



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1803

**ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA LGBTI DE
MEDELLÍN ENTRE 2011 Y 2016**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO
MODALIDAD MONOGRAFÍA.**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2018**

Análisis de implementación de la Política Pública LGBTI de Medellín entre 2011 y 2016*

Alejandro Gamboa**

Resumen

La Política Pública LGBTI de Medellín ha sido considerada como un logro del movimiento social de los sectores LGBTI que, desde mediados de los 70's, desarrollaron una agenda que demandaba el reconocimiento de la diversidad sexual y las identidades de género diversas, y visibilizaba una discriminación sistemática. Dicha agenda, recogida en buena parte en el Acuerdo 08 de 2011, formalizó la Política Pública LGBTI de la ciudad, con apuestas ambiciosas y de largo plazo. Sin embargo, desde su aprobación en el año 2011 y hasta el 2016, no se ha logrado que la Política se implemente de forma exitosa. Aportar en el análisis de las razones que han limitado y condicionado el éxito de la Política, es el interés de este artículo, para lograrlo, se aplicó el marco flexible para el análisis de implementación desarrollado por Helen Ingram, el cual mostró que, a pesar de contar con una fuente de recursos constantes y un consenso favorable, la baja capacidad administrativa para la orientación de las competencias y la administración de los recursos llevó a una implementación desordenada de la misma.

Palabras claves: Políticas Públicas, Implementación de Políticas Públicas, Políticas Públicas LGBTI, Políticas Públicas Medellín

* Este artículo se escribió como requisito de grado para optar al título de politólogo en la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

** Estudiante de último semestre de Ciencia Política, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, 2018

Abstract

The LGBTI Public Policy of Medellín has been considered as an achievement of the social movement of the LGBTI sectors that, since the mid 70's, developed an agenda that demanded the recognition of sexual diversity and diverse gender identities, and made visible a systematic discrimination. This agenda, largely gathered in Agreement 08 of 2011, formalized the LGBTI Public Policy of the city, with ambitious and long-term goals. However, since its approval in 2011 and until 2016, the Policy has not been successfully implemented. This article is aimed at contributing to the analysis of the reasons that have limited and conditioned the success of the Policy. To achieve that, the flexible framework developed by Helen Ingram was applied for the analysis of implementation, which showed that, despite having a source of constant resources and a favorable consensus, the low administrative capacity for the orientation of the competences and the administration of the resources led to a disorderly implementation of the policy.

Keywords: Public Policies, Implementation of Public Policies, LGBTI Public Policies, Medellín's Public Policies

Introducción

El análisis de las políticas públicas se ha centrado principalmente en los diferentes problemas y características de las fases de formulación y evaluación, es decir, en la formación de agenda, toma de decisiones e impactos. Poco han abordado los estudios el análisis de la implementación, un momento que trasciende las realidades técnico-administrativas y retorna a la discusión política (Roth Deubel, 2008). Por ello, encierra en sí misma unos problemas particulares e independientes que permiten entender las posibilidades de éxito o fracaso de una política. Como lo señalaban Pressmann y Wildavsky, precursores del análisis de implementación, “la política de la implementación es la determinante definitiva del resultado” (Pressman & Wildavsky, 1998, pág. 327).

En esta medida, adelantar un análisis sobre la implementación de políticas públicas brinda herramientas para la detección temprana de inconvenientes en el desarrollo de las políticas, posterior al momento en que se han constituido sus relatos -como discursos, proyectos o normas legales- y antes de, tener resultados concretos que permitan adelantar evaluaciones sobre su eficacia.

En una mirada más concreta podemos entender que la implementación es una etapa con problemas y características distintas a las etapas de formulación o evaluación. Esta etapa está relacionada con la forma como se van desarrollando la voluntad política, el desembolso de recursos o el uso de las herramientas legales para lograr los presupuestos de éxito que toda política pública lleva consigo, es decir, las maneras como los intereses y actores se articulan alrededor de la ejecución de la política para lograr sus objetivos. La confluencia de actores,

intereses y problemas públicos, requieren que al momento de realizar un análisis sobre la implementación tengamos una visión multidimensional y flexible. Del mismo modo, el tipo de política, nivel de gobierno, entre otros, hacen parte del conjunto de variables a tener en cuenta para el adecuado análisis. (Guerrero Orozco, 1995; O´toole, 2000; Valles, 2000, págs. 385 - 386; Roth Deubel, 2002, págs. 107 - 134; Ingram, 1990).

En esta lógica, este artículo aborda el marco analítico de la implementación como una herramienta que permite ponderar el avance de la “Política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidad de género y para la protección, restablecimiento, atención y la garantía de derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (LGBTI) del Municipio de Medellín”, en adelante Política Pública LGBTI de Medellín. Esta política es el perfeccionamiento de la voluntad del gobierno local y del sector social LGBTI por afrontar la discriminación histórica.

Este artículo se propone analizar la implementación de la política pública LGBTI de Medellín entre 2011 y 2016, siguiendo el marco analítico propuesto por Helen Ingram (1990). Para ello, se identificarán los elementos del análisis de implementación, para luego aplicarlos en la Política Pública LGBTI de Medellín en función de determinar cómo se han desarrollado, sus probabilidades de éxito o fracaso y las medidas que podrían ayudar a tener una implementación que contribuya al logro de los objetivos propuestos en la política. Finalmente, es de anotar que el período definido es relevante porque es el momento de transición entre la aprobación de la política y el cumplimiento de sus objetivos claves respecto de la planeación y el inicio de la operación de los arreglos institucionales para ejecutar la planeación, es decir la destinación de recursos y mecanismos para la toma de

decisiones entre otras

La mayoría de los análisis sobre la implementación de políticas públicas se han enfocado en políticas sectoriales. Particularmente sobre las políticas LGBTI se realizó uno comparado de Medellín y Bogotá, pero desde el enfoque de evaluación (Saldarriaga, 2015). Por ello, el análisis propuesto en este artículo resulta pertinente, en tanto aborda una política poblacional en el ámbito local en la fase de implementación. Además, a la fecha se desconocen investigaciones que analicen la Política Pública LGBTI de Medellín desde de las políticas públicas en la mencionada fase, que, como éste, permita identificar aciertos y desaciertos desde el marco analítico de implementación, que genere una valoración y unas recomendaciones sobre el proceso de cumplimiento de sus objetivos.

Para llevar a cabo este estudio se utilizó como estrategia la investigación documental, se revisó la normatividad que regula la política, las actas y documentos públicos producidos por las instancias creadas en el marco del desarrollo de la política, como actas del Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género, así como del Consejo Consultivo, informes de ejecución de diferentes contratos, actas de las comisiones de seguimiento en el Concejo de Medellín y sus informes, entre otros.

La investigación encuentra que, en general, no se contaba con la capacidad suficiente para aprovechar las competencias y los recursos asignados y hacer frente a los cambios en la voluntad política durante el cambio de gobierno para el periodo 2012 – 2015, en donde se evidencia que el proceso de implementación se frenó, creando un cuello de botella en el cual se vieron malogrados los mandatos de la política y por tanto, no fue efectiva la operación de

sus mecanismos, se crearon tensiones y se deslegitimó la acción del Estado, perdió la sintonía con la población sujeto de la política y generó un sentimiento de frustración.

Para explicar esto, el artículo se divide en cuatro partes. El primer apartado aborda la importancia de la implementación en el ciclo de las políticas públicas, y presenta el marco analítico propuesto por Ingram (1990). El segundo expone el contexto general del surgimiento de la Política Pública LGBTI de Medellín y cómo el problema de la discriminación por Orientación Sexual o Identidad de Género se configuró como un asunto de política pública. En el tercer apartado se hace una descripción de los elementos que componen la política y las distintas fuentes que se tuvieron en cuenta para el análisis, sobre los cuales se aplicará el marco analítico propuesto. Finalmente, se esbozarán unas conclusiones generales sobre el proceso.

I. Elementos conceptuales y teóricos para el análisis de la implementación de la política pública LGBTI de Medellín.

Bajo el marco de análisis del ciclo de las políticas públicas, entendemos que la división por etapas contribuye a entender mejor los fenómenos dados en una política pública. Este enfoque ha permitido el surgimiento de teorías parciales relacionadas con cada uno de los procesos y tiene la suficiente flexibilidad como para incorporar distintas perspectivas en sus análisis de etapas concretas, así como del ciclo completo (Roth Deubel, 2008). Esta subdivisión de la política pública en etapas dinamizó la investigación sobre el tema.

Hoy vemos la implementación y su análisis como un aspecto particular de ese ciclo, a pesar de que, tal y como lo señala Luis Aguilar, “La visión más familiar del proceso de la política nos ha acostumbrado a ver en la legislatura y el gobierno el punto central de la hechura de la política pública: la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo.” (1993, pág. 15). Sin embargo, como logrará verse en este artículo, hay mucho más.

La mirada sobre la implementación nace en la década de los setenta del siglo pasado en Estados Unidos, entre otros, por estudios como el de Martha Derthick en 1971 sobre política urbana, o el de Pressman y Wildasky en 1973 sobre la política de desarrollo económico. Todos ellos, producto de un sentimiento de fracaso sobre programas sociales implementados durante la época de posguerra, en donde no se cumplían las promesas de mayor abundancia o soluciones perfectas a diferentes problemas sociales. Es así como los académicos de esa época

Quiere saber por qué el gobierno fracasó, con el fin de llegar a saber cómo el gobierno podría ser eficaz en sus tareas y promesas y, mucho más radicalmente, tratan de saber si en definitiva el gobierno posee la capacidad (y en qué medida) de ofrecer soluciones a las cuestiones sociales y, por consiguiente, si tiene sentido y plausibilidad su intervención, sus cargas fiscales y regulaciones jurídicas y el crecimiento de sus agencias administrativas, o si, por lo contrario, es altamente improbable que leyes, presupuestos y programas de acción gubernamental posean eficacia alguna en muchas de las reformas sociales que anuncian emprender y prometen realizar (Aguilar, 1993, pág. 19).

Sin duda, muchas de las políticas elaboradas en el marco de la exuberante producción intelectual de las ciencias sociales sobre problemas como la desigualdad, la pobreza o la discriminación, tenían problemas en la formulación, al no incluir, por ejemplo, objetivos

concretos. Sin embargo, otros programas ampliamente sustentados y claramente delineados no terminaban en los resultados esperados. Es entonces cuando se evidenció que “(...) en el policymaking, después de la “gran” decisión, entraban en juego factores, tal vez menores, que no habían sido previstos por leyes y programas y que, sin embargo, distorsionaban las leyes y los programas o simplemente los hacían a un lado” (1993, pág. 26). En todo caso, era claro que la implementación no sucedía de manera automática, cuestionando la tendencia del análisis de políticas a centrarse en la formulación y toma de decisión.

En un primer momento, se presentaban entonces los problemas de implementación como un asunto propio de las ciencias administrativas, en tanto eran problemas de ejecución. Sin embargo, al incluir en la perspectiva el hecho de que las decisiones administrativas tienen niveles de decisión posteriores, ponía a la implementación como un elemento importante del proceso de análisis de las políticas públicas. Así lo consideraba Lindblom, citado por Aguilar, al afirmar que “(...) la mayor parte de los actos administrativos o quizá todos ellos hacen política y cambian la política al intentar implementarla. En ese caso debemos analizar la implementación como parte del policymaking” (1993, pág. 34).

Más adelante, Pressman y Wildavsky profundizaron ese análisis, al delimitar más claramente el sentido de la implementación como el consenso en la definición de la política en el sentido de objetivos, metas y medios para lograrlos, pues en medio de la constante declaración de intenciones que son los gobiernos, lograr este tipo de consenso implica una concreción de la acción de gobierno, generalmente manifestada en alguna forma de legislación u orden ejecutiva.

A partir de allí puede hablarse del inicio del proceso de implementación y, al decir de los autores, lo que seguiría de ahí en adelante es la acción de implementar y la consecución del objetivo último. Sin embargo, en la acción de implementar, lo que se presenta como causas y efectos no tiene un orden lógico, y por lo tanto, la etapa de implementación es un proceso de negociación entre diversos actores casi que de manera simultánea con el fin de lograr una meta concreta. Así, durante la acción de la implementación lo que se logra es el paso del concepto a lo concreto y del objetivo a los resultados.

En esa perspectiva, el marco analítico propuesto por Helen Ingram, y que se usará en el análisis, parte de la necesidad de caracterizar el tipo de política que se está analizando, para posteriormente identificar lo que es pertinente evaluar en ellas respecto a la implementación. (Roth Deubel, 2002, págs. 127 - 134; Ingram, 1990).

En la propuesta analítica de Ingram, se identifican los siguientes elementos: *costos de negociación, costos de información, tipos de norma, enfoques de implementación* de donde surgirán los *criterios de evaluación* y, por lo tanto, los *elementos críticos para alcanzar la adecuada implementación*.

Los costos de negociación se refieren a la disposición, alta o baja, entre los actores políticos de coincidir en la definición del problema y de los medios para mitigarlo. Es, en últimas, la construcción de consensos y los niveles de resistencia a ellos. Los costos de información, por otro lado, delimitan la capacidad de conocer el grado de impacto de la acción política sobre el problema identificado. Estos costos son altos o bajos también, dependiendo del grado de confianza que se tiene en la administración y su capacidad para conseguir la información

necesaria para implementar la política. Los costos de negociación entonces están ligados al tipo de objetivos; es decir, si éstos son claros o abiertos; y los costos de información a las características de los procedimientos que pueden ser precisos o flexibles. Así, pueden identificarse por lo menos cuatro tipos de políticas.

Tabla 1. Tipos de políticas públicas según costos

	Costos de negociación Bajos	Costos de negociación Altos
Costos de información Bajos	Tipo 1: Objetivos claros; procedimiento flexible	Tipo 2: Objetivos abiertos; procedimiento flexible
Costos de información Altos	Tipo 3: Objetivos claros; procedimiento preciso	Tipo 4: Objetivos abiertos; procedimiento preciso

Fuente: (Ingram, 1990, pág. 472) Traducción propia

En el tipo 1 se puede entender entonces un consenso claro reflejado en el objetivo de la política, mientras que la alta confianza en la administración y la claridad del impacto de la acción permite dejarles a los implementadores amplias posibilidades para definir los procedimientos para adelantar la implementación. En el tipo 2, por otra parte, se entiende que las dificultades para llegar a un acuerdo sobre el problema y el modo de solución deja muy abierto el objetivo con el fin de lograr incluir diferentes intereses, y al mismo tiempo, se entrega a la administración mayor flexibilidad para definir los procedimientos de la implementación.

En el caso de las políticas de tipo 3 se identifican objetivos claros, pero procedimientos más precisos con el fin de controlar al máximo el proceso de implementación y reducir el impacto de los costos de información y desconfianza en el gobierno, esos procedimientos permiten

un monitoreo constante a la acción de la implementación. Las políticas del tipo 4 tienen, por el contrario, objetivos abiertos, pero procedimientos precisos que permiten hacer un control estricto a la implementación, siguiendo de manera constante su proceso.

Bajo estos parámetros, Ingram propone al analista tener en cuenta los criterios de evaluación y los enfoques de implementación más comunes para cada tipo de política pública, así como las variables críticas para la implementación, que tienen énfasis diferentes en cada caso, como se explica a continuación.

Para las políticas tipo 1 con objetivos claros y procedimientos flexibles, el enfoque clásico sería el apropiado en la medida en que la medición de sus resultados es sencilla, así como la confianza en la administración es fuerte; por esta razón el criterio de evaluación está centrado en el alcance de los objetivos. Para este caso las variables críticas están relacionadas con el cambio de circunstancias externas a la política pública, como por ejemplo el cambio de gobierno.

En el caso de las políticas tipo 2, donde los objetivos son abiertos y los procedimientos flexibles, es pertinente tener un nivel de análisis que parta desde los implementadores, pues son ellos quienes tienen amplio margen para decidir los procedimientos de implementación. Según esto, lo más pertinente es concentrar la evaluación en la valoración de la capacidad de liderazgo y de innovación. Aquí las variables críticas están en la capacidad administrativa de los implementadores y en la gestión de la relación con los destinatarios de la política.

Las políticas tipo 3, con objetivos claros y procedimientos acotados, tienen un énfasis en la

experimentación, el aprendizaje y el seguimiento continuo, derivado de los altos costos de información. Por esa razón, la valoración se concentra en la capacidad de aprendizaje para el ajuste y reformulación. Este tipo de políticas está relacionado con temas que pueden presentar una enorme complejidad, y en los cuales el efecto de las acciones adelantadas tiene un alto grado de incertidumbre. Para estos casos, la variable crítica a tener en cuenta, es la capacidad administrativa, pues los requerimientos de información y seguimiento demandan un acompañamiento cercano y riguroso, así como un grado importante de voluntad, habilidad técnica y tecnológica, recursos y competencia.

Con unos objetivos abiertos, pero con procedimientos precisos, las políticas tipo 4 tienen un enfoque hacia la negociación, la búsqueda de acuerdos y el logro de respaldo por parte de los destinatarios. Son entonces los criterios de evaluación más adecuados para estos casos. Así mismo, la variable crítica de este tipo de políticas es la de la gestión de las relaciones con los actores de la política.

El marco analítico de Ingram es una herramienta que ayuda a abordar la complejidad del análisis de implementación derivado de la tremenda imprevisión de la actividad política, pero, además, muestra una relación paradójica. Por un lado, hace énfasis en la idea de que la implementación es una etapa concreta del proceso de política pública, pero, por otro lado, demuestra que se encuentra íntimamente ligado con el proceso de formulación y que incide en los criterios para un proceso de evaluación.

Tabla 2. Cuadro resumen: Marco flexible para el análisis de implementación

Costos de decisión	Tipo de norma	Enfoque de implementación apropiado	Criterio para la evaluación	Variables críticas para la implementación
Costos de negociación bajos / Costos de información bajos (Tipo 1)	Objetivos claros, procedimientos flexibles	Clásico, comando y control	Realización de los objetivos	Cambio de circunstancias extremas o en el entorno político
Costos de negociación altos / Costos de información bajos (Tipo 2)	Objetivos abiertos, procedimientos flexibles	Por retroceso	Creatividad y liderazgo administrativo, capacidad de innovación	Liderazgo administrativo, respaldo de políticos
Costos de negociación bajos / Costos de información altos (Tipo 3)	Objetivos claros, procedimiento preciso	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje	Capacidad administrativa
Costos de negociación altos / Costos de información altos (Tipo 4)	Objetivos abiertos, procedimiento preciso	Negociaciones	Acuerdo y respaldo	Relaciones de clientela

Fuente: (Ingram, 1990, pág. 477) Traducción propia.

Indiscutiblemente, la particularidad de lograr que el análisis de implementación resulte útil para la acción de gobierno pasa por mantener abiertas las posibilidades para incluir elementos de los más diversos tipos al momento de hacer investigación en este campo, toda vez que elementos como los costos de negociación o de información pueden variar durante el proceso. Tener en cuenta los elementos de contexto que afectan el proceso de implementación resulta crítico, sin embargo, esta necesidad es la que más valor le agrega al presente marco analítico,

toda vez que cada una de las variables y características a tener en cuenta mantienen la suficiente apertura para ser aprehendidas durante el análisis.

II. Lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales en la agenda de ciudad. La inclusión del problema de la discriminación de personas LGBTI en la agenda pública de Medellín.

La ciudad de Medellín es un referente en Colombia para el movimiento por los derechos de las personas LGBTI. En diferentes épocas y a través de diferentes formas organizativas, Medellín ha participado en la construcción de un movimiento social alrededor del sector social LGBTI o de las orientaciones sexuales e identidades de género no heteronormativas. Ya desde 1970 León Zuleta¹ lideraba iniciativas por la despenalización de la homosexualidad en Medellín y articuló acciones con otras ciudades del país en pro de dicho fin.

Alrededor de dichas iniciativas, distintos grupos surgieron (Las Brujas, El Greco, periódico El Otro o el Movimiento de Liberación Homosexual), se articularon y fueron promoviendo, unos más en privado que otros, un debate público sobre las cuestiones que afectaban el ejercicio de derechos de las personas no heterosexuales. En los 90's la organización para hacerle frente al estigma del VIH/SIDA articuló los movimientos sociales. En 1998 surge la marcha del orgullo gay de la ciudad, en articulación a la agenda internacional que cada 28 de junio conmemora el levantamiento que, en 1969, protagonizaron principalmente personas trans contra la policía de Nueva York en oposición a un proceso de represión que tuvo lugar

¹ León Benhur Zuleta Ruiz, líder homosexual y sindical, filósofo nacido en Itagüí en 1952 y asesinado en 1993. Es uno de los primeros referentes de la lucha por los derechos de las personas LGBTI en Colombia.

en el bar Stonewall Inn de esa ciudad (Correa, 2007, pág. 14). La marcha hizo visible los intereses de las organizaciones LGBTI en el espacio público y por esa vía se propició un espacio de interlocución con la administración municipal. Estas acciones instalaron el problema en la agenda pública en un primer momento.

Los medios de comunicación, las instituciones y un movimiento social que reclamaba la preservación de los derechos de las personas LGBTI, vulnerable ante la discriminación, movilizaron a la sociedad civil, llevando este tema de la agenda pública a la agenda gubernamental.

Lo anterior son los antecedentes de un proceso de luchas por la inclusión y el reconocimiento de las personas no heterosexuales, que solo fue incluida en la agenda gubernamental formalmente durante el gobierno de Sergio Fajardo en el plan de desarrollo de 2004 - 2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, específicamente en la línea 1 “Medellín gobernable y participativa”. Allí, el gobierno municipal propuso “(...) la armonización de intereses conflictivos o divergentes a partir del principio de la cooperación.” (Alcaldía de Medellín, 2004, pág. 10). Dentro de esta línea, en el componente de cultura ciudadana se desarrolló el programa “Medellín ciudad multicultural”, que buscó “Garantizar la pluralidad de expresiones culturales, difundiendo la oferta y ampliando el universo cultural de la ciudad, e incidiendo en los estereotipos de la cultura que favorecen comportamientos agresivos y discriminatorios frente a otras culturas, haciendo énfasis en el reconocimiento de la diversidad étnica y sexual” (Alcaldía de Medellín, 2004, pág. 33).

Para incidir en los estereotipos culturales que reproducían comportamientos agresivos y

discriminatorios frente a la diversidad sexual, el programa propuso el proyecto de “Reconocimiento cultural de la diversidad sexual”, en el cual se estipuló “Desarrollar 4 campañas que contribuyan al reconocimiento cultural de la diversidad sexual”. Dicha meta se cumplió, según la administración municipal en un 350%, al contabilizar la realización de 10 campañas más de las inicialmente planteadas como meta, es decir, 14 en total (Alcaldía de Medellín, 2007). Así mismo, se creó la figura de Policía Enlace (Instructivo 023 de 2006) y se estableció, mediante decreto 1272 en agosto de 2007, la “Mesa de trabajo para la Población de lesbianas, gays, transgeneristas y bisexuales de la ciudad de Medellín” (Alcaldía de Medellín, 2007), como instancia de interlocución entre la administración municipal y las organizaciones sociales.

Ese trabajo de comunicación pública se midió por primera vez dentro de la Encuesta de Cultura Ciudadana en el año 2007, indagando por grupos de personas que no les gustaría tener como vecinos, entre los que se incluyó a los homosexuales. En esa primera medición 49% de los medellinenses no quería tener como vecinos a personas homosexuales, lo que para el 2009 se redujo a 31%.

Durante este mismo periodo, la Personería de Medellín inició un proceso de investigación sistemático de la situación de derechos humanos en la ciudad, y encontró elementos para sustentar la existencia de discriminación social normalizada contra distintas poblaciones, entre ellas las personas LGBT. Por esa razón, en 2009 compilaron los hallazgos particulares sobre la situación de derechos humanos de las personas LGBT desde 2007, dicho proceso concluyó en un informe (Personería de Medellín, 2009). Estas investigaciones permitieron sustentar la existencia de un patrón de discriminación que restringía el ejercicio efectivo de

derechos, y que, por lo tanto, se encontraba justificada una acción afirmativa mediante la reglamentación de una política pública concreta que garantizara el ejercicio efectivo de la ciudadanía de las personas LGBT, y así mismo, lo incluyó en las recomendaciones de sus informes, respaldando así la acción del gobierno que procuraba adelantar dicho proceso.

En el cuatrienio de 2008 a 2011, la administración de Alonso Salazar incorporó además del indicador de resultado que propone la reducción del porcentaje de personas que no les gustaría tener como vecino a homosexuales hasta el 30%, dos indicadores de producto que incluían el diseño de la política pública, por un lado, y el porcentaje de ejecución de la misma en un 20% (indicador que no se procuró medir en el plan de desarrollo posterior) (Alcaldía de Medellín, 2008, págs. 76, 80-81). Al final de esta administración, los dos últimos indicadores se cumplieron, no así el indicador de resultado que para la medición de 2011 terminó con un porcentaje de rechazo del 43%, que, tomando como referencia la medición de 2009, aumentó (Alcaldía de Medellín, Secretaría de Cultura Ciudadana., 2015, pág. 106).

Es así como desde los gobiernos de Fajardo y Salazar, los sucesivos gobiernos, el de Aníbal Gaviria y el de Federico Gutiérrez han procurado incluir el tema en la agenda gubernamental desde la perspectiva de la lucha contra la discriminación hacia Orientaciones Sexuales e Identidades de Género no heteronormativas, con diferentes niveles de compromiso y resultados.

El plan de desarrollo 2012-2015 fue el que más pobres indicadores incluyó, limitándose a indicadores de producto. El primero, que propuso como meta reglamentar la política pública, no contó con el hecho que desde 2011 en el decreto reglamentario 1928 ésta se encontraba

reglada, mientras que el otro indicador fue el de elaborar la caracterización de la población LGBTI que al final del gobierno se logró (Alcaldía de Medellín, 2012, págs. 76-77). Estos indicadores no midieron el cumplimiento de los compromisos ya establecidos en la política, ni los tiempos para su ejecución, por ejemplo, en la política se estipuló la responsabilidad del municipio de elaborar una batería de indicadores y un plan de acción decenal en el primer año del gobierno Gaviria, obligación que no se cumplió.

Para el año 2016, El Gobierno de Federico Gutiérrez incluyó en el plan de desarrollo una batería de indicadores. Uno de resultado, atado a la medición realizada en la caracterización de la población LGBTI del año 2015 y que refleja el porcentaje de la población LGBTI que se ha sentido discriminada por su identidad de género o su orientación sexual. Por otra parte, otros cuatro indicadores de resultado se dividen en dos tipos, tres que miden servicios directos – número de personas sensibilizadas en diversidad sexual e identidades de género, número de personas LGBTI que reciben orientación jurídica, laboral, y/o psicosocial, y número de territorios que cuentan con grupos y colectivos LGBTI fortalecidos para el ejercicio de derechos – y el cuarto corresponde a un producto de planeación y ejecución y que mide el porcentaje de un plan estratégico de política pública implementado y monitoreado en un 40%. Todos en proceso de cumplimiento (Alcaldía de Medellín, 2016, págs. 225 - 226).

En este sentido, podemos concluir que si bien el compromiso de las administraciones frente a los sectores sociales LGBTI se ha mantenido desde el periodo 2004 – 2007, aquél se ha dado en diferentes grados. De esta forma podemos señalar que la introducción de la discriminación como un problema que requería la atención del Estado inicia en la administración de Fajardo, que toma acciones frente a la misma, mientras que en la

administración de Salazar se procura reafirmar y dar un sentido de largo plazo a la acción del gobierno con la formulación y aprobación de una política pública.

Tabla 3. Avances en temas LGBTI por Gobierno

Gobierno	Avances en temas LGBTI
Fajardo 2004 - 2007	<ul style="list-style-type: none"> – Inclusión de la discriminación como problema público en el Plan de Desarrollo Municipal por primera vez. – Campañas de comunicación pública contra la discriminación y para el reconocimiento de la Diversidad Sexual. – Creación de la Mesa de Trabajo para la población LGTB – Creación de la figura de policía enlace
Salazar 2008 - 2011	<ul style="list-style-type: none"> – Inclusión de un programa de Diversidad Sexual – Formulación y aprobación de la Política Pública LGBTI. – Apertura del Centro para la Diversidad Sexual y de Género. – Instalación del Consejo Consultivo de Diversidad Sexual.
Gaviria 2012 - 2015	<ul style="list-style-type: none"> – Inclusión de un programa de Diversidad sexual y de Género. – Realización de la caracterización de la población LGBTI.
Gutiérrez 2016 - 2019	<ul style="list-style-type: none"> – Inclusión de un programa de Diversidad Sexual e Identidades de Género – Inclusión de indicadores concretos congruentes con los objetivos de la Política Pública y basados sobre el avance del Plan Estratégico de la Política.

Elaboración propia

La administración de Gaviria, por su parte, no concreta su respaldo a las acciones de dicha política y frena el proceso, al no desarrollar indicadores de gobierno coherentes con los objetivos de la política. Actualmente la administración de Gutiérrez retoma la política como referente de acción y se plantean metas relacionadas con los objetivos de la misma, con el fin de redireccionar la acción de gobierno hacia su cumplimiento.

III. Una política para la transformación cultural en Medellín.

El análisis de la política pública LGBTI de Medellín se hace desde diferentes fuentes documentales. En primer lugar, el documento de lineamientos de política pública elaborado para la Alcaldía por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia en mayo de 2010, así como el Acuerdo Municipal 08 de 2011 que la introdujo en el marco normativo municipal y estableció sus objetivos, y el decreto reglamentario 1928 de 2011. También se tendrán en cuenta las actas del Consejo Consultivo LGBTI – en adelante CCLGBTI –, el Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género – en adelante CMDSIG – y los informes de la situación de derechos humanos de la Personería de Medellín. Así mismo los informes de los proyectos adelantados en el cumplimiento de la Política Pública, como las consultorías para la construcción del Plan Estratégico de la Política Pública y la caracterización de la población LGBTI de la ciudad, entre otros.

Sobre estas evidencias documentales, adelantaremos el análisis de los diferentes elementos que componen el marco flexible para el análisis de implementación de políticas públicas propuesto por Ingram (1990) en el orden lógico desarrollado por la autora. En primer lugar, determinaremos los costos de negociación y de información para comprender e identificar la concordancia con el tipo de política, según los cuatro tipos identificados. A partir de allí, podremos entender cuál es el enfoque de implementación y los criterios de valoración que se usarán respecto a la política, para finalizar con un análisis de la variable crítica para la implementación de la política y comprobar allí algunas de las fallas en la implementación.

a. Los costos de negociación

Siguiendo la línea del marco analítico de Ingram, se identifica que los costos de negociación de la política pública LGBTI de Medellín fueron bajos, debido a que el proceso de inclusión del tema de la discriminación en la agenda pública llevaba varios años en desarrollo y que, las acciones de la administración por reconocer el problema como tal se venían dando desde el año 2004, cuando se propuso intervenir “estereotipos de la cultura que favorecen comportamientos agresivos y discriminatorios frente a otras culturas, haciendo énfasis al reconocimiento de la diversidad étnica y sexual” (Alcaldía de Medellín, 2004, pág. 33), y cuyo compromiso en ese sentido se reiteró en el 2008: “Llevar a cabo acciones de comunicación y educación ciudadana orientadas a superar actitudes de discriminación” (Alcaldía de Medellín, 2008, pág. 81).

Así mismo, la Personería en su informe especial sobre la situación de Derechos Humanos de las personas LGBTI de agosto de 2009, en donde compilaba la situación desde el año 2007, hizo una observación concreta sobre los procesos de discriminación en la ciudad y señaló que:

Los actos de discriminación o exclusión hacia personas o grupos poblacionales, que en razón su orientación sexual contraria a la heterosexual o a una Identidad de género diferente a la estipulada en las prácticas culturales, son tratadas en desmedro de sus derechos por el simple hecho de ser diferentes a un patrón social arbitrario, presentando diversidad en sus actuaciones, pensamientos y expresiones como lo son, en el caso particular: la población LGBT, personas que en Medellín sufren sistemáticamente la restricción a sus derechos con actos mediados por la violencia, tornándolos como un colectivo históricamente discriminado (2009, pág. 3).

Pero además este informe recomendó a la Secretaría de Cultura Ciudadana consolidar una metodología para elaborar la política pública que permitiera garantizar la protección de las personas LGBTI frente al flagelo de la discriminación, involucrando a toda la administración en su conjunto, desde sus respectivas competencias (2009, pág. 30).

Por otra parte, en la etapa de formulación se adelantó un minucioso proceso de investigación, participación, consulta y trabajo multisectorial desde agosto de 2009, hasta mayo de 2010, realizado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia para la administración municipal, en donde el tema de la transformación de los comportamientos de discriminación, serían el foco principal de la política pública:

Es fundamental que una política pública LGBT busque una transformación cultural y simbólica que permita, a todas y todos, insertarse en categorías como las de “persona”, de “ciudadano” y “ciudadana”, de “sujeto”; es decir, una política que dote de humanidad, legitimidad y legibilidad a todas las experiencias de construcción de subjetividades y sociabilidades en las identidades sexuales y de género (Alcaldía de Medellín, Secretaría de Cultura Ciudadana, IEP, 2010, pág. 40).

Este consenso alrededor de la discriminación como problema de política pública se reitera en la inclusión del concepto de “reconocimiento”, o en la expresión de la transformación cultural en distintos apartes del Acuerdo municipal que crea la política y en su decreto reglamentario, tal y como lo recomendó el estudio. De esta manera la política lo incluye en su nombre: “Política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidad de género (...)” (Concejo de Medellín, 2011, pág. 3), e incluye el enfoque de transformación cultural en el siguiente sentido:

Esta política pública apunta a la transformación cultural de la sociedad que permita a todas las personas que se reclamen lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales reconocerse y ser reconocidas como ciudadanos y ciudadanas. Transformación que implica la relevancia judicial y social de las diversas experiencias de construcción de subjetividades y sociabilidades en las identidades sexuales y de género (2011, pág. 3)

Lo mismo se reitera en el objetivo c de la política:

Generar procesos de transformación de los imaginarios culturales, que posibiliten el reconocimiento y respeto de la diferencia, identidad cultural y el libre desarrollo de la personalidad, para una vida libre de violencias y de discriminación por identidad de género y orientación sexual. (2011, pág. 4)

Según el marco analítico de Ingram, se puede deducir que esta política tiene unos costos de negociación bajos, en tanto los actores y la regulación reflejó una consistente coherencia frente a la selección de la discriminación como problema a resolver con la política pública y al reconocimiento, la afirmación de derechos y la transformación cultural como mecanismos para corregir dicha situación.

b. Los costos de información

La información es uno de los procesos más complejos dentro de la formulación de esta política. Por esta razón es posible calificar los costos de información como altos. En distintos momentos se manifestaron dificultades para medir la acción del gobierno frente al tema de la discriminación, o la medición de la transformación cultural. Así mismo, para los momentos de la formulación se tiene referencia de una relación tensa entre la administración y las organizaciones, ante todo, debido a la incertidumbre del cambio político que venía, debido a que la política se aprobó a final del gobierno y con un proceso electoral que determinaría un

nuevo gobierno, estos elementos incrementaron los costos de información haciéndolos más altos.

En esta variable de análisis juega un papel importante la confianza en el gobierno, la cual se entiende baja, no solo por la incertidumbre frente a quién lideraría el nuevo gobierno, si no en la sensación de una falta de conocimiento claro por parte de la administración sobre las características del problema y de las alternativas de solución. Todo esto deriva en la necesidad de concretar procesos y plazos, lo más detallados posibles, con el fin de garantizar un seguimiento concreto a la implementación por parte de las instancias creadas, especialmente por el CCLGBTI, instancia de la sociedad civil.

Sobre la recolección de información, la Personería señaló la necesidad de mejorar los sistemas de información y en general el registro de violaciones a los derechos humanos: "Desde las Mesa de discusión creada con la población (LGBTI), investigar y documentar casos concretos de la situación de DH con: Informes específicos, datos dentro de informes generales y propuestas para el mejoramiento de los sistemas de información" (Personería de Medellín, 2009, pág. 31).

Pero, además, ya en el plan de desarrollo 2008-2011 se incluyó un indicador respecto a lograr un "sistema unificado de información y atención a casos de maltrato de población LGTB" (Alcaldía de Medellín, 2008, pág. 81; Alcaldía de Medellín, 2012), y a pesar de ello, no se pudo encontrar evidencia de que hubiera operado dicho sistema, lo que indica las dificultades por tener claridad en la medición de indicadores relacionados con los objetivos de esta política.

Por esa misma razón, en el documento de lineamientos de política pública se incluyó una recomendación, que en el marco de la adecuación y coordinación interinstitucional pensara en "(...) diseñar e implementar un sistema de información que permita la captura y flujo de información para el mejoramiento de la atención" (Alcaldía de Medellín, Secretaría de Cultura Ciudadana, IEP, 2010, pág. 91), y así mismo, lo reiteró la Secretaría de Educación como una necesidad dentro del proceso de adecuación para la ejecución de la política: "Con relación a la coordinación, afirman que se debe procurar un sistema de manejo de información eficiente, de tal forma que se cuente con información oportuna" (Alcaldía de Medellín, Secretaría de Cultura Ciudadana, IEP, 2010, pág. 116).

Además, la progresividad de las acciones requiere un seguimiento periódico y en el acuerdo municipal, y más profundamente en el Decreto 1928 (Alcaldía de Medellín, 2011) esto se reiteró atendiendo a la intención de tener procesos precisos que mitigaran los altos costos de información derivados de este tipo de políticas.

Así, se designa una coordinación en cabeza de la Secretaría de Cultura Ciudadana (artículo 6 sección a. Acuerdo 08 de 2011, artículo 1 decreto 1928 de 2011) y surgen las instancias de participación e interlocución y coordinación. El CMDSIG (artículo 6 acuerdo 08 de 2011, artículo 3 decreto 1928 de 2011), como ente decisor de las acciones de política, en donde las secretarías y representantes de las personas LGBTI de la ciudad interactúan y definen el plan decenal de la política pública y tienen la potestad de hacer seguimiento y de adecuar el mismo de acuerdo a las circunstancias de la ejecución. De esta labor deben dar cuenta al Concejo Municipal a través de un informe anual (artículo 11 acuerdo 08 de 2011, artículo 7 numeral

6 decreto 1928 de 2011). El Comité también tiene un mandato de reunirse mínimo cuatro veces al año (artículo 6 acuerdo 08 de 2011, artículo 6 decreto 1928 de 2011).

El CCLGBTI (artículo 6 acuerdo 08 de 2011, artículo 9 decreto 1928 de 2011), por su parte, es una instancia de la sociedad civil reconocida en el Acuerdo, pero con carácter amplio donde las personas y las organizaciones LGBTI de la ciudad se articulan para elegir siete representantes al CMDSIG, así como entregar una terna de candidatos para representar a la población LGBTI ante el Consejo Municipal de Planeación (artículo 12 decreto 1928 de 2011).

Otro procedimiento reglado tácitamente, es el de la planeación, pues no solo deja un mandato concreto para elaborar un plan estratégico decenal (artículo 7 acuerdo 08 de 2011, artículo 7 numeral 1 decreto 1928 de 2011), sino que ordena hacerlo basado en una caracterización de la población, así mismo, ordena la elaboración de un conjunto de indicadores y respecto a los mismos una línea base que permita la trazabilidad en el proceso de seguimiento (artículo 8 acuerdo 08 de 2011, artículo 7 numeral 2). Este proceso también tiene un límite temporal, dando un mandato a las instancias constituidas para que en seis meses a partir de la reglamentación de la política se formule el plan decenal, impulsando con ello los requerimientos de una línea base y de la caracterización de la población (artículo 7 acuerdo 08 de 2011, artículo 17 decreto 1928 de 2011).

Las diferentes herramientas encontradas en el proceso de la Política Pública, da la suficiente claridad sobre la existencia de unos costos de información altos pues la incertidumbre sobre el desarrollo del proceso y sobre la continuidad del mismos en los sucesivos cambios de

gobierno y la dificultad de medir de manera verificable el impacto de las acciones de la Política, eran evidentes y se señalaban de manera reiterativa.

c. El enfoque de implementación y los criterios de valoración

Si entendemos, como se ha mostrado, que los elementos que llevan a inferir que los costos de negociación de esta política son bajos y que por lo tanto, los objetivos son claros y gozan de un amplio consenso, y que los costos de información son altos y que por lo tanto, la política tiene procesos muy precisos y acotados para asumir la implementación, podemos decir que, siguiendo el marco analítico propuesto, esta política debería corresponder a un enfoque de implementación de experimentos y reformulaciones y por lo tanto, el mayor criterio a valorar es la capacidad de aprendizaje que la administración desarrolla en el proceso de implementación.

Tabla 4. Enfoques de implementación y criterios de valoración según tipo de política.

Tipo de política	Enfoque de implementación	Criterio de valoración
Tipo 1	Comando-control, programado	Logro de los objetivos
Tipo 2	Street level, adaptativo	Creatividad e innovación administrativa
Tipo 3	Supervisión y reformulación	Aprendizaje
Tipo 4	Negociación	Acuerdos y apoyos

Fuente: (Ingram, 1990, pág. 474) Traducción propia

Dado lo anterior, la estructura de la política y el proceso de planeación, éste está construido de manera que se dé la interacción de los actores alrededor de la definición de metas concretas y el monitoreo de la ejecución de las acciones, así como la revisión de las mismas. Además, la política contempla otros elementos concretos que permiten sustentar que el enfoque de implementación privilegia la experimentación y la reformulación. Por ejemplo, incluir en la

estructura de la política la creación de un sistema de información (artículo 5 numeral 5.3 literal a) que monitoree la violación de derechos de las personas LGBTI y contener un componente específico para la gestión del conocimiento y sistematización de experiencias de intervención social, investigación y organización social, impulsando la investigación social y aplicada que beneficie a las personas LGBTI (artículo 5, numeral 5.3 literal b).

Sin embargo, es claro que la intención de procurar una dinámica de experimentación y reformulación en la implementación parece no reflejarse en la instancia donde debe ocurrir, es decir en el CMDSIG. Por esa misma razón el proceso de aprendizaje que la política debería desarrollar para alcanzar niveles óptimos de implementación resulta insuficiente o, en el mejor de los casos, lento.

El primer obstáculo para avanzar en el proceso de implementación bajo el enfoque indicado fue el momento coyuntural en el que éste se inició, debido a que a finales de 2011 se adelantaron las elecciones locales que llevaron a un nuevo gobierno en enero de 2012. Si bien la nueva administración tuvo una disposición positiva frente al proyecto y el consenso sobre el problema de la discriminación se mantuvo, en tanto se manifestaba en su plan desarrollo (Alcaldía de Medellín, 2012, pág. 102), las acciones fueron menos claras, pues al momento de adelantar la modificación de la arquitectura institucional no tuvo en cuenta la afectación a la política pública.

Por esta razón, hasta hoy, el Acuerdo municipal y su reglamentación se entienden desactualizados, pues varias de las secretarías con responsabilidades dentro de la política sufrieron modificaciones al ser redistribuidas sus funciones, así como otras nuevas han

surgido. Este primer hecho da cuenta de la baja capacidad del CMDSIG de absorber la dinámica evolución de la administración municipal, así como de incidir en ella, limitando su acción a la voluntad política, lo que se evidencia en el Gobierno de Gaviria en donde la voluntad política fue meramente enunciativa y de recursos, mas no de gerenciamiento estratégico, que para el momento de la implementación eran cruciales.

El proceso de reingeniería administrativa adelantado en la administración dejó además un vacío en la dirección del CMDSIG, pues no quedaba claro en manos de qué entidad se encontraba la responsabilidad de liderar el proceso técnico. En las discusiones revisadas a través de las actas del CMDSIG, puede verse que había una dicotomía entre la nueva Secretaría de Inclusión Social y Familia y la Secretaría de Cultura Ciudadana, afectando la interlocución con los representantes del CCLGBTI, produciendo a su vez la deserción de varios de sus miembros. Esta parálisis se evidenció en la suspensión tajante del CMDSIG desde el 26 de julio de 2013, hasta el 5 de junio de 2014, es decir que la política tuvo una parálisis de un año.

El 26 de julio, mediante un comunicado a la opinión pública (Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género, 2013), el CMDSIG hizo expreso el traslado de las responsabilidades de coordinación de la política LGBTI y por lo tanto del funcionamiento del CMDSIG a la Secretaría de Inclusión Social y Familia en virtud del decreto de 1364 de 2012 que modificó la estructura municipal.

Con esta comunicación se hizo evidente que la política se implementaba en medio de una realidad discordante, pues hasta el 26 de julio de 2013 funcionaba según las

responsabilidades delegadas por el Acuerdo y la reglamentación de 2011, pero operaban al tiempo los cambios en la arquitectura institucional promovidos en 2012. Sin embargo, el decreto mencionado no resolvió de fondo los desajustes provocados a partir de la nueva realidad administrativa que afectaba el desarrollo de la política, profundizando los problemas de confianza entre la administración y los grupos de interés representados por el CCLGBTI.

Otro aspecto relevante que entorpeció el proceso de implementación, evidenciado en las actas del CMDSIG, fue que los componentes incluidos en el Acuerdo 08 de 2011 no se tomaron como guía para las discusiones del CMDSIG, lo que desvió la atención sobre el enfoque de transformación cultural y limitó la creación de estrategias que apuntaran al cumplimiento de los objetivos de la política en los términos del Acuerdo municipal.

d. Variables críticas para la implementación.

En el marco analítico propuesto, se tienen en cuenta dos grupos de variables claves para determinar la variable crítica en cada uno de los tipos de política en el proceso de implementación, cada uno de las cuales se miden en su nivel de importancia en función de sus objetivos y sus procedimientos.

El grupo de variables relacionadas con la capacidad administrativa entre las que se encuentran la voluntad, competencia, habilidad y recursos. Estas variables son críticas principalmente cuando los procedimientos son precisos y, por el contrario, son de menor importancia cuando los procedimientos son flexibles. Con una agenda de ejecución más acotada es clave en la implementación contar con una elevada capacidad administrativa.

El otro grupo de variables se refieren a las relaciones con los electores o con un grupo de ellos (clientela) y son críticos o menos relevantes en la medida en que los objetivos están claros o no. De tal modo que, observando los antecedentes del análisis acá adelantado, entendemos que la variable crítica para el proceso de implementación en la Política Pública LGBTI de Medellín está concentrada en la capacidad administrativa.

Tabla 5. Asociación de tipos de estructuras de Política con grupos claves de variables que afectan la implementación.

		Capacidad administrativa	
Relaciones con el elector	Menos importante	Crítico	
Menos importante	Tipo 1	Tipo 3	
Crítico	Tipo 4	Tipo 2	

Fuente: (Ingram, 1990, pág. 476) Traducción propia.

En este contexto podemos valorar que la voluntad respecto de la Política Pública es variable y depende de factores políticos que pueden incentivar o menguar el avance en la implementación, de acuerdo con las posiciones del gobierno en turno y de sus funcionarios, especialmente en el nivel directivo. Por otra parte, respecto a la competencia, es claro que la administración municipal actuaba bajo los criterios de legalidad y delegó pertinentemente a las dependencias necesarias para cumplir con funciones claras y con metas relacionadas con su respectivo sector.

La habilidad, relacionada con la destreza en el logro de avances concretos para alcanzar las metas de la Política, consiste en este caso en el uso adecuado del consenso logrado, las competencias designadas y los recursos para la ejecución de la Política Pública. En este punto

se debe valorar además la destreza para absorber los aprendizajes del proceso de implementación y la dirección estratégica de la Política, como es propio de las políticas de este tipo, según la categorización de Ingram.

En el caso de los recursos, pueden considerarse dos tipos, los recursos financieros y no financieros. En los no financieros, están la disposición coordinada del conocimiento y la experticia de las dependencias de la administración municipal, así como de su personal, que pueden desarrollar tareas especializadas para el logro de los objetivos de la Política. Respecto a los recursos financieros se encontró que entre los años 2012 y 2015 se ejecutaron en diferentes acciones más de 3.400 millones de pesos, tal como se muestra en la tabla 6, lo que nos da a entender que la Política ha contado con un volumen importante de recursos de inversión.

Para el caso de la Política Pública LGBTI de Medellín es claro que el organismo encargado de activar la capacidad administrativa para la implementación debe ser el coordinador de la política, según el Decreto 1978 de 2011, la Secretaría de Cultura Ciudadana (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 26), posteriormente depositada a la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. Su marco de coordinación y su competencia están dadas dentro del CMDSIG, como espacio para la transversalización de las acciones de política. Este es el espacio de toma de decisiones.

Tabla 6. Asignación presupuestal Política Pública LGBTI Medellín

Vigencia	Presupuesto
2012	\$422.585.069
2013	\$896.600.978
2014	\$1.442.338.094
2015	\$698.461.642
Total	\$ 3.450.985.783

Fuente: (Alcaldía de Medellín, Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, 2017, pág. 3)

Debido a que la presión está concentrada sobre el CMDSIG, dentro del cual se distribuyen las cargas de responsabilidad entre las Secretarías de despacho y se han señalado los procesos de toma de decisión, concentrándolos en una instancia de interlocución amplia que podía gestionar, con la asignación pertinente de una estructura burocrática, o con el uso coordinado de las capacidades instaladas en cada una de las dependencias existentes, el cumplimiento de los plazos señalados en el acuerdo y que al mismo tiempo desarrollara la inteligencia necesaria para adelantar las modificaciones pertinentes. (Ingram, 1990, pág. 475)

Vemos entonces que el proceso de implementación de la Política Pública LGBTI es un proceso interrumpido y discontinuo, afectado por la voluntad política en el marco de los cambios propiciados por el contexto político electoral manifestado en la transición de gobierno de 2011 a 2012. Sin embargo, múltiples factores hacen pensar que las dependencias responsables, primero la Secretaría de Cultura Ciudadana y posteriormente la de Inclusión, Familia y Derechos Humanos, no recurrieron a las competencias delegadas para dinamizar su implementación y tampoco usaron las herramientas dadas por la normatividad de manera efectiva, para resguardar la continuidad del proceso, desaprovechando la concurrencia de

actores para coordinar acciones y lograr avanzar en las metas propuestas, tales como la elaboración de una batería de indicadores y de un plan estratégico decenal.

Específicamente, la Secretaría de Inclusión relaciona tres intentos de elaboración del plan estratégico sin resultado concreto hasta la fecha analizada. El primero adelantado en 2015 mediante un convenio de asociación con la Corporación El Otro, y otros dos intentos en 2016 en procesos de contratación por prestación de servicios que tampoco se llevaron hasta instancias de decisión al no considerarse como productos terminados (Alcaldía de Medellín, Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, 2017, pág. 3).

En este sentido podemos decir que la capacidad para la orientación de las competencias y la administración de los recursos es baja, reduciendo el margen de maniobra frente a los cambios en la voluntad política y conllevando a un retraso general y a una implementación desordenada y poco exitosa de la Política Pública LGBTI de Medellín.

IV. Conclusiones

Los análisis de políticas públicas son antes que nada contingentes, no terminados y dinámicos, dependen de la interacción de múltiples variables que aseguran la dinámica y efervescente producción que este campo de indagación político mantiene. Las reflexiones derivadas de estos análisis producen las reflexiones sustantivas sobre el rol del Estado y sobre la forma como administramos lo público, su interrelación con las dinámicas electorales y el rédito que entregamos a nuestros gobernantes por los logros alcanzados o los señalamientos por su papel en el retraso del desarrollo social, económico y cultural de las comunidades.

En este proceso, el análisis bajo el marco flexible para el análisis de implementación de políticas públicas, resulta valioso, pues permitió separar las opiniones de los hechos y guiar las conclusiones hacia elementos constructivos que permitan alertar acerca de las acciones necesarias para mejorar el trabajo del gobierno, para mostrar de manera amplia que las decisiones gerenciales de los administradores públicos tienen efectos concretos en el logro de objetivos socialmente pactados, como el de combatir la discriminación hacia las personas LGBTI.

En ese sentido encontramos que la Política Pública LGBTI de Medellín tiene unos costos de negociación bajos pues cuenta con un amplio consenso en sus objetivos y metas. Este elemento debe ser un punto de apoyo para mantener abierto el proceso de implementación y reforzar la coordinación y articulación de las distintas instancias relacionadas (Carvalho, 2017). Por otra parte, los costos de información elevados no se han administrado debidamente lo que ha minado la adecuada implementación.

La coincidencia del surgimiento de la Política Pública LGBTI a finales de 2011 con el cambio de gobierno en 2012, y la modificación de la arquitectura institucional del municipio fue un factor determinante para interrumpir y desajustar el proceso de implementación y estancar la política. Este elemento relacionado con la voluntad política es evidente por la falta de interés en la mitigación de los efectos de dichas modificaciones de la arquitectura institucional sobre la Política. Así, el compromiso de la administración 2008-2011 para formular y dar marcha a la política pública, no fue el mismo al de la administración siguiente, que al generar un cambio en la arquitectura institucional provocó una confusión entre los actores y sus

responsabilidades, propiciando un ambiente de desconfianza entre las instituciones y la sociedad civil, que retrasó el cumplimiento de los objetivos de la política y, por lo tanto, el logro de una implementación exitosa en el mediano plazo.

Sin embargo, también se encuentra que las dependencias responsables de la implementación no asumieron adecuadamente sus competencias dentro del CMDSIG profundizando el problema de la adecuación respecto a los ajustes presentados por la reorganización de la administración municipal adelantada en 2012.

En el fondo, se intuye un problema con el enfoque de administración pública que permea a los líderes de las instituciones que confluyen en el CMDSIG, pues no se vio disposición por aunar esfuerzos, realizar acciones conjuntas y coordinadas, sino más bien, por mantener fijos los límites de su relacionamiento con otros, procurando mantener un control total sobre los proyectos que desarrollan como aporte a la implementación de la Política.

En este sentido es fundamental desarrollar guías y protocolos, así como un ajuste normativo, para hacer más rutinarios y menos traumáticos los cambios administrativos y políticos y para dar un desarrollo congruente a la Política. Pues al final, el problema está lejos de la destinación de recursos económicos, en tanto la política pública no se ha visto desprovista de éstos para su implementación, como lo vimos en la tabla 6.

En la actualidad la política pública no cuenta con un sistema de información que permita conocer en tiempo real la acción conjunta de la administración municipal frente a las personas LGBTI, así como las vulneraciones a sus derechos. Esta herramienta es vital para hacer seguimiento y control a las acciones aún sin un plan de acción concreto. Por esa razón debería

ser una acción priorizada en el corto plazo.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Alcaldía de Medellín. (2004). *Plan de desarrollo Municipal 2004 - 2007 "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía"*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2007). Decreto 1272 de 2007. En *Gaceta Oficial N° 3036*. Medellín. Recuperado el 4 de octubre de 2017, de https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1272_2007.htm
- Alcaldía de Medellín. (2007). *Informe Final de Gestión Plan de Desarrollo 2004 - 2007*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2008). *Plan de desarrollo Municipal 2008 - 2011 "Medellín ES solidaria y competitiva"*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2011). Decreto 1928 de 2011. En *Gaceta Oficial N° 3960*. Medellín. Recuperado el 4 de octubre de 2017, de https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/D_ALCAMED_1928_2011.HTM
- Alcaldía de Medellín. (2012). *Plan de desarrollo Municipal 2012 - 2015 "Medellín un hogar para la vida "*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2016). *Plan de desarrollo Municipal 2016 - 2019 "Medellín cuenta con vos"*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín, Secretaría de Cultura Ciudadana, Instituto de Estudios Políticos UdeA. (2010). *Lineamientos de política pública LGBTI*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín, Secretaría de Cultura Ciudadana. (2015). *Retos y oportunidades de la cultura ciudadana en Medellín*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín, Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. (Noviembre de 2017). Respuesta derecho de petición, Radicado 201710265779. 4. Medellín.
- Carvalho, D. (Noviembre de 2017). *Política Pública LGBTI: Avances y alertas para Medellín*. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (1 de Diciembre de 2011). Acta 1. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (18 de Mayo de 2012). Acta 2. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (24 de Septiembre de 2012). Acta 3. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (5 de Diciembre de 2012). Acta 4. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (12 de Diciembre de 2012). Acta 5. Medellín.

- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (17 de Diciembre de 2012). Acta 6. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (20 de Mayo de 2013). Acta 10. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (28 de Febrero de 2013). Acta 7. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (13 de Marzo de 2013). Acta 8. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (18 de Abril de 2013). Acta 9. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (26 de julio de 2013). Comunicado 001. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (5 de Junio de 2014). Acta 11. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (5 de Septiembre de 2014). Acta 12. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (27 de Marzo de 2014). Acta 13. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (24 de Junio de 2015). Acta 14. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (18 de Septiembre de 2015). Acta 15. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (3 de Diciembre de 2015). Acta 16. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (30 de Marzo de 2016). Acta 17. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (30 de Agosto de 2016). Acta 18. Medellín.
- Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género. (10 de Noviembre de 2016). Acta 19. Medellín.
- Concejo de Medellín. (2011). Acuerdo 08 de 2011. En *Gasetta Oficial N° 3850*. Medellín. Recuperado el 4 de octubre de 2017, de https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/A_CONMED_0008_2011.HTM
- Correa Montoya, G. (2007). *Del rincón de la culpa al cuarto oscuro de las pasiones. Formas de habitar la ciudad desde las sexualidades por fuera del orden regular*. Medellín.
- Cruz Rubio, C. N. (Mayo-Agosto de 1999). El reto público de la implementación. *Estudios Políticos*(21), 113-135.
- Guerrero Orozco, O. (1995). El Análisis de implementación de políticas públicas. En C. S. VARGAS, *Las políticas públicas* (págs. 460-474). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ingram, H. (1990). Implementation: A Review and Suggested Framework. En N. Lynn, & A. Wildavsky (Edits.), *Public administration: The state of the discipline* (págs. 462 - 480). Chatham House.
- Leyva, S., & Tabares Cifuentes, J. (2015). Análisis de la implementación de la Política Pública de Juventud. En V. Mejía Echeverría, & S. Leyva (Ed.), *Análisis de política*

- pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambio e innovación* (pág. 360). Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- O'toole, L. (2000). *Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects*. University of Georgia.
- Personería de Medellín. (2009). *Informe parcial sobre la situación de los derechos humanos en Medellín de la población LGBT. Agosto de 2007 - Agosto de 2009*. Medellín. Recuperado el 20 de octubre de 2017, de file:///F:/pp-lgbiti%20mede/documentos/Informes%20personería%20de%20Medellín/2009-informe-especial-3-ddhh-poblacion-lgbt.pdf
- Personería de Medellín. (2010). *Informe semestral. Situación de los Derechos Humanos en medellín 1-2010*. Medellín. Recuperado el 10 de octubre de 2017, de file:///F:/pp-lgbiti%20mede/documentos/Informes%20personería%20de%20Medellín/2010%20primer%20semestre%20informe-derechos-humanos.pdf
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*,. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./Fondo de Cultura Económica.
- Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth Deubel, A.-N. (Julio - Diciembre de 2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*(33), 67 - 91.
- Saldarriaga Yepes, M. (2106). *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*. Medellín.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones.
- Valles, J. (2000). *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel.