección para Asuntos LGBT?. En: Sentido. Recuperado el 15 de mayo de 2015 de: <http://sentido.com/como-va-la-subdireccion-para-asuntos-lgbt/>

toque común en cuanto a nivel de impacto para ambas ciudades. La aceptación y percepción del proyecto en la ciudad de Medellín es generalizado, los mismo funcionarios de otras entidades perciben el proyecto y su juiciosa implementación “como un avance significativo que debe continuar propiciándose” (Luz Marina Toro, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015) y para la población transgenerista ha sido el espacio de encuentro, para muchas el espacio de re-significación, el momento de construir como población, de estructurar lazos perdidos con personas nuevas.

Empero, la unificación no ha sido parte de la reacción ante este estímulo y la percepción positiva de la población civil, porque la idea de los viejos activismos como espacios que “pervierten el activismo” (Mujer transgenerista, comunicación personal, 25 de mayo de 2015) y “agotan al que desea trabajar en pro de unos objetivos comunes” (Adolescente transgénero, comunicación virtual, 30 de marzo de 2015) van en contravía de sus objetivos particulares como colectivos.

En la misma vía, pero centrado en otros niveles del empoderamiento, se encuentra la percepción en Bogotá. La apropiación de los espacios de discusión y de construcción mancomunada con otros colectivos han dinamizado la descentralización de la discusión politizada, hay permitido el surgimiento de nuevas propuesta colectivas y nuevos enfoques de discusión en ellas. La articulación se ha dado de acuerdo a las necesidades prácticas que cada colectivo posee o las necesidades de incidencia sociopolítica que desde hace unos años no va más allá de marcha.

La percepción de los programas es muy positiva, se sugiere continuar con ellos luego de una inyección de recursos económicos que lleve tales procesos al empoderamiento de muchas mujeres sexualmente diversas en Medellín y a población LGBTI en general en Bogotá. Lo que nos desvela una asunto de empoderamiento asociado a las particularidades de las letras LGBTI, donde en Medellín se buscó la articulación entre mujeres sexualmente diversas para equiparar empoderamientos frente al empoderamiento histórico de la población Gay, asunto que se encuentra más equilibrado en Bogotá.

En la variable cinco (v.5) se regresa a la equivalencia entre resultados generales y acordes con los resultados del nivel conductual. El estímulo es el resultado práctico de la formación de los servidores y servidoras públicas municipales y distritales. En Medellín la formación impartida a estos funcionarios en particular, no se ha dado por

voluntades políticas que no tienen interés alguno en esos procesos formativos; y esto es perceptible en el escaso interés de prácticamente todas las secretarías y entidades corresponsables que no han puesto en marcha ningún proyecto o programa que vaya en la vía de la implementación de la política pública o en contra de la desarticulación de sus acciones con relación a las necesidades de las poblaciones LGBTI en general, en las cuales se debería hacer hincapié.

Lo contrario sucede en Bogotá, donde la institucionalización de la política ha jugado un papel preponderante en los planes de ejecución de la Alcaldía Mayor de Bogotá, para la cual se han desarrollado herramientas de medición porcentual basada en indicadores que permiten conocer la cantidad de proyectos por entidad y la cantidad de recursos que desde esa entidad se han destinado a estos proyectos: un Plan de actividad sectorial que evidencia todos los programas, proyectos y/o actividades destinadas a las poblaciones LGBTI indistintamente de si estas hacen parte de la ejecución del plan de acción o se inscriben en otros proyectos o planes que engloban multiculturalidad. Todo esto con el fin de potenciar al recurso humano que se forma en enfoque de orientación sexual e identidades de género.

Cada una de estas actividades ha sido perceptible para las poblaciones LGBTI y ha existido una confianza hacia la implementación en corresponsabilidad por parte de las secretarías y entidades corresponsables, en contraste con los resultados de la evaluación en el caso de Medellín; de allí que la percepción en Bogotá sea positiva y en Medellín, sea negativa.

Por último encontramos la variable seis (v.6) cuyo estímulo son las instancias de participación como puentes de incidencia en las acciones político-administrativas. En Medellín la población transgenerista y en general la población LGBTI, se niegan en gran número a acceder a las instancias de participación porque dicen que “a pesar de que es la forma que tenemos para entrometernos en los planes de Gaviria y los suyos, la contaminación en estos espacios, las peleas sin motivo, los arrebatos de diva que tienen mucho, le quitan las ganas a cualquiera de participar” (Mujer transgenerista, comunicación personal, 4 de agosto de 2015). A estas razones de ausentismo, se adhiere la imposibilidad de participación por parte de quienes no tienen unos recursos económicos que les permitan acercarse a estas instancias sin preguntarse por su alimentación, por el lugar en cual pernoctar al día siguiente o ese mismo día: “no

participo y seguramente nunca lo haga, ¿quién va a trabajar por mi? Nadie” (Mujer transgenerista dedica a la prostitución, comunicación personal, 4 de octubre de 2015).

Adicionalmente, un gran número de mujeres pertenecientes a este sector poblacional, hablan de lo poco que se tomó en cuenta a las mujeres que participan en diferentes espacios: “nosotras como mujeres lesbianas únicamente tenemos un espacio en el cual estamos de primeras y ese espacio es en las siglas y el orden que tienden a utilizar para expresarlas: LGBTI, de resto nuestras posibilidades de ser escuchadas es mínimo, incluso esto determino la escasa participación por parte de mujeres sexualmente diversas en las reuniones realizadas desde el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia con el fin de diseñar la política” (Jessica Castrillón, comunicación personal, 5 de junio de 2012). Existe una desconfianza hacia las instancias de participación y hacia quienes las han apropiado; igualmente, la percepción de estas es negativa para un gran número de ciudadanos.

La puesta en escena del artivismo con todas sus propuestas alternativas, libres de intereses más allá de la reivindicación e integración a través del arte, han ayudado a disminuir aún más los niveles de participación institucional, porque en estos espacios no hay que apegarse a un marco institucional que obligue a determinadas cosas.

Bogotá ha logrado fortalecer una participación institucional en consonancia con las administraciones distritales que se han interesado en establecer una gobernanza donde la población civil, desde sus diferencias, cumpla un papel activo al interior del Estado; adhiriéndose a procesos de políticas públicas, a la creación y ejecución de proyectos, a retroalimentarse contantemente en una lógica de escucha mutua, que le entrega legitimidad a una administración. Con esto no se quiere decir que Bogotá carezca de espacios descentralizadores de la política o que no funcione un entramado de individuos que desde la informalidad, desarrollan procesos micropolíticos, separados de la política unitaria de representación política, y situándose en los bordes de esa política unitaria, para construir desde esos espacios.

Retornando a los espacios de participación instituidos en un marco institucional, en Bogotá los mismos son reconocidos y son visto como lo que son: espacios de incidencia política y de focalización de necesidades poblacionales, que deben tenerse en cuenta a la hora de ejecutar la política pública.

La percepción ante la variable guarda coherencia en ambos casos con la evaluación a cual se llegó desde el nivel conductual, La percepción en Medellín es negativa y en Bogotá es positiva.

Concluido el primer paso hacía al análisis del valor público, hay que señalar que en la percepción se observa una relación entre temporalidad que se conjuga con la memoria de las situaciones-estímulo y espacialidad que conjugada ya sea con la individualidad o con la colectividad, interfiere en las sensaciones. Esto quiere decir que quienes se ven expuestos a estímulos de forma constante en el tiempo, crearán una percepción de choque, discontinua, que se percata de las particularidades del estímulo al inicio de la experiencia con este y al momento final de llegada del estímulo (que sería el día de la interrogación frente al tema), a excepción de cuando se presentan acontecimientos coyunturales y de expansión a través de canales como los medios de comunicación, como por ejemplo lo fue suicidio de Sergio Urrego, y que permean la percepción final.

Frente a la espacialidad, la colectivización potencia la noción de dignidad, expandiendo en el tiempo los hechos que potenciaron esa dignidad o que por el contrario constituyeron algún grado de indignación, agregándole una suerte de calificación espacial al lugar de desarrollo de alguna situación-estímulo experimentada colectivamente. Con la existencia individual, no ocurre lo mismo, puesto que en el caso concreto de las Trans, su autodeterminación personal se encuentra sin construir por el no reconocimiento y legitimación en las esferas de reconocimiento.

El segundo paso hacia el análisis de creación de valor público en relación con la política pública y con la administración municipal y distrital, parte de la medición de la percepción que se dio en el punto anterior, la cual se dividió en percepción negativa y percepción positiva como resultados perceptibles opuestos y una percepción ambivalente, resultado de la sumatoria de percepciones contradictorias que impedían el posicionamiento de una sumatoria de percepciones en uno de los puntos opuestos.

El valor público o social que se le brinde a un programa o como tal a un bloque de programas (que es lo que ocupa), está determinado por las necesidades más inmediatas del sujeto perceptor y por las actividades, recursos humanos y monetarios que se utilizaron para la satisfacción de esas necesidades que, relacionadas, enfrentarán los niveles de expectativa de la población objetivo que determinan la percepción sobre la ejecución.

Teniendo en cuenta que la población transgenerista es posiblemente la población más vulnerada al interior de las poblaciones LGBTI, los programas se presentan como respuesta a las necesidades inmediatas desprendidas de la perspectiva educativa de la política pública, y las expectativas frente a estos programas, como ellas mismas lo señalan, son elevadas puesto que se sensibilizaría a la fuerza pública que se ha transformado a través de los años en su mayor agresor y porque se protegería su derecho a la educación, cuando un gran número de ellas no terminó la secundaria y debieron ejercer la prostitución desde muy temprana edad; se capacitarían a los funcionarios encargados de implementar la política pública, funcionarios que las han violentado, excluido y marginalizado, y se propendería por el empoderamiento de una población que ejercía y aún ejerce (no todas han pasado por los procesos propios del empoderamiento) violencia sobre ellas mismas, al apreciarse como ciudadanas de segunda, sin derechos ni igualdad con el resto de la población.

Para medir la expectativa en cada variable evaluada, se tuvo en cuenta la ubicación de los programas o acciones en las variables, dado que estos son los que mayor expectativa producían en ellas. Los niveles de expectativa se midieron así: si representa alta expectativa para la población su nivel de expectativa será 1, si su nivel de expectativa es medio será 2 y si el nivel de expectativa es bajo, será 3.

**Tabla 2: Niveles de expectativa**

<b>Variable</b>	<b>Nivel de expectativa</b>
<b>(v.1)</b>	Expectativa 1
<b>(v.2)</b>	Expectativa 1
<b>(v.3)</b>	Expectativa 3
<b>(v.4)</b>	Expectativa 1
<b>(v.5)</b>	Expectativa 2
<b>(v.6)</b>	Expectativa 2

**Fuente:** Elaboración propia



**Tabla 3: Nivel de percepción Medellín**

<b>Nivel de percepción Medellín</b>		
<b>Variable</b>	<b>Expectativa</b>	<b>Percepción</b>
(v.1)	1	Negativa
(v.2)	1	Negativa
(v.3)	3	Negativa
(v.4)	1	Positiva
(v.5)	2	Negativa
(v.6)	2	Negativa
<b>Percepción de los programas de la política pública</b>		Negativa

**Fuente:** Elaboración propia

**Tabla 4: Nivel de percepción Bogotá**

<b>Nivel de percepción Bogotá</b>		
<b>Variable</b>	<b>Expectativa</b>	<b>Percepción</b>
(v.1)	1	Positiva
(v.2)	1	Ambivalente
(v.3)	3	Positiva
(v.4)	1	Positiva
(v.5)	2	Positiva
(v.6)	2	Positiva
<b>Percepción de los programas de la política pública</b>		Positiva

**Fuente:** Elaboración propia

Como se aprecia en la Tabla 3, en Medellín la percepción sobre la política pública, específicamente sobre los programas transversalizados por el tema educativo, tiene una percepción negativa, a pesar de que las acciones se han ejecutado y presentan resultados positivos en cuanto a proporcionalidad cuantitativa, lo que nos lleva a concluir que existe una deslegitimación de las acciones administrativas realizadas en el Medellín y que las acciones no respondieron al nivel de expectativa que la población civil había fijado en ellas, por ende el valor público de estas acciones administrativas y programas ejecutados, y la administración como tal poseen un Bajo Impacto en la construcción del valor creado por la confianza y la legitimidad de la acción administrativa.

Por otro lado, la Tabla 4 muestra la percepción que tiene la población transgeneristas de la ciudad de Bogotá frente a los programas y acciones ejecutadas por la administración distrital, y como se puede apreciar, esta percepción es positiva, por lo tanto, el valor público creado por la administración pública distrital en relación con su accionar posee un Alto Impacto en la población objetivo.

**Gráfica 16: Medición Nivel actitudinal**

Bogotá												
	Nivel procedimental			Nivel conductual			Nivel actitudinal					
		A	M	B		A	M	B		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)	■	□	□	V.4 (AI)	■	□	□	V.M (VP)	■	□	□
	V.2 (VD)	□	■	□	V.5 (SI)	□	□	□		□	□	□
	V.3 (CB)	■	□	□	V.6 (IP)	■	□	□		□	□	□
Medición por niveles	A	■	□	□	A	■	□	□	A	■	□	□
	M	□	■	□	M	□	■	□	M	□	■	□
B	□	□	■	B	□	□	■	B	□	□	■	□

**Fuente:** Elaboración propia

Medellín												
	Nivel procedimental			Nivel conductual			Nivel actitudinal					
		A	M	B		A	M	B		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)		■		V.4 (AI)	■			V.M (VP)			■
	V.2 (VD)			■	V.5 (SI)			■				
	V.3 (CB)			■	V.6 (IP)			■				
Medición por niveles	A	M	B	A	M	B	A	M	B	A	M	B
			■			■			■			■

**Fuente:** Elaboración propia

## **7. Conclusiones**

### **7.1. Conclusiones evaluativas:**

El mayor inconveniente de la política pública de Medellín es la falta de un plan estratégico que guíe la implementación de las acciones y determine las responsabilidades y los tiempos de su ejecución. Lo anterior evitaría que asuntos como los que se presentan con la oferta educativa, específicamente el asociado al miedo e inseguridad de las mujeres transgeneristas para salir de sus espacios habituales, que pudo haber tenido como “proyecto palanca”, el proyecto de empoderamiento dirigido a mujeres diversas, dado que este propendería por una autodeterminación personal que minimizaría el miedo y la inseguridad a la que se enfrentan las Trans cuando se les sugiere habitar la ciudad desde otros espacios diferentes a los que han habitado.

Más allá de lo instrumental, se percibieron otros factores que incidieron fuertemente en la valoración negativa de la política pública de Medellín, como son:

- 1) A nivel político se observó que la política pública LGBTI no era prioridad de la administración en su plan de desarrollo y su déficit de implementación es el resultado de la falta de voluntad por agenda.
- 2) A nivel operativo, el cambio de secretaria la responsable significó un cambio de enfoque que afectó negativamente los procesos de implementación.
- 3) A nivel de recursos, este se encuentra relacionado con el primero, dado que la asignación de recursos está directamente relacionada con el posicionamiento en términos de importancia de cada tema en el plan de desarrollo.

El abandono paulatino de la participación institucional que se observó en Medellín, ha evitado que la política pública se nutra de aprendizajes experienciales y el vacío en los espacios creados por la política pública para la participación ciudadana, han provocado ese “cumplimiento” desordenado y con indiferencia por parte del Estado, por parte de la administración municipal. La participación del ciudadano y su permanencia en los espacios de discusión y construcción de la política pública, son indispensables para que la política pública se implemente con eficiencia y eficacia, sin reparticiones de recursos a colectivos con proyectos particulares que benefician únicamente al Estado que de esta forma responde ante los entes de control fiscal.

En la ciudad de Bogotá, los órganos de vigilancia de la implementación de la política pública no están controlando la efectiva aplicación de las acciones, programas y demás iniciativas encaminadas a mejorar la vida de las niñas, niños y adolescentes LGBTI, en las instituciones educativas del distrito, tal y como lo evidencian el diagnóstico realizado por la Secretaria de Planeación y por eventos lamentables como el suicidio del estudiante Sergio Urrego.

El empoderamiento de las mujeres transgeneristas es indefectible para lograr dinamizar procesos territorializados, como los que se llevan a cabo en el Barrio Santa fé de la ciudad de Bogotá con la fuerza pública, dado que en dicha ciudad no solo es menester contar con un policía que sirva de enlace entre la población LGBTI y la policía, sino que resulta potenciador que exista una figura entre la población civil que cumpla un papel de enlace entre la población civil y la institución policía, que guíe procesos de convivencia desde el conocimiento de los actores y el espacio (un ejemplo de ello, es el trabajo realizado por Diana Navarro).

Ambas políticas tienen aspectos por mejorar (más la de Medellín que la de Bogotá), especialmente en lo relacionado con la operacionalización eficaz del enfoque de transformación cultural, ya que la violencia estructural continúa expandiendo la violencia directa y cultural, que incluso está situada en los espacios de cambio como los colegios.

La trazabilidad del trabajo desarrollado por la institución policial debe refrendarse a través de un plan de actividades que cimenten la base de los procesos venideros, soslayando el reinicio contante de procesos ya iniciados, en gestiones inmediatamente anteriores. Problemática producida por la movilidad constante de los oficiales de policía.

De acuerdo con la evaluación de impacto, multifactorial-multinivel, propuesta para este trabajo, y la perspectiva comparada implementada, el impacto final por política pública, específicamente por bloque de programas transversalizados por el tema educativo, es la siguiente: En el nivel procedimental presentó un nivel de Impacto Bajo, el nivel conductual también obtuvo, como en la escala de medición, un Impacto Bajo y de forma consecuente, el nivel actitudinal, obtuvo un nivel de Impacto Bajo; en consecuencia, la

evaluación final es de un Impacto Bajo. Sin embargo y en relación a años de implementación, la política pública de Bogotá le lleva a la de Medellín (según el año de promulgación de los Acuerdos y en el caso de Bogotá del Decreto en un primer momento), cerca de cinco años, pero como se habrá podido observar en las descripciones, la política pública de Bogotá contó en su momento incluso, con un Plan de Acción Urgente y la mayoría de las acciones iniciaron el mismo año de promulgación del Decreto 608 de 2007 y la política pública de Medellín después de casi cinco años de promulgación de Acuerdo 08 de 2011.

**Gráfica 17: Medición final Medellín**

Medellín												
	Nivel procedimental			Nivel conductual			Nivel actitudinal					
	A	M	B	A	M	B	A	M	B			
Medición por variables	V.1 (AP)		■		V.4 (AI)	■			V.M (VP)			■
	V.2 (VD)			■	V.5 (SI)			■				
	V.3 (CB)			■	V.6 (IP)			■				
Medición por niveles	A	M	B	A	M	B	A	M	B			
			■			■			■			
Medición final: política pública	<b>BAJO IMPACTO</b>											

**Fuente:** Elaboración propia

La medición final de la Política pública de Bogotá en sus programas transversalizados por el tema educativo, es la siguiente: Alto Impacto en el nivel procedimental, Alto Impacto en el nivel conductual y Alto Impacto en el nivel actitudinal, por ende, la medición final presenta un Alto Impacto. Esta calificación no quiere decir que la política pública ya se haya implementado completamente, quiere decir que el proceso de implementación va por un buen camino, pero que como se expresó en cada variable, en cada nivel y en las conclusiones evaluativos, hay aspectos por mejorar y por potencializar.

**Gráfica 18: Medición final Bogotá**

Bogotá												
	Nivel procedimental			Nivel conductual			Nivel actitudinal					
		A	M	B		A	M	B		A	M	B
Medición por variables	V.1 (AP)	■	□	□	V.4 (AI)	■	□	□	V.M (VP)	■	□	□
	V.2 (VD)	□	■	□	V.5 (SI)	□	□	□	□	□	□	□
	V.3 (CB)	■	□	□	V.6 (IP)	■	□	□	□	□	□	□
Medición por niveles	A	■	□	□	A	■	□	□	A	■	□	□
	M	□	■	□	M	□	■	□	M	□	■	□
Medición final: política pública	<b>ALTA IMPACTO</b>											

**Fuente:** Elaboración propia

Teniendo en cuenta el cambio ideológico de quien gestionará el Distrito Capital en el período 2016-2019, parangonar los avances o retrocesos a raíz de este cambio se presenta como una posibilidad de análisis interesante, en el marco de la preponderancia

de la ubicación en el espectro político del, en este caso, directo responsable de la política pública: Enrique Peñalosa.

En cuanto a Medellín, el Alcalde para el período 2016-2019 tuvo un gran apoyo por parte de las poblaciones LGBTI, puesto que su programa se presentaba como el más idóneo para fortalecer la política pública en su etapa de implementación; no obstante la pregunta por si su administración avanzará o no en la implementación sin favorecer colectivos de vieja data con intereses particulares, está presente.

## **7.2. Conclusiones Metodológicas:**

Como se puede observar en el siguiente esquema, la hipótesis inicial del trabajo sufrió modificación durante el desarrollo del mismo, en concreto los cambios se dieron al interior del Nivel conductual, específicamente se dieron dos cambios:

a) La hipótesis inicial planteaba lo siguiente: el nivel de impacto de las políticas públicas de inclusión social (especialmente las dirigidas a las poblaciones diversas), específicamente en lo relacionado con la ejecución de programas afines con un enfoque educativo, es consecuencia de la existencia efectiva de la Variable Maestra (VP): Valor creado por la confianza/legitimidad en la acción administrativa y los programas ejecutados por la administración pública, la cual se ve directamente mediada por cuatro Variables Independientes, dos de esas variables presentan un signo menos (-) y las otras dos un signo más (+).

Las que presentan el signo menos (-), esto es: (v.1) (AP): Abuso y permisividad policial sobre la aceptación social de la discriminación, y (v.2) (VD): Violación del derecho a la educación, son variables que deben tener una disminución paulatina o una ausencia total, para mediar de manera positiva en la Variable Maestra. Por su parte, las variables que presentan el signo más (+), que son: (v.3) (CB): Cristalización burocrática, y (v.4) (AI): Actitud ante la implementación de la política pública, deben estar presentes y verse potenciadas para que posean una mediación positiva en la variable Maestra. La mediación paralela de estas variables adicionada a la percepción de la población Trans, tendrá como resultado la existencia positiva o negativa de la Variable Maestra, que determinará el nivel o grado de impacto de la política pública.

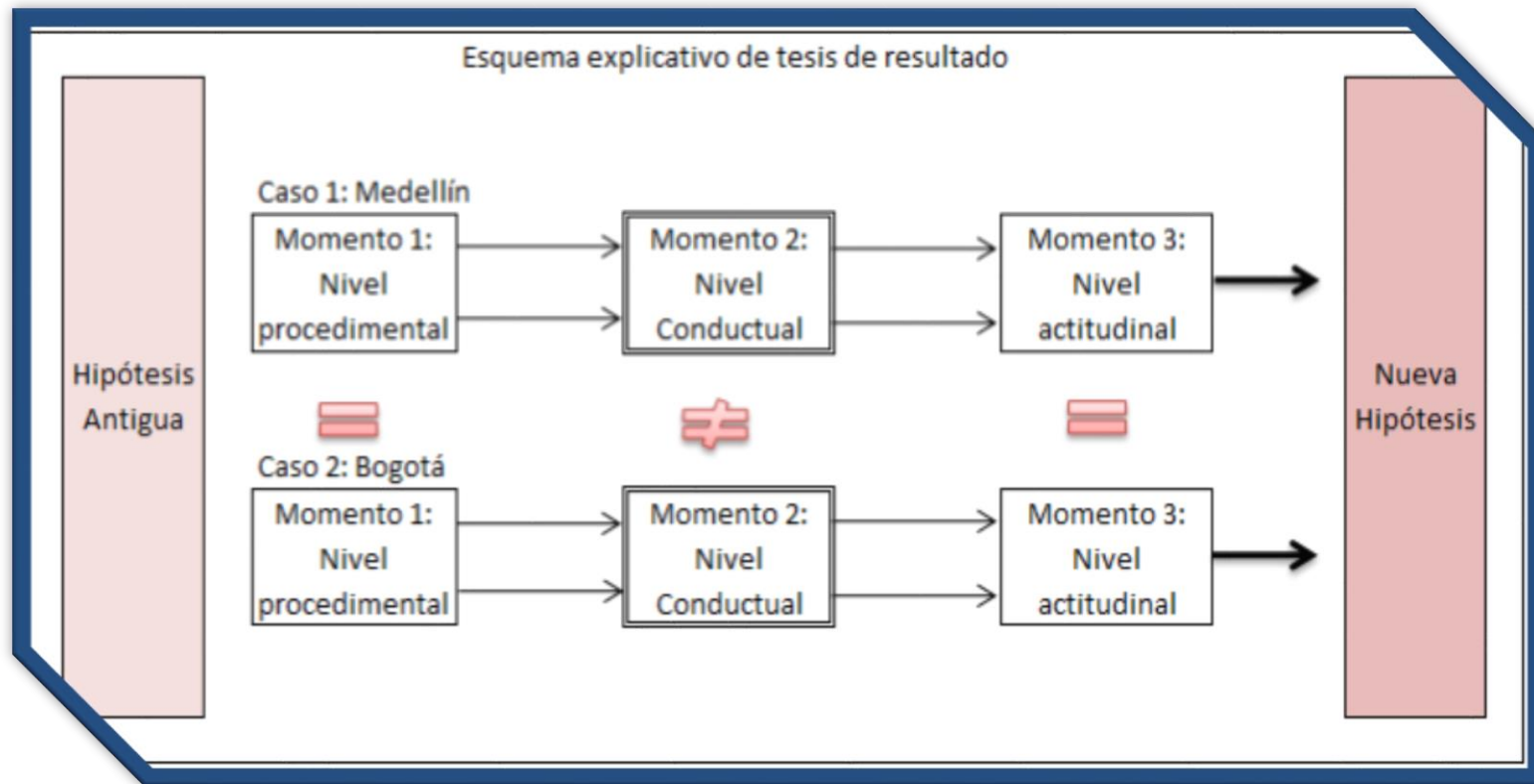


Asimismo, en el esquema se presentan las Variables Intervinientes: (v.5) (SI): Servicio institucional u organizacional y sistemas integrados de producción de respuestas con enfoque de género y (v.6) (IP): Instancias de participación: consejos consultivos, mesas de trabajo, etc, las cuales poseen un influencia constante en las variables independientes.

Sin embargo, durante la evaluación, la variable interviniente (v.6) (IP): Instancias de participación: consejos consultivos, mesas de trabajo, etc, adquirió una posición preponderante al interior del estudio, dado que se observó que las instancias de participación y el aprovechamiento de las mismas por parte de las poblaciones objetivo, potencia la política pública, direcciona el accionar político-administrativo que ejecuta la política pública, ejerce control sobre la administración, responsables y corresponsables, constatando que efectivamente la implementación esté en la vía de la consecución de los objetivos de la política pública y constituyen espacios de construcción mancomunada. El no aprovechamiento de estos espacios de participación institucional-sociopolíticos (consejo consultivo) o sociopolíticos (mesas), libera al administrador público de la constante veeduría de los ciudadanos y por lo tanto, lo libera del control cualitativo que se centra en el impacto real de la política pública y su debida articulación programática, dejando a la política pública a voluntad de quien sea responsable de ella y que posiblemente evitará un cumplimiento real de la misma. Esta importancia observada convierte a la variable interviniente en variable independiente de la presente evaluación.

b) El segundo cambio, también se presentó en relación con la nueva variable independiente (v.6) (IP), y con la variable (v.4) (AI). Entre estas dos variables independientes se da una relación de covarianza, ya que existe una dependencia entre ambas. Para que se dé un alto impacto en las instancias de participación y en la participación institucional como tal (v.6) (IP), es menester que primero se dé un proceso de empoderamiento (v.4) (AI), donde se crucen los niveles propios del empoderamiento para llegar al resultado de este, que es la participación en sentido tradicional político o en sentido institucional y/o sociopolítico.

**Esquema 2: Esquema explicativo de tesis de resultado**

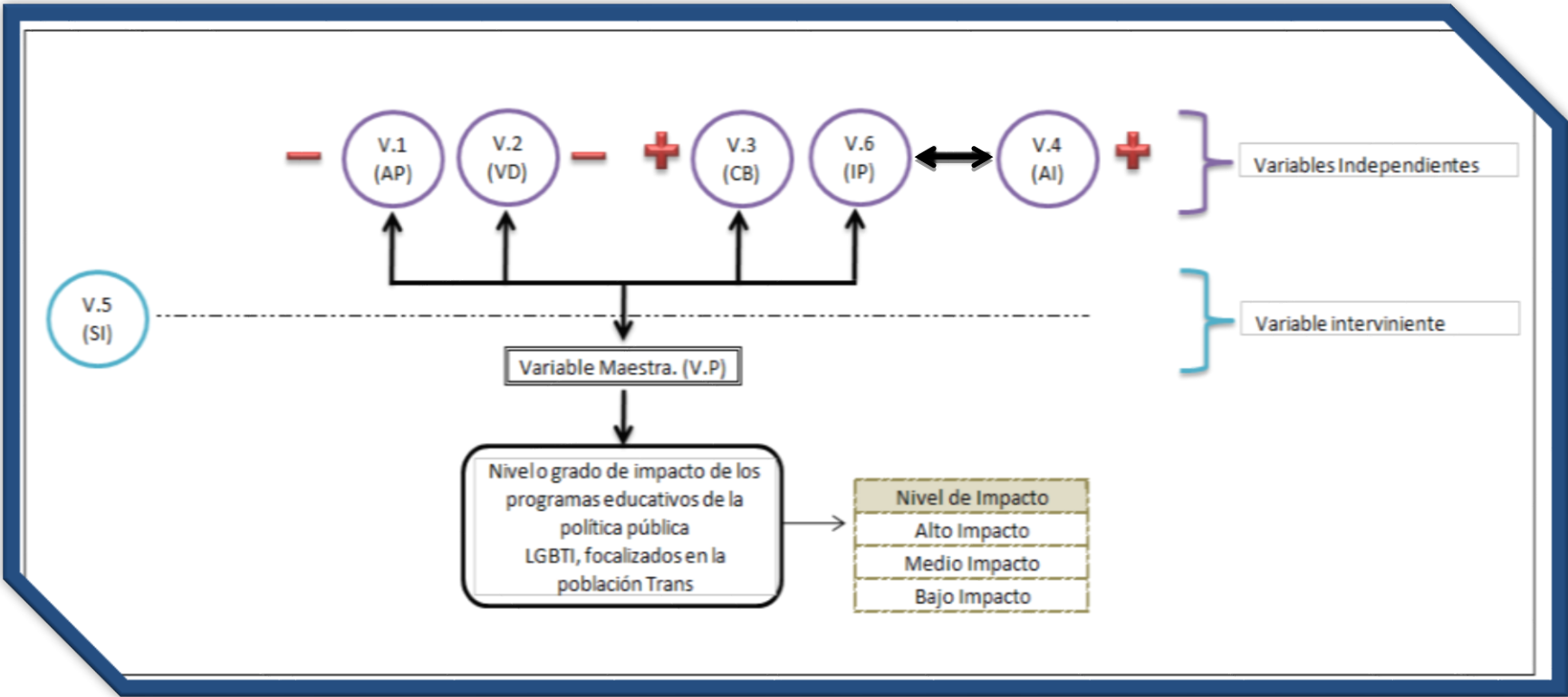


**Fuente:** Adaptado de Jolíás, L. (2008). Inferencia causal y análisis comparado: nuevas tendencias cualitativas. Documento de trabajo n° 2

El nuevo esquema básico de comparación, que presenta la hipótesis de resultados, es la propuesta de esquema para realizar evaluaciones que deja el presente trabajo. El esquema podrá ser utilizado para realizar evaluaciones de política públicas subnacionales de inclusión social, tal cual como se presenta en el Esquema 3 y podrá ser utilizado para evaluaciones de políticas sociales subnacionales, con modificaciones que el contexto social del territorio subnacional le señale al evaluador.

Asimismo y teniendo en cuenta que el ciclo evaluado hace parte de lo que Cardoso (2009) denomina orientación política, la desagregación subnacional y la variable maestra se presentan como una herramienta para el otro ciclo que compone esa orientación política, que es la formulación de soluciones.

Esquema 3: Hipótesis de resultados



Fuente: Elaboración propia

## **Bibliografía**

- Aguilar, Luis (2006). La Hechura de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa Ediciones.
- Alarcón, Víctor (2000): Estudio Introdutorio. En Heady, Ferrel (Ed) Administración pública: una perspectiva comparada. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alfarache, A (2009). Análisis de la invisibilidad en las políticas públicas hacia las lesbianas en México. Documento de trabajo N° E012009. México. Recuperado de: [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/E01-2009-1.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E01-2009-1.pdf)
- Arcidiácono, P. (2011). El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 51, pp. 153-176. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533683006>.
- Arroyave, Santiago (2010). Las políticas públicas en Colombia: insuficiencias y desafíos. FORUM N° 1, pp. 95-111. Recuperado de: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359/32374>
- Benítez, S. (2013). Dos modelos de democracia en Colombia: el uribismo y su modelo (Tesis de maestría) Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/11173/1/sergioagustobenitezcordero.2013.pdf>
- Behrend, J. (2011). Introducción: política subnacional y democracia. Revista SAAP. Vol. 5 (N° 2). Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-19702011000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-19702011000200001&script=sci_arttext)
- Brown, W. (2006). Finding the man in the State. En A. Sharma y A. Gupta (Ed), The Anthropology of the State (p. 187-210) Malden: Blackwell.
- Buritica, I (2010). Las políticas Públicas Mujer y Géneros y LGBT y el caso de las transgeneristas. La manzana de la discordia Vol. 5 (N°1), pp. 35-43
- Cao, H. (2001). El sistema político subnacional de las áreas de menor desarrollo relativo. Un análisis basado en el caso argentino. Revista territorios. N°. 6, pp. 129-144. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/357/35700608.pdf>

- Cardozo, N; Bulcourf, P. 2008. “¿Por qué política pública?” Documento de Trabajo n° 3. Buenos Aires. Disponible en: [http://www.politicacomparada.com.ar/material/09/documentos/doc-trabajo\\_n3.pdf](http://www.politicacomparada.com.ar/material/09/documentos/doc-trabajo_n3.pdf)
  
- Cardozo, N; Bulcourf, P. (Mayo, 2009). Políticas públicas comparadas. En Administración pública y cuestión federal: la red nación, provincias y municipios. V Congreso de administración pública sociedad gobierno y administración. Asociación argentina de estudios de administración pública, Argentina. Recuperado de: <http://aaeap.org.ar/?congresos=quinto-congreso-argentino-de-administracion-publica>.
  
- Conejero, E. (2014). Valor público: una aproximación conceptual. Revista 3Ciencias. Vol. 3 (N°1), pp. 30-41. Recuperado de: <http://www.3ciencias.com/articulos/articulo/valor-publico-una-aproximacion-conceptual/>.
  
- Contreras Soto, R. (2008). Análisis crítico de la cultura: prácticas culturales. Contribuciones a las Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Administrativas. Recuperado de: <http://www.eumed.net/rev/cccss/0712/rscs4.htm>.
  
- Corbetta, Piergiorgio (2007). Metodología y técnicas de investigación social. Madrid: McGraw-Hill.
  
- Dahl, R. (1976). Análisis político moderno. España: Fontanella
  
- Delgado, M. (2013). Artivismo y pospolítica: Sobre la estetización de las luchas sociales en contextos urbanos. QuAderns-e Institut Catalá d'Antropologia. N° 18. Pp. 68-80. Recuperado el día 30 de noviembre de 2015 de: <file:///C:/Users/care%20gva/Downloads/274290-374469-1-SM.pdf>
  
- Elder, C y Cobb R. (1984). Agenda- Building and the Politics of Aging. Policy Sciences Journal. Vol 13, n°. 1.
  
- Esguerra, C ; Bello, J. (2014). Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica. Revista de Estudios Sociales. N° 49, pp. 19-32. Recuperado de: <https://res.uniandes.edu.co/view.php/907/index.php?id=907>

- Foucault, M. (1999). Prefacio a la transgresión. Entre Filosofía y literatura. Vol. I. Barcelona: Paidós.
- Galeano M. (2004). Estrategias de investigación social cualitativa. Medellín: La Carreta editores.
- García Becerra, Andrea (2010). Tacones, siliconas, hormonas: Teoría feminista y experiencias trans en Bogotá (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/2978/1/489177.2010.pdf>
- Garrido, A. 2003. La consolidación de la democracia en Europa Oriental: una perspectiva comparada. Cuadernos Constitucionales. 41/42, pp. 97-132. Recuperado de: [file:///C:/Users/care%20gva/Downloads/DialnetLaConsolidacionDeLaDemocraciaEnEuropaOriental-1129312%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/care%20gva/Downloads/DialnetLaConsolidacionDeLaDemocraciaEnEuropaOriental-1129312%20(2).pdf)
- Giménez, C; Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Cuadernos del CENDES, vol. 27 (Nº 74), pp. 51-80. Recuperado de: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-enfoque-de-los-derechos-humanos-en-las-politicas-publicas-ideas-para-un-debate-en-ciernes.pdf>
- Gómez Rodríguez, Carlos Alberto (2009). Logros y desafíos del movimiento LGBT de Bogotá para el reconocimiento de sus derechos: una mirada desde la acción colectiva, las estructuras de oportunidad y la política cultural (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Recuperado de: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis178.pdf>
- Gómez, María Mercedes (2004). Crímenes de odio en Estados Unidos: la distinción analítica entre excluir y discriminar. Debate Feminista, Vol. 15 (29). Pp. 158-186. Recuperado en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/09/doctrina39754.pdf>
- Grau, M; Mateos, A. (Ed). (2002). Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Heady, F. (2000). *Administración pública: una perspectiva comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Honneth, A. 1999. “Entre Aristóteles y Kant. Esbozo de una moral del reconocimiento”. *Logos: Anales del Seminario de Metafísica*, 32, pp. 17-38.
- Instituto de Estudios Políticos (2010). *Marco Conceptual. Diseño y formulación de la Política pública para el reconocimiento, la atención y la garantía de los derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas (LGBT) del Municipio de Medellín*. Universidad de Antioquia. Medellín.
- La Parra, D y Tortosa, J. (2003). *Violencia estructural: una ilustración del concepto*. Documentación social 131. Recuperado de: <http://www.ugr.es/~fentrena/Violen.pdf>
- Lucca, J; Pinillos, C. (2012). *À la carte: Decisiones teórico- metodológicas en la construcción de estudios comparativos a la luz de los fenómenos iberoamericanos*. XXII World Congress of Political Science. Madrid.
- Marin, C. (2012). *Análisis de los actores y su participación en la construcción del problema LGBT en la agenda pública del municipio de Medellín de 2004 a 2010 desde el enfoque de redes (Tesis de pregrado)*. Universidad de Antioquia, Medellín
- Merleau-Ponty, M. (1994). *Fenomenología de la percepción*, Barcelona: Ediciones Península.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Munck, G. (2006). *Desagregando al régimen político: aspectos conceptuales en el estudio de la democratización*. En V. Alarcón (ed), *Metodologías para el análisis político: Enfoques, procesos e instituciones* (pp.237-278). México: UAM and Plaza Valdés Editores.
- Nohlen, D. (2006). *Método Comparativo*. En D. Nohlen (Ed), *Diccionario de Ciencia Política*. México: Porrúa.



- Nohlen, D. (2012). *Cómo estudiar ciencia política: una introducción de trece lecciones*. Madrid: Marcial Pons.
- Nussbaum, M. (2004). *El ocultamiento de lo humano: repugnancia, vergüenza y ley*. Buenos Aires: Editoriales Universitarias.
- Onofre, D. (2006). Sexualidad “ilegítimas”. *Biopolítica heterosexista y política de reconocimiento*. *Nómadas*, nº 24, pp. 16- 117
- Oszlak, O. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Documento de Estudios CEDES, Vol. 3 (Nº 2).
- Oszlak, O; O´Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. *Cedes*, Nº4. Recuperado de: <http://politicayplanificacionsocial sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>
- Oszlak, O. (2002). *Gerencia social: la construcción de una disciplina*. Serie de Documentos de la Fundación Escuela de Gerencia Social. Recuperado de: <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Gerencia%20Social%20la%20construccion%20de%20una%20disciplina.pdf>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Platero Méndez, R. (2008). *La homofobia como elemento clave del acoso escolar homofóbico*. *Algunas voces Rivas. Praxi (información psicológica)*, Nº 94, pp. 71-83. Recuperado de: <file:///C:/Users/care%20gva/Downloads/240-866-1-PB.pdf>
- Ramos Morales, L. (2012). *Método comparado: precisiones y características*. *Revista de Ciencia Política*, Nº16. Recuperado de: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/ediciones.php>
- Roth Deubel, A. N. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: ediciones Aurora.
- Roth, André-Nöel. (2008). *Los procesos de cambios en las políticas públicas de educación superior en América Latina desde una perspectiva comparada. Autonomía y legitimidad de la Educación superior en América Latina (Proyecto de Investigación)*. Universidad Nacional de Colombia.

- Roth, A; Mabgou, M. (Comp). (2009). Las políticas públicas de las diversidades: identidades y emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Salinas, H. (comp). (Junio, 2012). Políticas públicas, nuevos enfoques y escenarios de la disidencia sexual. “V Encuentro de Disidencia Sexual e Identidades Sexuales y Genéricas”. México.
- Salinas, H. (2010). Políticas de disidencia sexual en América Latina: sujetos sociales, gobierno y mercado en México, Bogotá y Buenos Aires. México: Ediciones y Gráficos Eón.
- Sánchez, R. (1993). Introducción al Estado Constitucional. Barcelona: Ariel.
- Sartre, J. (1967). San Genet: Comediante y mártir. Argentina: Editorial Losada
- Serrano, J; Pinilla, M; Martínez, M; Ruiz, F. (2010). Panorama sobre derechos sexuales reproductivos y políticas públicas en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Tello, F. 2011. “Las esferas del reconocimiento en la teoría de Axel Honneth. Revista de sociología, 26, pp. 45-57
- Vélez-Pelligrini, L. (2008). Minorías sexuales y sociología de la diferencia: Gays, lesbianas y transexuales ante el debate identitario. España: Montesinos.
- Walzer, M. (1997) Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad. México: Fondo de cultura económica.
- Xicará, M. (2014). Participación y empoderamiento en la política de desarrollo local: “Estudio comparado de las formas de participación ciudadana de las comunidades indígenas de Guatemala (2002-2012)” (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona. Recuperado de: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/285163/mdcxm1de1.pdf;jsessionid=F2534D0E2D2FA3643167C25F44769E1A.tdx1?sequence=1>.

## Apéndices:

### Apéndice A. Comparación de programas de gobierno Medellín-Bogotá

*Lo LGBTI y lo Trans en los programas de gobierno de los candidatos a la Alcaldía de Medellín y Bogotá, periodos 2012-2015 y 2016-2019.*

En este acápite se analizará el progreso o retroceso a nivel de la preponderancia que han tenido los temas de diversidad sexual y de género, haciendo especial hincapié en asuntos como capacitaciones a la fuerza pública, funcionarios públicos y propuestas sobre el ámbito educativo focalizadas en la población LGBTI, en los programas de gobierno de los candidatos a los dos últimos procesos electorales (2012-2015 y 2016-2019, en la coyuntura de este último se lleva a cabo la actual evaluación). Asimismo, se estudiarán los planes de desarrollo de las tres últimas administraciones municipales y distritales, para elucidar si existe o no una correlación entre lo planteado en los planes de acción de la políticas públicas y estos planes de desarrollo.

*2012-2015: la diversidad sexual y de género un tema abordado por pocos*

De los cinco candidatos que tuvo la ciudad de Medellín aspirando a la Alcaldía para el periodo 2012-2015, únicamente dos de estos candidatos incorporaron en sus respectivos programas de gobierno el tema de diversidad sexual y de género, estos dos candidatos fueron: Aníbal Gaviria avalado por el Partido Liberal y el Partido Verde (quien ganaría aquellas elecciones) y Luis Fernando Muñoz del Polo Democrático Alternativo (quinto puesto en votaciones)<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup>Los tres candidatos a la Alcaldía de Medellín que obviaron el tema de la diversidad sexual y de género son: Luis Pérez por el Partido Conservador y Firmes por Medellín (Programa: Firmes por Medellín). Para más información revisar su programa en: <http://www.medellincomovamos.org/programa-de-gobierno-del-candidato-la-alcald-de-medell-n-luis-p-rez-guti-rrez-2011>; Federico Gutiérrez, partido de la u (Programa: Por un cambio con seguridad). Para más información al respecto, revisar: <http://www.medellincomovamos.org/programa-de-gobierno-del-candidato-la-alcald-de-medell-n-federico-guti-rrez-zuluaga-2011>; y Jacqueline Toloza Castaño partido MIRA (programa: En Medellín importas tú). Para más información remitirse a: <http://www.medellincomovamos.org/programa-de-gobierno-de-la-candidata-la-alcald-de-medell-n-jacqueline-toloza-casta-o-2011>

Gaviria, en su programa “Medellín: todos unidos por la vida y la equidad”<sup>122</sup>, focaliza en el cuarto capítulo, en las diferentes poblaciones que habitan el territorio, haciendo énfasis en la necesidad de desarrollar las diferentes estrategias y acciones propuestas en su programa partiendo de un enfoque de derechos. Entre los grupos poblacionales que se contemplan, se encuentra la Población LGBTI, señalando que es menester equiparar los avances logrados legalmente con el plano social y cultural. Para lograr tal equilibrio, Gaviria propone: “desarrollar la política pública recientemente aprobada (Acuerdo 08 de 2011) y construida con la participación de las organizaciones y líderes de esta población”, “promover el Centro de la diversidad” y “promover un programa de inclusión para la población LGBTI”.

Por otro lado, el candidato del Polo Democrático, Fernando Muñoz en su programa “Por una Medellín humana y justa”<sup>123</sup>, dedica la segunda línea del mismo a lo que llama “garantía de derechos humanos para toda la ciudadanía”, en la cual esgrime la importancia de tener un gabinete compuesto de forma equitativa poblacionalmente hablando, teniéndose en cuenta a la población indígena, afrodescendiente, discapacitada y LGBTI. En la tercera línea (“seguridad social integral para una ciudad humana”), también se alude a las poblaciones LGBTI en el ítem denominado Poblaciones vulneradas y vulnerables, haciendo énfasis en los derechos humanos de estas poblaciones y promulgando el reconocimiento del libre desarrollo de la personalidad, así como la lucha contra la discriminación a partir de políticas que promuevan los derechos plenos de cada una de las poblaciones que componen esta sigla.

Ambos programas, abordan cuestiones de preponderancia superlativa de forma general, sin señalar la existencia de problemáticas concretas, como: el abuso policial, la discriminación desde la administración con sus funcionarios públicos y la imposibilidad para acceder a la educación y al mercado laboral por parte de una gran cantidad de ciudadanos pertenecientes a estas poblaciones. Además se puede apreciar la inexistencia

---

<sup>122</sup>Programa de gobierno del candidato a la Alcaldía de Medellín: Aníbal Gaviria Correa, 2011. En: Medellín cómo vamos. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de: <http://www.medellincomovamos.org/programa-de-gobierno-del-candidato-la-alcald-de-medell-n-bal-gaviria-correa-2011>

<sup>123</sup>Programa de gobierno del candidato a la Alcaldía de Medellín: Luis Fernando Muñoz Ramírez, 2011. En: Medellín cómo vamos. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de: <http://www.medellincomovamos.org/programa-de-gobierno-del-candidato-la-alcald-de-medell-n-luis-fernando-mu-oz-ram-rez-2011>

de una relación entre los temas de infancia y adolescencia y el tema de diversidad sexual y de género, soslayando los inconvenientes y situaciones problemáticas a las cuales se enfrentan los(as) jóvenes, niños y niñas en la ciudad de Medellín (por ejemplo el bullying homofóbico<sup>124</sup>). En esa misma vía, las soluciones a lo que se denomina de forma genérica, discriminación, tampoco son claras. Se plantea la promoción de varias acciones, empero no se especifica cómo se llevarán a cabo tales promociones.

Por su parte para el análisis de los programas de gobierno de los candidatos a la Alcaldía de Bogotá -y teniendo en cuenta la cantidad de candidatos que participaron para aquel periodo (un total de nueve candidatos)-, se decidió trabajar con el programa de quienes obtuvieron los cinco primeros lugares en las votaciones; no obstante, no fue posible localizar el programa de gobierno del candidato por el Partido Liberal, David Luna; por lo tanto, se tendrán en cuenta cuatro candidatos y sus respectivos programas de gobierno.

En el caso de Bogotá, los cuatro candidatos abordaron el tema de la inclusión social y la discriminación; sin embargo, únicamente dos de ellos hablan de forma explícita de la diversidad sexual y de género y de las poblaciones LGBTI.

Entre el primer grupo, podemos encontrar a Enrique Peñalosa (Partido Verde/Partido Social de Unidad Nacional-Segundo lugar en votaciones), el cual distingue la presencia de discriminación, exclusión y violencia física fundamentada en aspectos “sociales, de género, raza y edad”. Además, dedica un segmento de su programa a hacer énfasis en la necesidad de crear políticas de derechos humanos, hablando de una “Bogotá al derecho”; en este se habla de poblaciones vulnerables y mujeres, pero no se alude a la población LGBTI, ni a la diversidad sexual y de género<sup>125</sup>; de igual forma se identifica

---

<sup>124</sup> “‘Acoso escolar homofóbico’ o ‘bullying homofóbico’ nos referimos a aquellos comportamientos violentos por los que un alumno o alumna se expone y/o queda expuesto repetidamente a la exclusión, aislamiento, amenaza, insultos y agresiones por parte de sus iguales, una o varias personas que están en su entorno más próximo, en una relación desigual de poder, donde los agresores o “bullies” se sirven de la homofobia, el sexismo, y los valores asociados al heterosexismo. La víctima será descalificada y deshumanizada, y en general, no podrá salir por sí sola de esta situación, en la que se incluye tanto a jóvenes gays, lesbianas, transexuales y bisexuales, pero también a cualquier persona que sea percibida o representada fuera de los patrones de género más normativos” (Platero, 2008, p. 73).

<sup>125</sup>Programa de Gobierno de Enrique Peñalosa Londoño para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. 2012-2015. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:

la propuesta de Carlos Fernando Galán Pachón (candidato por Cambio Radical- cuarto lugar en votaciones), quien de forma similar a Peñalosa, habla de la necesidad de políticas poblacionales para construir “una ciudad con menos discriminación y más inclusión”, sin enfocar sus ideas a las poblaciones LGBTI y a la diversidad sexual y de género<sup>126</sup>.

En contraste, Gustavo Petro (candidato por los Progresistas- primer lugar en votaciones), en su programa “Bogotá humana ya”, plantea desde la introducción la existencia de discriminación hacia jóvenes, mujeres, minorías étnicas y población LGBT que les impide acceder al mercado laboral y que los presenta como la cifra más abultada en la tasa de desempleo que en aquel entonces poseía el Distrito Capital, que rondaba el 10%, entrelazando de esa manera esta primera alusión a la población LGBT y el ámbito laboral con el tercer capítulo del programa (Estrategias y programas para la política pública), y promoviendo: “la creación de programas de empleo de emergencia para la población vulnerable y priorizar la inclusión social y productiva de mujeres, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y población LGBT”. Asimismo, en el acápite dedicado a los objetivos de la política pública, se refiere a la disputa contra la segregación social como la forma ideal para hacer de Bogotá una ciudad incluyente, digna y cimentada en presupuestos de equidad, donde se “respete la diversidad cultural, racial y de orientación sexual”<sup>127</sup>.

En la misma vía del programa de Petro, pero de forma aún más focalizada en situaciones problemáticas específicas, se encuentra el programa “Por una Bogotá independiente, valiente y orgullosa”<sup>128</sup> de Gina Parody candidata Independiente (Movimiento: Gina Parody Alcaldesa-tercer puesto en votaciones). En el apartado

---

[http://www.academia.edu/8457176/Programa\\_de\\_Gobierno\\_de\\_ENRIQUE\\_PE%C3%91ALOSA\\_LONDO%C3%91O](http://www.academia.edu/8457176/Programa_de_Gobierno_de_ENRIQUE_PE%C3%91ALOSA_LONDO%C3%91O)

<sup>126</sup>Programa de Gobierno de Carlos Fernando Galán Pachón para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. 2012-2015. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de: [http://www.archivoelectoral.org/archivo/doc/Programa%20de%20Gobierno%202012%202015\\_carlos%20galan\\_%20cambio%20radical\\_locales%20bogota%202011.pdf](http://www.archivoelectoral.org/archivo/doc/Programa%20de%20Gobierno%202012%202015_carlos%20galan_%20cambio%20radical_locales%20bogota%202011.pdf)

<sup>127</sup>Programa de Gobierno de Gustavo Petro para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. 2012-2015. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/verNormaPDF?i=45478>

<sup>128</sup>Programa de Gobierno de Gina Parody para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. 2012-2015. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de: [http://ginaparody.com/wp-content/uploads/2011/08/gina\\_plan\\_completo.pdf](http://ginaparody.com/wp-content/uploads/2011/08/gina_plan_completo.pdf)

nombrado “Operación Bogotá incluyente”, promete “prevenir, eliminar y sancionar toda forma de discriminación y adoptar medidas a favor de grupos discriminados por motivo de: sexo, raza, etnia, origen nacional, familiar o social, lengua, religión, opinión política o filosófica, posición económica, edad, orientación sexual, identidad de género, estado de salud, discapacidad y aspecto físico” (Gina Parody. Programa de gobierno).

Tras realizar un diagnóstico, se presentan una serie de retos subdivididos en ámbitos, lo que permite observar una desagregación por problemáticas y sectores, en los cuales se centraría el quehacer de la administración distrital dado el caso de que la candidata ganase las elecciones. Entre los retos que se hacen explícitos se encuentran los del ámbito educativo público y privado, dos de los cuales van dirigidos a la problemática de la pedagogía basada en discriminación que evita que se dé una transformación cultural, para ello plantea la eliminación de todo lo que en el aula de clases y en los colegios pueda suscitar actitudes discriminatorias que promuevan la jerarquización de la sociedad creando una lógica de superior-subordinado. Adicionalmente, manifiesta la ineludible desaparición de los manuales de convivencia estudiantiles que sancionen la orientación sexual o la identidad de género de los estudiantes.

Para lograr lo anterior, propone la creación de una alianza entre la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Educación, que se encargaría de la vigilancia de los centros educativos tanto públicos como privados, para asegurarse de la eliminación de cualquier vestigio de discriminación que pudiese sojuzgar a quienes deseen pertenecer o pertenezcan a las instituciones educativas, además vigilará los manuales de convivencia y/o las actividades llevadas a cabo al interior de la instituciones, y dado el caso de que sea necesario sancionar por accionar alguno basado en la discriminación, esta alianza iniciará las sanciones respectivas.

De igual forma, promulga el empoderamiento de las poblaciones discriminadas encaminado a un cambio de mentalidad de las mismas que posibilite la eliminación del paternalismo estatal que constantemente las rodea.

Otro ámbito planteado en el programa es el laboral público y privado, que según la candidata tiene retos en cuanto a la oferta restrictiva y el acceso limitado a las ofertas de trabajo que afecta a las poblaciones vulnerables, entre las que se encuentra la LGBT, y frente a la diferenciación salarial que de igual forma las afecta. Sus propuestas para enfrentar tales retos son: el diseño e implementación de una política de promoción y

estímulos (tributarios, honoríficos, entre otros) que genere una transformación en los contextos laborales que propicie el respeto por la diversidad.

Por último, cabe resaltar que es la única candidata que se pronuncia frente al abuso policial que padecen las poblaciones vulneradas, vulnerables y discriminadas del Distrito Capital, proponiendo la creación de un informe sobre igualdad y un registro de quejas que vaya más allá y aborde aspectos disciplinarios y judiciales relacionados con la materia (Gina Parody. Programa de gobierno).

Como se pudo observar en la información presentada, existe una mayor noción de importancia política-electoral (aumentar los votantes a su candidatura), personal-ideológica (estar acorde a su postura ideológica) o basada en acuerdos electorales (pago de favores políticos) frente a la inclusión de poblaciones vulnerables en Bogotá que en Medellín; sin embargo, el valor que se le da al tema de la diversidad sexual y de género se encuentra en igualdad de condiciones, puesto que dos candidatos por cada ciudad, abordaron estos temas en sus programas, proyectando brindar visibilidad a las poblaciones LGBTI (o LGBT). Por lo que se refiere a la política pública dos candidatos por cada ciudad (Parody y Petro por Bogotá; y Gaviria y Muñoz por Medellín), abordan el tema de las políticas públicas LGBTI.

#### *2016-2019: el reposicionamiento del tema LGBTI en la agenda política y de gobierno*

La evaluación de políticas públicas que se propone en estas páginas, se desarrolló en el contexto de una coyuntura política electoral (año 2015). En este año se eligieron Gobernadores para los 32 departamentos que conforman la división política del país, Alcaldes de 1.102 municipios, Diputados de las Asambleas Departamentales, Concejales municipales y Ediles de las Juntas Administradoras Locales. Aprovechando esta coyuntura se analizaron los programas de los candidatos a las Alcaldías de Bogotá y Medellín, para conocer el avance del posicionamiento del tema de diversidad sexual y de género en comparación con el periodo anteriormente expuesto y las causas de los posibles avances o retrocesos en esta materia que se vislumbren en cada unidad territorial subnacional.

A la Alcaldía de Medellín aspiraron seis candidatos. El primer programa que se analizará es el de Juan Carlos Vélez Uribe (Centro Democrático), “Por una Medellín



segura, con educación de calidad y con más oportunidades para todos”<sup>129</sup>. En la sesión sobre “integración social” se enunciaba la estructuración de programas que se comprometerían a abordar las problemáticas sociales desde la focalización por grupos poblacionales. Esta sesión se desagregó en ítems y entre ellos, se encontraba uno dedicado al “desarrollo humano y derechos”, dividido entre otras cosas, en la “atención social integral y defensa de derechos fundamentales a la población del municipio” y en la “centralización de información social”. La primera centrada en el fomento de políticas públicas poblacionales, que evitarían la vulneración de los derechos, señalando entre las poblaciones a proteger a las poblaciones LGBTI, y la segunda, haciendo alusión al necesario conocimiento de los factores que propician los tipos de discriminación que existen al interior de la sociedad, con el fin de beneficiarlos y focalizar esfuerzos programáticos en estos.

El segundo programa es de quien fue el candidato por la Alianza verde y la Alianza Social Independiente, Alonso Salazar, “Medellín, camino al futuro”<sup>130</sup>. En este, Alonso expuso lo incluyente y abierto que es su movimiento con todas las diferencias y en general con la diversidad de vidas que componen lo social (nombró el género y la orientación sexual entre las diversidades), asegurando que el enfoque diferencial sería transversal en toda su gestión pública. Adicionalmente comentó que desde su gestión se trabajaría “por los derechos de la población LGBTI, garantizando su protección y restitución frente a cualquier forma de discriminación y de violencia” (Alonso Salazar. Programa de gobierno).

El tercer candidato y actual alcalde electo de Medellín, es Federico Gutiérrez del Movimiento Creemos, con su programa “Porque creemos en Medellín”<sup>131</sup>, quien dedicó un capítulo a la diversidad sexual, en el cual indicaba que se requiere reconocer la integridad y la dignidad de los ciudadanos diversos en su orientación sexual o su

---

<sup>129</sup>Programa de Gobierno de Juan Carlos Vélez Uribe para la elección de Alcalde de Medellín. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de: <http://juancarlosvelezuribe.com/wp-content/uploads/2014/11/PROGRAMA-DE-GOBIERNO-RADICADO.pdf>

<sup>130</sup>Programa de Gobierno de Alonso Salazar para la elección de Alcalde de Medellín. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de: <http://www.alonsosalazar.com.co/index.php/plan-de-gobierno>

<sup>131</sup> Programa de Gobierno de Federico Gutiérrez para la elección de Alcalde de Medellín. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de: <http://federicogutierrez.com/Creemos.html>

identidad de género, y que tal reconocimiento debía iniciar desde la administración pública y reflejarse en lo social, específicamente en ámbitos como el laboral, para así crear concordancia entre los avances legales que llegan con la promulgación de la Ley Antidiscriminación y con las diferentes sentencias proferidas por la Corte Constitucional con los avances políticos, sociales, culturales y económicos que son necesarios. Para lograr esta equiparación en el programa se hicieron una serie de propuestas, entre las que se pueden encontrar: inicialmente, una propuesta de caracterización poblacional, que brindaría principios de inclusión para instituir estrategias integrales que permitan inculcar el respeto a la diferencia por parte de toda la población, fundamentalmente a las nuevas generaciones, favoreciendo de esta forma la erradicación de la “fobia por motivos de orientación sexual y género, [en ámbitos como] el escolar” y el familiar evitando el abandono de la educación en todos sus niveles, el abandono del hogar y una posible posterior explotación sexual.

Asimismo, hizo un reconocimiento a los diferentes mecanismos que existen en la ciudad orientados al tema de diversidad sexual; no obstante señaló los inconvenientes que se han presentado para que estos mecanismo sean eficientes y tengan un impacto en la realidad social de estas poblaciones vulnerables. Entre los mecanismos mencionados, están: “la conformación de la mesa de trabajo LGBTI bajo el decreto 1272 de 2007, mesa con la cual deben articularse esfuerzos para materializar las estrategias que participativamente se configuren” (Federico Gutiérrez. Programa de gobierno); la existencia de una política pública que, como señaló el candidato, no se ha implementado de acuerdo con los lineamientos del decreto reglamentario 1928 de 2011; y el centro social y comunitario creado por la misma política, al que no se le ha realizado seguimiento alguno para medir sus ejercicios, impacto y beneficios. Teniendo en cuenta las dificultades que han presentado estos mecanismos ya sea por omisión o no de las administraciones pasadas, sugirió la reconfiguración de las diferentes acciones tanto de la política pública como del Centro social y comunitario, donde la idea fundamental era la coparticipación entre administración (Secretarías) y población objetivo.

Gutiérrez culminó el capítulo dedicado a la diversidad sexual formulando propuestas, algunas que se desprenden de la reconfiguración de mecanismos ya desarrollados y otras como una suerte de agregado estratégico. Retomó la idea de la caracterización y propuso un censo poblacional, un observatorio e indicadores que coadyuven en la tecnificación del trabajo de la administración municipal, “capacitación y socialización

en temas de población LGBTI dentro de las entidades estatales de incidencia local”, gestionar el seguimiento y apoyo a los padres y madres de población LGBTI; además, se abordó un tema poco discutido cuando se habla de diversidad desde los estamentos del Estado, la “diversidad dentro de la diversidad”, sugiriendo la concreción de estrategias que “promuevan la inclusión especial a los excluidos dentro de los excluidos” (Federico Gutiérrez. Programa de gobierno).

El cuarto candidato fue Eugenio Prieto por el Partido Liberal (quien renunció a la candidatura y se adhirió a Gutiérrez), que en su programa “Todos somos Medellín”<sup>132</sup>, dedicó una parte de este a la “Pluralidad y la inclusión”, donde apostaba por una sociedad plural y por un respeto hacia todas las diferencias que la integran; empero no aludió a la población LGBTI ni a la diversidad sexual y de género, dado que utilizó un vocabulario general como el de poblaciones minoritarias.

El quinto candidato era Gabriel Jaime Rico por el Partido de la U-Cambio Radical-Partido Conservador-Juntos por Medellín (Programa: Juntos por Medellín<sup>133</sup>), quien desarrolló un sub-eje en educación donde anexó un componente destinado a los grupos vulnerables y un eje temático estratégico denominado “Bienestar e inclusión social”, en estos no se hizo énfasis en las poblaciones LGBTI; no obstante entre las propuestas se promulgó la realización de un “programa de protección a víctimas de violencia sexual y por discriminación”, la territorialización de la atención para evitar casos de violencia por discriminación hacia estas poblaciones en espacios públicos y asistencia para los ciudadanos diversos que se vieran inmersos en desplazamientos. Incorporó además en su Eje temático estratégico de seguridad y convivencia ciudadana, la creación de una unidad especial que investigue todo lo relacionado con violencia por discriminación, por violencia sexual y en el Eje de gobernanza metropolitana-ciudad región global, donde concretamente proponía un “programa metropolitano de promoción y defensa de los derechos de las poblaciones con diversa orientación sexual / a través del plan metropolitano de convivencia”.

---

<sup>132</sup> Programa de Eugenio Prieto para la elección de Alcalde de Medellín. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de: <http://eugenioprieto.co/programa-de-gobierno/>

<sup>133</sup> Programa de Gabriel Jaime Rico para la elección de Alcalde de Medellín. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de: <http://es.slideshare.net/MasMedellin/programa-de-gobierno-gabriel-jaime-rico-20162019>

Por último, encontramos a quien fue el candidato a la Alcaldía de Medellín por el Polo Democrático Alternativo, Héctor Hoyos y su programa “Medellín en acción”<sup>134</sup>. En la línea dedicada a la “educación, ciencia y tecnología para la formación de las personas; movilidad social/pobreza y personas en situación de discriminación”, posicionó el derecho a la igualdad entre los ciudadanos (sin importar género, condición sexual entre otras) como indispensable para garantizar el acceso a los servicios del Estado. Su propuesta no fue más allá de lo consignado en estas páginas.

### *Bogotá*

Por otro lado, los candidatos a la Alcaldía de Bogotá para el mismo periodo son nueve: Clara López por el Polo Democrático Alternativo, Rafael Pardo por el Partido de la U, María Mercedes Maldonado por el Movimiento Significativo de Ciudadanos Progresistas (quien desistió de su aspiración a la Alcaldía y se adhirió al equipo de Clara López); por Libres (Grupo significativo de ciudadanos libres) Ricardo Arias Mora, Francisco Santos del Centro Democrático, Enrique Peñalosa (Coalición Equipo de por Bogotá-Cambio Radical), Daniel Raisbeck (Movimiento Libertario), Carlos Vicente de Roux (Por el Partido Alianza Verde; al igual que Maldonado renunció a la candidatura y dejó en libertad de voto parcial a sus militantes, puesto que vetó a Francisco Santos y sugirió a Peñalosa, López y Pardo) y Alex Vernot (Movimiento ciudadano pueblo, tierra y futuro).

El programa con el que se inició el análisis fue el de Clara López (“Por una ciudad de oportunidades, libre y con bien vivir”<sup>135</sup>). En aquel, se hace mención, desde el momento mismo de la introducción, a la población LGBTI. López señaló que el gabinete y las alcaldías locales serían un espejo de la sociedad en tanto estarían representados todos los sectores poblacionales, constituyéndose de esta forma “el arco iris de diversidad creadora” que transformaría a Bogotá. Ya en el desarrollo de los puntos del programa,

---

<sup>134</sup>Programa de Héctor Hoyos para la elección de Alcalde de Medellín. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:<http://www.medellinenaccion.com/Con%C3%B3ceme>

<sup>135</sup>Programa de Clara López para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:[http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA\\_DE\\_GOBIERNO\\_final\\_Clara\\_Lopez\\_Obregon.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA_DE_GOBIERNO_final_Clara_Lopez_Obregon.pdf)

expresa su apoyo a la diversidad sexual, dedicando uno de los puntos a lo que ella denomina “Bogotá diversa, multicolor y libre de prejuicios” y esgrimiendo qué pilares definirían el trabajo con las poblaciones LGBTI, entre ellos, la garantía al ejercicio de la libertad, el pleno acceso a todos los derechos, el reconocimiento y respeto a la auto-definición del propio cuerpo, el sexo, el género, la orientación sexual, la territorialización de la política pública desde las estructuras e instituciones distritales, la erradicación de las desigualdades, la exclusión, la discriminación y la marginalización que ha afectado y afecta a las poblaciones LGBTI.

Además hizo hincapié en algunos de los temas de mayor relevancia para las poblaciones diversas, como el tema de la seguridad, donde se plasma una idea basada en el bienestar general promotor de equidad y de confianza hacia lo institucional desde las poblaciones, desde la ciudadanía; y en la promoción de una política de seguridad integral, que cree entornos seguros para el disfrute de las poblaciones diversas en su orientación sexual o identidad de género. De manera complementaria se proyectaron acciones en vía de la prevención y restitución de los derechos vulnerados, violencia y endodiscriminación, todo ello a partir de la utilización de estrategias educativas y formativas.

De igual forma, se tuvo en cuenta el tema de participación enfocado hacia la construcción de ciudadanías que intervengan y participen en la toma de decisiones que afecten las realidades de las poblaciones LGBTI y en general las realidades de toda la ciudadanía, de tal forma que se incentive la consolidación de espacios de participación y la participación ciudadana como tal desde el Instituto Distrital de la Participación y la Acción IDPAC.

Entre los propósitos de López se encontraban el fortalecimiento de las diferentes unidades operativas existentes (“Centros de Atención Integral a la Diversidad Sexual y de Género, Bonos Canjeables por Alimentos para población LGBTI, Centros de Referencias y Desarrollo de Capacidades –Comedores LGBTI, Unidad en Contra de la Discriminación por Identidad de género y Orientación Sexual, Servicio Amigable en Salud para población LGBTI, Casa Refugio LGBTI, Punto por Derecho a la Salud de Poblaciones Diferenciales y de Inclusión, con énfasis en población LGBTI” [Clara López. Programa de gobierno]) y el aumento en cobertura de cada una de ellas.

Por su parte Rafael Pardo, en su programa “Un acuerdo para sacar a Bogotá adelante”<sup>136</sup>, esbozaba la necesidad de crear una sociedad más igualitaria empleando la discriminación positiva enfocada en poblaciones discriminadas y brindado prioridad en el gasto público a las acciones que se desprendan de esta discriminación positiva. Adicionalmente incorporó a su programa cuatro temas fundamentales para las poblaciones LGBTI, el establecimiento de espacios públicos seguros, el fortalecimiento de las rutas de atención para víctimas de agresiones en el entorno escolar a consecuencia de su identidad de género y/o su orientación sexual, que sortee problemáticas como la indiferencia institucional, la desescolarización y los diferentes tipos de maltrato (físico, verbal o psicológico) al que se ven enfrentados estos(as) jóvenes, y la garantía de protección por parte de la fuerza pública que evita la revictimización y la violación de derechos humanos a través de un trabajo pedagógico integral con la policía.

Uno de los propósitos que expuso Pardo en su programa, es la incorporación de reglas diferenciales que “reconozcan asimetrías sociales y económicas a las que están sometidos determinados grupos poblacionales” (Rafael Pardo. Programa de gobierno) y que deberían transversalizar las políticas públicas que se diseñen e implementen.

Las propuestas de Ricardo Arias en su programa “Dignidad por Bogotá”<sup>137</sup>, giraron en torno a la idea de Bogotá como “la Gran Ciudad” y que una de las cualidades de esta debía ser la inclusión, que se obtendría fortaleciendo la Familia y los lazos relacionales de esta, para lo que formula la propuesta de modificar la Secretaría de la Mujer por la Secretaría de la Familia y la Mujer. En esta se lideraría los proyectos concernientes a sectores poblacionales como la niñez, la juventud, la mujer, el adulto mayor, discapacitados y LGBTI, considerando que la familia es la fuente de la reconstrucción de la sociedad, por ende desde esta se pueden fortalecer la dignidad, el respeto y la responsabilidad; suprimiendo problemáticas como el pandillismo, el matoneo, la intolerancia, etc. Simultáneamente, en el acápite sobre inclusión y equidad, retomó la idea de la “Gran Ciudad” incluyente para esgrimir uno de los objetivos que tendrán las

---

<sup>136</sup>Programa de Rafael Pardo para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:[http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA\\_DE\\_GOBIERNO\\_Rafael\\_Pardo.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA_DE_GOBIERNO_Rafael_Pardo.pdf)

<sup>137</sup>Programa de Ricardo Arias para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:[http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA\\_DE\\_GOBIERNO\\_GSC\\_LIBRES\\_Ricardo\\_Arias.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA_DE_GOBIERNO_GSC_LIBRES_Ricardo_Arias.pdf)

iniciativas de la administración distrital, la oposición a la segregación social y la discriminación por motivos como la orientación sexual.

Con respecto al candidato por el Centro Democrático, Francisco Santos, en su programa “Cambio con seguridad para Bogotá”<sup>138</sup> consagró (en la tercera parte) un escueto diagnóstico de la situación de la población LGBTI en Bogotá a causa de la exclusión y estigmatización que aún pervive en la capital, donde señaló que según los estudios realizados por la Secretaría Distrital de Planeación, el 98% de las personas pertenecientes a estas poblaciones han sufrido algún tipo de discriminación, el 11,9% se ha visto cohibida en el ámbito académico debido a la orientación sexual, el 30% ha sido agredido física y/o psicológicamente en el sistema académico y el “66,37% considera que fue por su orientación sexual” (Francisco Santos. Programa de gobierno). La orientación en lo educativo se debe a la importancia que para el programa representaba este ámbito para la disminución no solo del matoneo al interior de las instituciones educativas sino también de la disminución de las expresiones de violencia que se dan en otras esferas.

Como resultado del diagnóstico introductorio, se presentaron las propuestas encaminadas a disminuir y erradicar la discriminación y la exclusión: la primera tenía que ver con garantizar el cumplimiento de la Ley 1482 de 2011, cuyo objetivo es asegurar la protección de los derechos de toda persona por actos como la discriminación por condición, raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual. Considerando esta Ley, se hace menester (según el programa) abogar por la capacitación y el emprendimiento de las personas de la “comunidad” LGBTI que se han dedicado al trabajo sexual sin tener otras opciones de vida; crear “una línea de atención para los casos de violencia y agresión contra esta comunidad”; y permear en la cultura ciudadana para fortalecer la cultura de la tolerancia y la no discriminación, empero se respetarán y no se verán afectadas por la consolidación de esa cultura de la tolerancia, las decisiones, procesos y valores al interior de las familias

---

<sup>138</sup>Programa de Francisco Santos para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:[http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA\\_DE\\_GOBIERNO\\_Francisco\\_Santos.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA_DE_GOBIERNO_Francisco_Santos.pdf)

Por otra parte encontramos a Enrique Peñalosa<sup>139</sup>, actual alcalde electo de Bogotá, quien proclamaba por una ciudad incluyente, sugiriendo el enfoque diferencial como indispensable para las políticas públicas que coadyuvaran al proceso del posconflicto, re-posicionando socialmente a las poblaciones vulnerables, recuperando para estas el derecho a la igualdad de oportunidades en relación al resto de la población. De acuerdo con el entonces candidato, los procesos que se desarrollasen deberían promover una sociedad donde el respeto a la diversidad sea un importante bastión, donde las creencias, gustos, orientaciones (LGBTI), credos o color, no sean motivo de agresiones o de discriminación: “Bogotá tiene que sentirse orgullosa de ser una ciudad plural, multicultural, diversa y de gran riqueza social”.

Por el contrario, Alex Vernot del movimiento ciudadano pueblo, tierra y futuro con su programa “El gerente para Bogotá”<sup>140</sup>, se alejó del tratamiento que se le dio por parte de los demás candidatos al tema de diversidad sexual y de género o poblaciones LGBT, retomando únicamente lo concerniente a la inclusión social y haciendo explícita su intención de conservar los programas sociales de la Bogotá humana de Gustavo Petro

Por último, se encuentra el candidato por el Movimiento Libertario, Daniel Raisbeck<sup>141</sup>, quien tomó distancia de los demás candidatos (incluso de quienes renunciaron a sus aspiraciones a la Alcaldía Mayor de Bogotá María Mercedes Maldonado y Carlos Vicente de Roux que en sus respectivos programas abordaron la inclusión social y lo LGBTI<sup>142</sup>), al ser el único que no retoma en su programa el tema de inclusión o cohesión social ni el tema relacionado con las poblaciones LGBTI.

Como se observa, en la comparación de los casos, en Medellín dos de los seis candidatos (Prieto y Hoyos), no hacen explícita la gestión directa sobre poblaciones

---

<sup>139</sup>Programa de Enrique Peñalosa para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:[http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA\\_DE\\_GOBIERNO\\_Enrique\\_Penalosa.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA_DE_GOBIERNO_Enrique_Penalosa.pdf)

<sup>140</sup>Programa de Alex Vernot para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:[http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA\\_DE\\_GOBIERNO\\_Alex\\_Vernot.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA_DE_GOBIERNO_Alex_Vernot.pdf)

<sup>141</sup>Programa de Daniel Raisbeck para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:[http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA\\_DE\\_GOBIERNO\\_Daniel\\_Raisbeck.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA_DE_GOBIERNO_Daniel_Raisbeck.pdf)

<sup>142</sup>Programas de Maldonado y de Roux para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá. 2016-2019. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:[http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA\\_DE\\_GOBIERNO\\_Mercedes\\_Maldonado.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA_DE_GOBIERNO_Mercedes_Maldonado.pdf) [http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA\\_DE\\_GOBIERNO\\_Carlos\\_Vicente\\_de\\_Roux.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA_DE_GOBIERNO_Carlos_Vicente_de_Roux.pdf)



LGBTI, no obstante ambos esgrimen una futura gestión hacia las poblaciones excluidas y discriminadas (ambos dedican un momento en su programa para hablar de inclusión social); en cuanto a los candidatos a la Alcaldía Mayor de Bogotá, de los nueve candidatos que iniciaron la contienda (Maldonado y de Roux retiraron su candidatura), siete hablaron de inclusión social y abordan diferentes ámbitos problemáticos para las poblaciones LGBTI de la ciudad, en cuanto a los otros dos candidatos, uno (Vernot) aboga por la inclusión social, más no profundiza en las poblaciones a las cuales irá dirigida esa inclusión social y el otro candidato (Raisbeck) no aborda ningún tema sobre inclusión ni poblaciones LGBTI. Teniendo en cuenta lo anterior, se deduce que en Medellín ha adquirido una mayor preponderancia lo concerniente a la inclusión social y a las poblaciones discriminadas frente a Bogotá; sin embargo, los programas de Bogotá se encuentran más focalizados, desagregados por ámbitos problemáticos y mucho más amplios en extensión a excepción del programa de Federico Gutiérrez (Medellín) que se presenta como el más completo junto al de Clara López (Bogotá). En relación con la Política pública LGBTI de ambas ciudades, resulta particular que tan solo dos candidatos por cada una de las ciudades (Clara López y Rafael Pardo por Bogotá y Juan Carlos Vélez y Federico Gutiérrez por Medellín) planteen las políticas públicas como algo a mejorar, a replantear o a construir.

#### *Análisis comparado periodos 2012-2015 y 2016-2019*

Los programas de gobierno se presentan como la herramienta ideal tanto para quienes aspiran a ser elegidos como para quienes desean elegir correctamente. En el caso de quienes aspiran a un cargo público como las alcaldías, la importancia radica en que les permite dar a conocer sus propuestas y postulados, su visión de sociedad, de gobierno y de ciudad (en este caso); asimismo, ofrece la posibilidad de captar a sectores poblacionales concretos que encuentren afinidad con sus postulados, lo que propiciaría un aumento en el respaldo en las urnas. Para los electores, los programas les permiten discernir los compromisos que cada uno de los candidatos está adquiriendo con sectores poblacionales específicos y con la población en general, siendo además fundamental para percatarse del papel que se tendrá como población en la construcción del desarrollo futuro de la ciudad.

De igual modo, los programas de gobierno permiten fortalecer los procesos de elección democráticos y por ende, la democracia como tal, al ser el puente que relaciona a la ciudadanía con los candidatos y el posible alcalde (en este caso), siendo a la vez el primer instrumento de control que poseen los(as) ciudadanos(as), ya que en él se encuentra cimentado el Plan de desarrollo territorial y la futura rendición de cuentas.

En el caso concreto de los programas que se han expuesto con antelación, se puede percibir (aparentemente) cómo se ha adquirido un compromiso con la integración social desde el reconocimiento y la aceptación, de allí que se dediquen apartados al tema de inclusión o cohesión social en relación con la población LGBTI y otras poblaciones vulnerables, en los candidatos al periodo 2016-2019 en ambas ciudades en comparación con los candidatos al periodo anterior (2012-2015).

No obstante, este avance programático relacionado con temáticas de inclusión social no necesariamente debe advertirse como un avance real de reconocimiento poblacional y como un compromiso con una gestión incluyente por parte de quien plasme este tipo de temáticas en su programa, dado que debe tenerse en cuenta la vertiente ideológica de los candidatos, sus afiliaciones políticas pasadas y actuales, entre otros factores que determinarían la real importancia que adquiriría una focalización en poblaciones vulneradas y vulnerables, cuya estigmatización se encuentra históricamente constituida desde diferentes instituciones, como en el caso de la religión, que aun el día de hoy rigen el actuar social, político y cultural de un gran sector de la sociedad colombiana.

El avance e integración de temas de inclusión y diversidad sexual y de género en los programas de gobierno entre un periodo y otro, coincide con un momento histórico para las poblaciones LGBTI en Colombia, un momento en el cual se ha obtenido la protección y apoyo legislativo necesario para equiparar el acceso a derechos ciudadanos de “primera clase”, que paulatinamente re-posicionan a estas poblaciones en el orden social (Ver marco normativo); además la Ley Antidiscriminación que protege o por lo menos pretende proteger a poblaciones vulnerables e históricamente discriminadas, sienta precedente en la protección, amparo, restitución de derechos y de dignidad ciudadana a poblaciones como las LGBTI que se enfrentaban (y aun lo siguen haciendo) a una violencia directa (La Parra y Tortosa, 2003, pp. 60), donde el agresor y la víctima son visibles e identificables y el agresor busca reforzar su posición como dominante, usando armas o no. Una violencia estructural (La Parra y Tortosa, 2003, pp. 60), caracterizada por ser invisible y por no requerir de violencia directa, causada por la

estructura social y las jerarquizaciones culturales, sociales, políticas y económicas que se producen y reproducen al interior de las relaciones familiares, interpersonales y a escala mundial, produciéndose un entorpecimiento de los procesos que buscan satisfacer necesidades humanas básicas como la supervivencia, el bienestar, la identidad o la libertad de las personas; finalmente, una violencia cultural (La Parra y Tortosa, 2003, pp. 60) que se cristaliza con la legitimación tanto de la violencia directa como de la violencia estructural. Este nuevo contexto ha propiciado la aparición de las poblaciones LGBTI en el mapa de captación electoral, resultando lo que se nombra en el presente trabajo como *proselitismo programático*.

Por proselitismo programático se entiende la intención consciente y planificada por parte de candidatos a cargos públicos de gestión territorial y sus grupos de asesores, de agrupar en sus programas una gran cantidad de propuestas sectorizadas poblacional y diferencialmente; así algunas de esas propuestas vayan en contravía de sus vertientes ideológicas, religiosas y/o culturales, con la finalidad de captar electores que se encuentren en grupos en constante crecimiento interesados en propuestas que los incluyan. Este tipo de proselitismo busca igualmente capturar académicos y analistas de programas con sus proyectos incluyentes, con sus programas “completos” y supuestamente conocedores de realidades sociales y problemáticas sociales desde lo diferencial y lo poblacional.

La importancia de las poblaciones LGBTI como electores, como una masa que moviliza votos (pero que evita la adhesión de otros votos), las ha convertido en foco del proselitismo y en especial del proselitismo programático por parte de los candidatos a las Alcaldías de Medellín y Bogotá (a excepción de cuatro de los quince candidatos que suman las dos Alcaldías) para el Periodo 2016-2019.

En el caso concreto de Francisco Santos candidato a la alcaldía de Bogotá, se hace más visible el proselitismo programático en su programa de gobierno, cuando dedica una parte del mismo a la cohesión social y a las poblaciones LGBTI, pero al final de aquel momento de inclusión, hace hincapié en que la familia, sus conceptos, sus principios y valores, estarán por encima de todo lo relacionado a estas poblaciones, enviando un mensaje contradictorio que le permitiría en su momento el acceso a electores LGBTI o promotores de inclusión social, y el de quienes prefieren continuar con la violencia estructural que ha impedido que estas poblaciones vulnerables sean completamente reconocidas.

Asimismo, los candidatos que hacen parte de partidos políticos o movimientos políticos conservadores, como Juan Carlos Vélez (Medellín) -candidato del mismo partido que Francisco Santos (Centro Democrático) en el caso de Bogotá-, también alude al tema de diversidad sexual, sin sopesarlos valores familiares con la diversidad sexual, restando importancia y valor a uno (usualmente la diversidad sexual y de género) frente al otro, pero su bastión de campaña es la seguridad y es el candidato que sobresale en la página “Voto católico Colombia”<sup>143</sup>, donde se presenta la postura de los candidatos en relación a la doctrina y moral cristiana y se alerta sobre avances en derechos de las poblaciones LGBTI, de la eutanasia, entre otros temas en los que la religión busca establecer parámetros basados en sus doctrinas morales, como el candidato ideal en términos de concordancia con la doctrina católica, señalándose incluso que no tiene “agenda LGBTI” a pesar de que dedica parte (escueta y general) de su programa a esta población.

Otro ejemplo más del proselitismo programático que se ha tomado las candidaturas a las alcaldías de ambas ciudades para el periodo 2016-2019, es lo que sucede con los candidatos que han decidido dar un viraje en sus programas e incluso en sus afinidades políticas visibles, como es el caso de Enrique Peñalosa (Bogotá) y Federico Gutiérrez (Medellín); ambos fueron apoyados por el Uribismo (Benítez; 2013) en su carrera por la Alcaldía de Bogotá y de Medellín respectivamente, para el periodo 2012-2015 y en esa posibilidad desistieron de abordar el tema de diversidad sexual y de género, mínimamente el candidato Peñalosa abordó el tema de la inclusión de poblaciones vulnerables sin nombrar a las poblaciones LGBTI a diferencia de Gutiérrez que no se acerca al tema de inclusión social. Para su actual candidatura, tanto Peñalosa como Federico Gutiérrez, toman aparentemente, distancia del expresidente Álvaro Uribe Vélez: el primero, es candidato por la coalición Equipo por Bogotá y Cambio Radical, siendo su programa un ejemplo de lo que él llama ciudad plural, multicultural y diversa, dedicando una parte de su programa a inclusión social y al tema LGBTI; y el segundo por el Movimiento Creemos alejándose de los partidos políticos y acercándose más a la ciudadanía y a los colectivos, haciendo de su programa uno de los más incluyentes y de

---

<sup>143</sup>¿Conoces la postura de los candidatos para las elecciones del 25 de octubre?, en: Voto Católico Colombia. Recuperado el día 1 de octubre de 2015 de: <http://www.votocatolico.co/2015/09/conoces-la-postura-de-los-candidatos.html>

los que desagrega más y de mejora forma el tema LGBTI junto a Clara López. Con esto no se insinúa una “satanización” del proselitismo programático, se trata más bien de llamar la atención sobre la forma como este tipo de proselitismo puede hacerse con intenciones de obtener votos y posteriormente abandonar esas promesas postulando como principal razón la disimilitud entre aquellas propuestas programáticas y la ideología o creencias religiosas del candidato.

*Lo LGBTI y lo Trans en los Planes de Desarrollo de los últimos tres Alcaldes elegidos en la ciudad de Medellín y en Bogotá Distrito Capital*

*2004-2007: La disparidad de avances entre Medellín y Bogotá*

Para el periodo 2004-2007 fue electo como Alcalde de Medellín Sergio Fajardo (avalado por la Alianza Social Independiente) y por lo lados de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el ganador de las elecciones fue Luis Eduardo Garzón (por el Polo Democrático Alternativo). El primero, en su plan de desarrollo: “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”<sup>144</sup>, presenta una idea social de ciudad basada en el desarrollo humano integral de cada ciudadano, que potencie sus capacidades, libertades y oportunidades al interior del territorio a través de la superación de: “la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la intolerancia, la falta de un crecimiento económico sostenido y sostenible, y la baja gobernabilidad democrática que han estado presentes en la ciudad” (Plan de desarrollo Medellín 2004-2007). Adicionalmente, señala que la inclusión es la esencia del desarrollo humano integral, puesto que aspectos como el acceso a los derechos fundamentales y la atención de las necesidades básicas que llegan hasta a la dignidad misma del ser humano, deben alcanzar a toda la población, erradicando el acceso desigual a los mismos, que se da por razones socioeconómicas, por género, por grupo étnico, por etnia, por convicciones religiosas y preferencias sexuales. Además, se parte de lo menesteroso que resulta el conocimiento de los factores que crean exclusión para el trabajo social que se desarrolle desde la administración municipal.

---

<sup>144</sup>Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf)

A pesar de la inclusión de la diversidad sexual al momento de tener presente las “preferencias sexuales”, cuando se desagrega la atención en las líneas estratégicas, no se tiene en cuenta a esos(as) ciudadanos(as) que son excluidos por sus preferencias sexuales. Un ejemplo de ello, es la línea estratégica 2 (Medellín social e incluyente), en su componente: educación, donde se plantea un programa que promueva el acceso y la inclusión, pero no se habla de población LGBT, ni de herramientas para erradicar el matoneo, para aumentar el número de niños Trans en las aulas de clase o para frenar la deserción escolar propiciada por asuntos de género u orientación sexual diversa.

Por otro lado en el componente: solidaridad, se puede encontrar un programa enfocado en la atención de poblaciones vulnerables y alude a la problemática que enfrentan los menores que se encuentran en situaciones irregulares (trabajando u otras), de la población en situación de calle, población desplazada, población discapacitada y población en emergencia (emergencias naturales), y otro programa (prevención para disminuir el riesgo), enmarcado en un proyecto que busca una vida digna, salud sexual y reproductiva con una formación y atención especializada a niños, niñas y jóvenes en riesgo de abuso o explotación sexual y a adultos en ejercicio de la prostitución; empero no se tiene en cuenta a las poblaciones LGBT en ninguno de estos programas a pesar de que estas poblaciones son consideradas poblaciones vulneradas y vulnerables y un gran número de mujeres Trans ejerce la prostitución.

El último componente de este Plan de desarrollo, que se analizó es el componente de equidad social. En su programa; Medellín con equidad de género, se plantea un proyecto de apoyo y acompañamiento a las mujeres dedicada al ejercicio de la prostitución que hayan sido maltratadas, proyecto que de igual forma que los anteriores no tiene en cuenta a una población extremadamente violentada a raíz de su identidad de género y del ejercicio de la prostitución que llevan a cabo para sobrevivir.

Por su parte, Garzón en su Plan de Desarrollo: “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión 2004-2008”<sup>145</sup>, buscaba que la ciudad fuera cada día más moderna, humana, incluyente y solidaria, constituida por ciudadanos y ciudadanas que ejercen ciudadanía y reconocen su diversidad. En el artículo 3, donde se exponen los principios generales del Plan, propone el reconocimiento y la

---

<sup>145</sup>Plan de Desarrollo de Bogotá 2004-2008. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:[http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaSinIndiferencia/2004\\_2008\\_BogotaSinIndiferencia\\_a\\_Plan\\_Acuerdo119\\_2004.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaSinIndiferencia/2004_2008_BogotaSinIndiferencia_a_Plan_Acuerdo119_2004.pdf)

resignificación del valor de las diferencias existentes al interior de la sociedad; en el artículo 4, se exponen las políticas generales del plan de desarrollo; el quinto punto y el séptimo están relacionados con la diversidad sexual: En el quinto promulga la perspectiva de mujer y géneros como orientadora de la consolidación de condiciones que permitan equiparar oportunidades y afianzar el ejercicio de derechos y el respeto a la diversidad sexual; y la séptima que se centra en el cambio cultural, donde el libre desarrollo de la personalidad y el ejercicio ciudadano de la acción colectiva, se encuentran en primer plano.

Su artículo 5, fue dedicado a los ejes estructurales del Plan de desarrollo y presenta los tres ejes que cimantan su gestión: eje social, eje urbano regional y eje de reconciliación. El eje social se encuentra desagregado en políticas, estrategias, programas y metas. En las políticas del eje, apartado 1: “protección, promoción y restablecimiento de derechos”, se remite a la inclusión social y a las poblaciones que han sido vulneradas (no integra a estas poblaciones a las LGBT), privilegiando acciones de sensibilización y de transformación de imaginarios como herramienta efectiva para restablecer derechos y evitar futuras violaciones a los mismos; y en las estrategias del eje, se encuentra entre otras, la utilización de un Sistema Integral de Protección y Seguridad social, en el que se agruparan políticas programas acciones privadas y públicas que tiendan a la restitución del bienestar poblacional y a evitar que tal bienestar se vea afectado. De esta misma forma, continua el eje social, partiendo del principio de inclusión pero obviando el principio de diferenciación poblacional que provoca la omisión de lo LGBT.

En conclusión, a pesar de que en Medellín se dieron avances con respecto a las gestiones anteriores, en comparación con Bogotá este progreso es mínimo, dado que en la Capital de la República el Plan de desarrollo le da mayor preponderancia al tema de diversidad sexual y a las acciones que se deben emprender para brindar calidad de vida a quienes pertenecen a las diversidades sexuales. Esta afirmación se hace sin desconocer, que en el eje social del Plan de Bogotá, se omite la diversidad sexual, no se nombra de forma particular (se habla de poblaciones vulnerables en general).

Empero en Medellín la omisión fue mayor, en primer lugar porque se habló de “preferencias sexuales”, siendo esta categoría limitante en comparación a la de diversidad sexual; y segundo, porque no se plantea a las poblaciones LGBT como poblaciones objetivo de ninguna de las acciones propuestas por la administración. Pero la problemática que se observó en ambos Planes de Desarrollo y que resulta

esclarecedora para esta investigación, es el hecho de que no se haya tenido en cuenta la identidad de género al momento de aludir a lo sexualmente diverso, siendo más radical la omisión en Medellín donde únicamente se habló de preferencias sexuales, categoría que se podría tomar como un sinónimo de orientaciones sexuales; siendo esta exclusión una muestra más de porqué se hace hincapié durante todo la investigación a los niveles de marginalización, exclusión y discriminación a los cuales se enfrentan las personas transgeneristas y como su reconocimiento en las diferentes esferas, ha sido más lento que en las demás poblaciones sexualmente diversas.

*2008-2011: un periodo de avance en temas de diversidad sexual y de género para ambas ciudad (Medellín y Bogotá)*

Los candidatos que llegaron a la Alcaldía de Medellín y Bogotá, en este periodo fueron respectivamente Alonso Salazar (por la Alianza Social Independiente) y Samuel Moreno (por el Polo Democrático Alternativo). El Plan de Desarrollo “Medellín es solidaria y competitiva”<sup>146</sup> presentado por Salazar, propende en la Línea estratégica 2: “Desarrollo y bienestar para toda la población”, por la construcción de una ciudadanía creativa, que pueda convivir con el otro, que sea productiva y respetuosa de la diversidad. También asume como perspectiva para sus políticas el enfoque de derechos y el enfoque diferencial que le permitirán realizar una atención focalizada y diferenciada a los grupos poblacionales históricamente excluidos, teniendo como resultado el reconocimiento a la diversidad y un desarrollo socialmente incluyente. Más adelante en la misma línea, presenta a las poblaciones históricamente excluidas agregando a la “población LGBT” y mostrando los datos de la Encuesta de Cultura Ciudadana de Medellín, donde presentan la persistente tolerancia a la discriminación, cuando ante la pregunta por la posibilidad de tener como vecina a una persona homosexual, el 48,9% de los encuestados respondió que no le gustaría tener como vecino a un homosexual, siendo esta tolerancia la que impide la consolidación de una convivencia pacífica basada en el respeto por el otro. Por último, Salazar presenta de forma clara las acciones que

---

<sup>146</sup>Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf>



desarrollaría en su gobierno: 1) un sistema de información y atención a casos de violencia hacia la población LGBT, 2) un sistema de comunicación para el reconocimiento de la diversidad, y 3) el diseño de la política pública LGBT de la ciudad, que se encontraría a cargo de las Secretarías de Cultura Ciudadana y la de Gobierno.

Moreno<sup>147</sup> por su parte, agrega el tema de diversidad al objetivo general de su Plan de desarrollo: “Bogotá positiva: para vivir mejor 2008-2012”, bajo el presupuesto de que Bogotá será una ciudad más incluyente, justa y equitativa, donde la diversidad y la interculturalidad serán respetadas haciendo de la convivencia algo posible. Entre los principios de política pública y de acción, en la perspectiva de derechos, retoma el tema de la diversidad, aludiendo a la potenciación de los diferentes grupos, haciendo énfasis en los grupos étnicos, culturales, de edad, de sexo, identidad de género u orientación sexual, religión o política, focalizando la atención con acciones afirmativas y programas encaminados a erradicar los diferentes tipos de discriminación.

En el capítulo 1: ciudad de derechos, (artículo 6: estrategias), propone mejorar los sistemas de información encargados de caracterizar las personas y poblaciones en condiciones de vulnerabilidad para restituir y garantizar derechos fundamentales de los sectores vulnerables, haciendo hincapié en la población afro, y la adopción de “expresiones étnicas, sexuales y socioculturales de las personas como un eje articulador de derechos y deberes sociales, políticos y económicos” (Plan de desarrollo de Bogotá 2008-2012).

También se adoptan estrategias y programas dirigidos a lo educativo y al derecho a la ciudad, a la importancia de garantizar al ciudadano la posibilidad de ser diverso y a que sea reconocido desde esa misma diversidad, adquiriendo un acuerdo con la diversidad en general, en el desarrollo e implementación de las políticas públicas y acciones afirmativas que busquen restablecer derechos a los “grupos religiosos, afrodescendientes, indígenas, rom y raizales, de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas”, fomentando una convivencia basada en el respeto a la vida y la diversidad; y por último, se compromete a impulsar la participación ciudadana en general, especialmente la de niños, niñas, jóvenes, adolescentes, sectores LGBT, grupos

---

<sup>147</sup>Plan de Desarrollo de Bogotá 2008-2012. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:[http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaPositiva/2008\\_2012\\_BogotaPositiva\\_a\\_Plan\\_Acuerdo308\\_2008\\_aux.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaPositiva/2008_2012_BogotaPositiva_a_Plan_Acuerdo308_2008_aux.pdf)

étnicos, entre otros, creándose una corresponsabilidad integral con la ciudad y su construcción.

*2012-2015: la presencia del tema de diversidad sexual y de género en los Planes de desarrollo actuales de Bogotá y Medellín*

El tema LGBTI en los Planes de Desarrollo 2012-2015 de la ciudad de Medellín y del Distrito Capital Bogotá, son los siguientes: en el Plan de Desarrollo “Medellín un hogar para la vida”<sup>148</sup> del alcalde Aníbal Gaviria (quien fuera candidato por el Partido Liberal), en la Línea estratégica 1: “ciudad que respeta, valora y protege la vida”, componente: “arte y cultura ciudadana para la vida y la convivencia”, cuyo objetivo es posicionar la valoración de la vida y la diversidad como principio imperativo para la convivencia, dedica un programa a la diversidad étnica, sexual y de género, orientado al desarrollo de acciones culturales y educativas que posibilite el reconocimiento de estas poblaciones diversas. Para el mismo ítem entrega una línea base que al año 2011 contempla una meta de 16 acciones y entre 2012-2015 un total de 12 acciones, siendo la Secretaría de cultura ciudadana la responsable de su implementación.

En el Plan de Desarrollo de Bogotá: “Bogotá humana 2012-2015”<sup>149</sup> del alcalde Gustavo Petro (Candidato por el Movimiento Progresistas), el objetivo general se encuentra construido sobre un ideal de desarrollo humano de la ciudad, a partir de la disminución de la segregación social, económica, espacial y cultural con una tendiente promoción de políticas que defiendan los derechos humanos de los ciudadanos y ciudadanas del distrito capital.

Desde el primer Eje del Plan: “una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo” ya se presenta el tema de identidad de género y orientación sexual diversa como una característica poblacional que no debe intervenir con las posibilidades que tiene una

---

<sup>148</sup>Plan de Desarrollo de Medellín 2012-2015. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30\\_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf)

<sup>149</sup>Plan de Desarrollo de Bogotá 2012-2015. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:<http://idrd.gov.co/sitio/idrd/Documentos/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf>

persona de acceder a los medios y capacidades que le signifiquen la obtención de la mejor forma de vida posible.

La incorporación se hace más clara al momento de exponer los objetivos del eje, entre los que arguye que no deben existir presiones, amenazas o discriminación por orientación sexual, identidad de género, religión, política, pertenencia étnica o cultural, al momento de la realización de los proyectos de vida de cada ciudadano y ciudadana, partiendo de que estas situaciones son condiciones que impiden la reducción de las desigualdades y la discriminación social.

Otro de sus objetivos, promulga el empoderamiento poblacional, especialmente el de las poblaciones que se han visto perjudicadas por la discriminación y la exclusión, entre las que se encuentran las poblaciones LGBTI, con el fin de restituir derechos, visibilizar, ampliar oportunidades y motivar el respeto y la transformación de imaginarios, que erradiquen los diferentes estereotipos asociados a diferentes aspectos que configuran la identidad de la ciudadanía como lo son: la edad, la apariencia, la identidad de género, la orientación sexual, entre otros.

Además se tiene en cuenta que existen unas “condiciones estructurales de segregación y discriminación” que evitan que determinados grupos poblacionales puedan ejercer sus derechos como ciudadanos y que por ende es menester para la administración: “generar estrategias que contribuyan a identificar o contrarrestar factores que desencadenan o favorecen situaciones de violación de los derechos humanos imposibilitando su ejercicio pleno”<sup>150</sup>.

Colateralmente, articula el tema de acceso permanente a la educación para niños, niñas, adolescentes y jóvenes, proponiendo el enfoque diferencial (que reconozca a todos los grupos étnicos, afrodescendientes, palenqueros, raizales, indígenas y Rom, las personas LGBTI, discapacitados y víctimas del conflicto armado) como necesario para atender los requerimientos en esta materia; y el tema económico, teniendo en cuenta que existen personas que se encuentran inmersas en la economía popular y pertenecen a grupos poblacionales discriminados creando una doble barrera que les impide obtener créditos. Este mismo enfoque diferencial se reconoce como vital para la formulación e implementación de políticas públicas.

---

<sup>150</sup>Plan de Desarrollo de Bogotá 2012-2015. Recuperado el día 14 de agosto de 2015, de:<http://idrd.gov.co/sitio/idrd/Documentos/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf>

En el artículo 7 “garantía del desarrollo integral de la primera infancia”, se parte de la trascendencia del enfoque diferencial para lograr un crecimiento saludable de los niños y las niñas de la ciudad y se propende, en el artículo 9, por el establecimiento de una educación incluyente, diversa y de calidad.

Para finalizar la presentación del Plan de Desarrollo 2012-2015 de Bogotá, se ponen de manifiesto los programas que según el Plan de Desarrollo, se desarrollarían lo largo del mandato del alcalde Petro.

El primero se encuentra consignado en el artículo 11: “Programa: lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital”, cuya intención gira en torno a la transformación de comportamientos y actitudes que originan la percepción de discriminación y la marginación de grupos poblacionales tradicionalmente vulnerados.

Entre los proyectos prioritarios de este programa, se encuentra uno dedicado a la obtención de acceso pleno a los derechos de las poblaciones LGBTI, el cual se focaliza en dos temas: generación de oportunidades y espacios en la ciudad que posibiliten el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos y humanos, y la transformación de prácticas institucionales que imposibiliten la sostenibilidad de las acciones que buscan derribar las barreras que impiden el goce de los derechos.

Otro programa es el que se encuentra consagrado en el artículo 13 “Bogotá, un territorio que defiende, protege y promueve los derechos humanos”, donde el principal objetivo es la difusión de los derechos humanos desde el enfoque diferencial de orientación sexual e identidad de género, entre otros; puesto que propiciaría la defensa y protección desde las mismas capacidades institucionales y de la sociedad civil, cuyo proyecto va desde la ampliación de “la cobertura poblacional y las innovaciones virtuales” que acerque a los ciudadanos a una vivencia cotidiana de los derechos humanos de toda la población sin distinción alguna.

Para finalizar con el desarrollo del tema de diversidad sexual y de género en el Plan de Desarrollo de Bogotá, se expone lo relacionado con la sección 1 “garantía del desarrollo integral de los niños y los adolescentes”, que proyecta la realización de las acciones encaminadas al desarrollo de las niñas y niños de la ciudad, teniendo en cuenta la igualdad y equidad de género, para transformar imaginarios sociales evitando que los lenguajes y las actitudes discriminatorias y sexistas se reproduzcan en el sistema educativo. Además se reconoce la sexualidad como dimensión que transversaliza el

ciclo de vida de las personas, “por lo que adelantarán acciones vinculadas a una vivencia placentera y al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos del respectivo ciclo de vida”; y se plantea el problema del matoneo y el suicidio como afectaciones que evitan el desarrollo de los niños, niñas y jóvenes.

Tras la presentación de la apropiación propositiva sobre la temática LGBTI en los planes de desarrollo de las últimas tres alcaldías en la ciudad de Medellín y el Distrito Capital Bogotá, se pueden discernir dos resultados analíticos principales: el primero, relacionado con la importancia de la ubicación de la vertiente política del candidato en el espectro político para que se dé la existencia de un tema como estos, que tenga una importancia significativa al interior del Plan y que sea abordado desde el conocimiento de las problemáticas subyacentes a este; y segundo, los cambios en cuanto al trato del tema son perceptibles cuando se toma una línea temporal por periodo, lo que lleva de nuevo la importancia del contexto histórico y los avances que se han dado en materia de derechos de poblaciones LGBTI.

En relación con el primer resultado, cabe señalar que en el contexto político actual, resulta en ocasiones difícil situar dentro del espectro político a los diferentes partidos o movimientos políticos, puesto que los idearios de cada uno de ellos no se desarticulan totalmente de cada una de las posiciones equidistantes que permiten identificar el espacio ideológico, ya sea para expandir su capacidad electoral o para alejar la idea de los radicalismos a los cuales se asocian las denominadas izquierda y derecha. Esto ha conducido a un constante autoerigirse o perfilarse como perteneciente a un espacio ideológico de “centro”, que aunque equidistante con ambas posiciones se mueve en los surcos de ambas y logra hacerse a electores de ambas vertientes hibridando políticas. No obstante este “centro” no se ha visto como la panacea del espectro político, dado que se ha asociado a una indefinición ideológica y por ende, de identidad política.

De manera general puede decirse también que los tres últimos mandatos en la capital del país han sido gestionados por candidatos pertenecientes al Partido Polo Democrático Alternativo que se presenta como un partido de izquierda democrática, que pareciese querer modificar “el estado desigual de las cosas” y establecer un estado de igualdad entre los diferentes sectores sociales, para lo cual buscan desestructurar la jerarquización social que se encuentra instituida sobre principios religiosos, de raza u otros, siendo perceptible esta vertiente en los planes de desarrollo de los tres, puesto que se nombra constantemente lo sectorial y se busca desestructurar el estado de

discriminación en el cual viven las poblaciones LGBT(I), siendo el de Petro el que más acciones des-estructuradoras de las jerarquías que instituyen figuras social al interior del orden social, plantea en el caso de las problemáticas experimentadas por las poblaciones LGBTI.

En el caso de Medellín, los últimos tres mandatos han sido desde el centro del espectro. Tanto Fajardo como Salazar fueron candidatos por el ASI (Alianza Social Independiente), que se presenta como un centro que tiende a la izquierda y Gaviria por el Partido Liberal, partido que presenta una dicotomía donde algunas vertientes de centro son más afines a la derecha y otras más afines a la izquierda, en el caso concreto de Gaviria, este no se aleja de esa dicotomía presente en el centro y en su partido, donde su programa y su plan de desarrollo aparentemente centrado en lo social desde la manera misma en la que decidió nombrarlo, se separan de su gestión centrada en lo económico, por lo que su gobierno posee principios de ambas vertientes de oposición. Esta particularidad de una tendencia hacia el centro perceptible en los últimos mandatos en la ciudad de Medellín, ha estimulado la adhesión a los planes de asuntos sobre diversidad sexual; sin embargo, es perceptible la diferencia en cuanto a los conocimientos sobre el tema entre los Alcaldes de Medellín y Bogotá, sobre la necesidad de distinguir entre orientación sexual e identidad de género, esta última abordada en Medellín desde el plan de Alonso Salazar y en Bogotá desde el plan de Garzón. Además la desagregación de las problemáticas y las actividades, programas o acciones en torno a ellas, son más específicas y diferenciadas según necesidades poblacionales en Bogotá que en Medellín.

En cuanto al segundo resultado, en ambos casos se percibe un avance significativo para el segundo y tercer periodo analizado en cuanto al espacio dedicado a los temas de diversidad sexual y de género. Como puede observarse el avance más significativo se dio durante el periodo 2012-2015, en Bogotá con el alcalde Gustavo Petro, lo que nos habla de la importancia que está adquiriendo el tema al interior del país a la par que se reivindican derechos desde la Corte Constitucional y se conquistan espacios y derechos a nivel internacional; en cambio en Medellín el programa más claro ha sido el de Alonso Salazar, seguido del de Aníbal Gaviria, lo cual muestra cómo la interrelación de los dos factores (posición en espectro político y contexto) es indispensable para que se dé un avance real y significativo a nivel programático; el contexto no permite que se retroceda hasta el periodo de Fajardo (el plan de Gaviria), pero la posición ideológica no

permite que se avance más de lo que se había avanzado en el periodo anterior (Plan de Salazar).

Por otro lado, el único plan que aborda el tema educativo con enfoque diferencial de diversidad sexual y de género, es el de Gustavo Petro con su plan “Bogotá humana”, pues la necesaria capacitación a funcionarios públicos y el acceso a oportunidades (laborales) que permitan a estas poblaciones desarrollar sus proyectos de vida en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía, habla incluso de la necesidad de concientizar a la ciudadanía sobre los derechos de estas poblaciones y acercarlos al tema de diversidad sexual y de género para lograr la transformación cultural de imaginarios sociales que busca modificar este tipo de políticas públicas.

Empero, lo plasmado en estos planes de desarrollo y las acciones que realmente se tomaron en su momento y que se han tomado en la actualidad varían enormemente, porque en ocasiones un plan de desarrollo incluyente y completo en términos de temáticas propias de las ciudades y su pobladores, desaparece cuando la gestión que implementaría este plan, se torna escueta ineficiente o inexistente para algunos de los planteamientos que se hiciesen en el mismo.