



Política pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales de Medellín. Un análisis de los indicadores de seguimiento desde la Ciencia Política

David Santiago Novoa Mejía

Artículo para optar al título de politólogo

Asesora

María Isabel Pérez Hincapié, Magíster (MSc) en Gobierno y Políticas Públicas

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Ciencia Política
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

Cita

(Novoa Mejía, 2024)

Referencia

Novoa Mejía, D. S. (2018). *Política pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales de Medellín. Un análisis de los indicadores de seguimiento desde la Ciencia Política* [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia

Estilo APA 7 (2020)



Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

Este artículo se enfoca en analizar el proceso de construcción teórica de los indicadores condensados en el Plan Estratégico de Igualdad de Género (PEIG) para responder a asuntos específicos que afectan a las mujeres urbanas y rurales de Medellín. Se hizo seguimiento de la implementación de la política pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales de Medellín, se analizaron los indicadores identificados y se hizo una medición cualitativa para determinar si la construcción inicial de los indicadores fue la correcta. Para llevar a cabo dicho análisis, se realizó un rastreo teórico de la literatura para conceptualizar el término de indicadores de evaluación, se contrastó esta teoría con los indicadores de la política pública mencionada y así fue posible determinar si estos cumplían o no con los marcos técnicos que establece la teoría. Se encontró que muchos de estos indicadores no correspondían con su categorización y, además, fueron perdiéndose en los reportes de los gobiernos subsecuentes a la fecha de realización del plan, pues los modificaban de acuerdo con su intención de cumplimiento.

Palabras clave: Políticas públicas, Implementación de políticas públicas, indicadores de evaluación, evaluación de políticas públicas.

Abstract

This article analyzes the process of theoretical construction of the indicators condensed in the Strategic Plan for Gender Equality (PEIG, by its Spanish acronym) to respond to specific issues affecting urban and rural women in Medellín. The implementation of the public policy for gender equality of urban and rural women in Medellín was monitored, the indicators identified were analyzed and a qualitative measurement was made to determine whether the initial construction of the indicators was correct. To accomplish this analysis, a theoretical literature search was carried out to conceptualize the term “evaluation indicators”, this theory was contrasted with the indicators of the public policy mentioned and thus it was possible to determine whether they complied with the technical frameworks established by the theory. It was found that many of these indicators did not correspond to their categorization, and, in

addition, they were lost in the reports of the governments after the date of the plan, since they modified them according to their intention of compliance.

Keywords: Public policy, Implementation of public policy, Monitoring indicators, Public policy evaluation.

Introducción

La Ciencia Política ha desarrollado un interés en analizar las políticas públicas debido a la necesidad de entender el funcionamiento del Estado y su administración, contemplando de esta forma cuestiones como la toma de decisiones, el accionar de los actores que se relacionan allí, el cómo y el para qué de la existencia de las políticas públicas y la evaluación de la aplicación de estas. Asimismo, cuestiona el papel de los entes gubernamentales dentro de las sociedades, su en la construcción de ciudadanía y/o democracia y la responsabilidad que estos tienen para resolver problemas, desajustes sociales y/o administrativos; además, analiza la ejecución de las alternativas de solución que fueron construidas y propuestas para abarcar una problemática.

El fin de analizar las políticas públicas es conocer un método práctico que permita brindar soluciones y oportunidades a la sociedad, esto con el objetivo de mitigar un riesgo o una problemática y brindar los bienes y servicios que el aparato estatal debe otorgar a la ciudadanía, dependiendo claramente de las características de la población, el fenómeno y las capacidades estatales.

El estudio de las políticas públicas tiene su origen intelectual en Estados Unidos, tema que inició en los espacios académicos y públicos, pero que a su vez fue discutido en países como Francia y España, especialmente, en las agencias multilaterales y de desarrollo como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El interés de la Ciencia Política por el estudio de las políticas públicas es el Estado y la administración pública, de acuerdo con Muller (2007) las políticas públicas son la forma como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos, pero el análisis de las políticas públicas va más allá de su construcción, pues al momento de ser estructuradas se debe contemplar el paso a paso de su ejecución, así como establecer indicadores que sirvan para evaluar la pertinencia y el alcance de estas.

Como enuncia la CEPAL (2021), “lo que no se puede medir, no se puede evaluar, y lo que no se puede evaluar no se puede mejorar” (p. 1). Con esta premisa se inicia la conversación de la importancia de los indicadores, ya que permiten cuantificar y/o cualificar el desempeño de las intervenciones públicas a partir de los proyectos y programas que se generan y aplican. Los indicadores son fundamentales para evidenciar el logro de los objetivos, permitiendo el mejoramiento en el diseño, gestión y resultados de las políticas públicas, además, posibilita la valoración del:

Desempeño y los aspectos fundamentales del quehacer de las intervenciones e instituciones públicas, como son la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad, contribuyendo de esta forma a la rendición de cuentas a la ciudadanía y el mejor uso de los recursos públicos. (CEPAL, 2021, p. 1)

Mencionado lo anterior, es debido precisar que las políticas públicas hacen parte del día a día de la administración de un gobierno, además, el análisis de estas es necesario para entender de manera general lo que se enmarca en la Ciencia Política; por ende, es necesario reiterar que este artículo se enfoca en analizar la construcción teórica de los indicadores que hacen seguimiento a la política pública de Igualdad de Género de Mujeres Urbanas y Rurales de Medellín, a través del Plan Estratégico de Igualdad de Género.

La Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales de Medellín surgió en el año 2003. Desde ese momento se estaba buscando la forma de garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres y el goce de sus derechos. Ya para el 2018, luego de una evaluación, la política fue reformulada a la luz de los múltiples cambios sociales, tecnológicos, económicos y políticos. La nueva política configuró 6 dimensiones: autonomía económica, educación, participación social y política, salud, seguridad y vida libre de violencias, paz. Estas dimensiones están plasmadas en un plan estratégico, encargado en cabeza de la Secretaría de las Mujeres —con recursos propios— de atención a víctimas de violencia, sensibilización, acciones para la permanencia en el sistema escolar, subsidios económicos, capacitación, vinculación en procesos de pedagogía de paz. La política cuenta con mecanismos de rendición de cuentas, evaluación y publicación de resultados. Datos que serán útiles para poder realizar este trabajo académico.

Por consiguiente se menciona que la política pública fue analizada a partir del estudio teórico del concepto, tomando en cuenta las claves para la construcción de los indicadores que

hacen seguimiento a dicha política, esto con el fin de contrastar los indicadores construidos en la política pública con los marcos técnicos que establece la teoría, pues el objetivo principal planteado en esta investigación es analizar la apropiación teórica en la construcción de los indicadores para hacer seguimiento a la política pública de igualdad de género de mujeres urbanas y rurales de Medellín a través del plan estratégico de igualdad de género. Permitiendo tener como objetivos específicos el identificar los indicadores que hacen parte de la dimensión de seguridad y vida libre de violencias del plan estratégico de igualdad de género, establecer si la construcción de esos indicadores identificados corresponden a los planteamientos teóricos y están de acuerdo con los marcos técnicos que establece dicha teoría para ser catalogados de una u otra forma y, por último, relacionar el efecto de la creación de indicadores acordes o no a la teoría para observar si estos terminan siendo evaluados y seguidos o si se fueron modificando con el tiempo o desapareciendo.

Para llevar a cabo dicho análisis, en el presente artículo se desarrolla un rastreo teórico de literatura con la cual se conceptualiza el término de indicadores de evaluación, útiles para hacer seguimiento a las políticas públicas y se contrastan los indicadores que se han elaborado y propuesto para el seguimiento de la política pública de igualdad de género de mujeres urbanas y rurales del distrito de Medellín. De esta manera, es posible encontrar si estos últimos cumplen o no con los marcos técnicos de realización que establece la teoría y tratar de entender cuáles son los principales retos que se tienen para formular indicadores y por consiguiente aplicarlos en los procesos de evaluación de políticas.

En ese sentido, el interés de analizar la formulación de los indicadores para efectuar el seguimiento a la implementación de la política pública surge a partir de las prácticas académicas que se realizaron en la Contraloría General de Medellín en el año 2020. Dicha entidad deseaba emplear un seguimiento de las políticas públicas a partir de la estructuración de una metodología realizada por ellos en el año 2018 y que tiene como propósito efectuar evaluaciones y seguimientos a las políticas públicas de la ciudad.

La metodología propuesta por la Contraloría (2020) contempla en la fase II la revisión del estado de implementación de la política pública de igualdad de género de mujeres urbanas y rurales de Medellín a través del plan estratégico de igualdad de género. El fin de dicha metodología es analizar si los indicadores creados están o no mostrando detalles pertinentes para hacer el seguimiento objetivo de la implementación.

Con parte de esta información recopilada, se pudo tener un inicio de trabajo, añadiendo procesos metodológicos en fases para poder entender los indicadores evaluados y si estaban acordes a lo que se planteaba para categorizarlos de una u otra forma. Se debe mencionar que

se considera la metodología que realizó la Contraloría General de Medellín como un instrumento de guía para lograr la objetividad y mostrar una eficacia directa de la implementación de las políticas públicas que, en este caso, se refiere a los indicadores del Plan Estratégico de Igualdad de Género.

El plan estratégico de igualdad de género se creó a partir de un proceso participativo y de construcción conjunta con diferentes actores políticos y sociales, entre ellos: el Movimiento Social de Mujeres, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanía en general y dependencias locales de la administración pública de Medellín, entre ellas la Secretaría de las Mujeres. Dicho plan fue elaborado a partir de 6 dimensiones estipuladas en la política pública como se han mencionado anteriormente, allí no sólo se formularon acciones que pretendían cerrar las brechas de género y la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres, sino que se incluyeron acciones que podrían ser implementadas por la administración municipal para responder a los problemas en materia de igualdad de género.

En la Ciencia Política ha habido un gran interés en conocer la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental, de ahí que este trabajo sea pertinente al determinar el seguimiento que se le realizó a la política pública, donde se evidenció cómo los indicadores iniciales se fueron modificando con la implementación de la política. Como consecuencia los indicadores de impacto (con resultados a largo plazo) cambiaron a indicadores de resultado y/o producto para medir la eficacia a corto plazo. Con lo mencionado, se debe aclarar que este artículo se divide en las siguientes secciones: primero las generalidades sobre el proceso de evaluación de políticas públicas, luego la política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales de Medellín, después se presenta la metodología para la revisión de indicadores de impacto y, finalmente, se realiza el análisis de los indicadores del plan estratégico de la política pública en cuestión con las respectivas conclusiones.

1 Estrategia metodológica

Los procesos de evaluación técnica de políticas públicas son importantes debido a que permiten asegurar que las políticas públicas sean efectivas, eficientes y adecuadas para alcanzar los objetivos propuestos. Además, dichas evaluaciones proporcionan información valiosa y objetiva para la toma de decisiones, aumentan la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos públicos, identifican buenas prácticas que pueden ser replicadas en otras políticas o

programas y permiten el ajuste razonable de las políticas para mejorarlas, fomentando de esta forma el aprendizaje organizacional.

En primer lugar, la metodología de revisión de indicadores propuesta consta de la unificación de diferentes fases, en las que se realizaron una serie de validaciones de cara a la teoría, que permitieron posteriormente estructurar un análisis respecto a la formulación y selección de indicadores que facilitaron la elaboración de algunas conclusiones.

Estas fases fueron pensadas como metodología propia, pero con insumo obtenido de la experiencia de práctica realizada en el año 2020 donde se formó parte de un grupo que, de la mano de la contraloría, hizo un rastreo de varias políticas públicas. De este proceso se obtuvo conocimiento de cómo dejar consignado en una matriz la información recopilada de indicadores de los planes estratégicos en los acuerdos municipales, en las actas de sesión del consejo, en la formulación de presupuestos, en los planes de acción territorial y en los planes de desarrollo municipal y sus respectivas rendiciones de cuentas. Lo anterior con el objetivo de buscar si, en efecto, a dichos indicadores se les hacía seguimiento o no.

Es con esta base, se planteó comenzar a trabajar en una esas políticas públicas de las que se tenían datos debido a lo recopilado hasta ese momento en el proceso con la contraloría. De ahí era necesario identificar los indicadores en los documentos y contrastar si su categorización estaba bien o no, de acuerdo con referentes teóricos que indicaban lo que debía cumplir cada indicador para ser parte de una categorización. Con el proceso de identificación, las otras fases fueron planteándose, para poder desglosar cada indicador y verificar su caracterización y un poco de su cumplimiento frente a esa caracterización.

Fase 1: Revisión de las dimensiones

Esta fase estuvo destinada en primer lugar a una revisión detallada del contenido estructural, estratégico y temático tanto de la política pública como del respectivo plan estratégico. El ejercicio inicial tuvo un énfasis en asociar cada una de las cinco dimensiones del plan a la cantidad respectiva de indicadores que presentaban.

Tabla 1

Dimensiones del Plan Estratégico de Igualdad de Género (PEIG)

Dimensión (PEIG)	Cantidad de indicadores
Educación	5

Autonomía económica	7
Participación Social y Política	9
Salud	14
Seguridad y Vida Libre de Violencias	16

Fuente. Elaboración propia

Es necesario aclarar que en este trabajo sólo se toma la dimensión en seguridad y vida libre de violencias para el análisis de los indicadores que harán seguimiento al PEIG que se desarrolló para implementar la política pública. Se tomó como prioridad porque es la dimensión más importante al estar enfocada en proteger la vida y erradicar la violencia hacia las mujeres. Además, esta dimensión tiene mayor cantidad de indicadores para realizar el seguimiento de la dimensión y del plan estratégico.

Fase 2: Criterios de seguimiento

Luego de elegir la dimensión de análisis se pasa a la segunda fase donde se tomaron los indicadores de la dimensión elegida para revisar si cumplían con los criterios de seguimiento. Un indicador está compuesto por varios criterios que permiten determinar sus objetivos para medir y estimar su aplicación. Cabe mencionar que para esta fase se tomaron en cuenta los criterios para el seguimiento de indicadores expuestos en la guía para elaborar indicadores de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (2018), ya que explica de manera acertada los parámetros usados para el análisis y verificación del cumplimiento de los objetivos planteados en un indicador.

Según la Guía para elaborar indicadores (2018) la construcción y medición de indicadores debe presentar ciertos elementos que son: 1. La línea base que es el punto de partida o diagnóstico inicial, que sirve como referencia para la medición del indicador; 2. Las metas que son el fin u objetivo al que se quiere llegar. En otras palabras, es la forma para medir el cumplimiento y el alcance del objetivo; 3. El marco temporal es el que determina el tiempo en el que se quiere lograr los objetivos planteados; 4. Reporte o resultado que es la información que se adquiere de manera continua para verificar el cumplimiento de las metas.

Tabla 2*Criterios de seguimiento de indicadores*

Dimensión	Criterios de seguimiento a indicadores
Cada uno de los indicadores de la dimensión	1. Línea Base
	2. Metas
	3. Marco temporal
	4. Reporte o resultado

Fuente. Elaboración propia**Fase 3: Método de semaforización**

Esta fase es un complemento de la fase 2 y consiste en el método semafórico. El semáforo pretende categorizar a partir del cumplimiento de los 4 criterios de indicadores, ejemplo: el color verde se le brinda al indicador que si cumplió en su totalidad con el criterio; el color amarillo enuncia que el indicador cumplió parcialmente con el criterio y muestra indicios de ir en buen camino al cumplimiento y el color rojo significa que no se nota ningún tipo de cumplimiento al criterio evaluado.

Con los datos obtenidos con la semaforización se dan los primeros indicios de si en realidad los indicadores que creó el plan estratégico tienen una base teórica y plantean criterios válidos para hacerles un seguimiento. De tal manera, se continúa con la metodología, que es analizar el cambio que se esperaba al aplicarse cada indicador, pues en caso de que no se cumplan las condiciones para ser catalogado como indicador de impacto, se evidencia su dificultad para medir la ejecución de la política pública. De esta manera, se exponen errores en la estructuración de indicadores y por ende la efectividad de la aplicación de la política pública con base en su objetivo.

Tabla 3*Semaforización de criterios*

Indicador	Semáforo (cumplimiento)
Cada uno de los criterios de seguimiento	Cumple (verde)
	Cumple parcialmente (amarillo)
	No cumple (rojo)

Fuente. Elaboración propia

Fase 4: Medición de cambios en los indicadores

Luego de tener claridad si cada uno de los indicadores de la dimensión de seguridad y vida libre de violencias cumplía con los cuatro criterios, se pasa a la fase 3 enfocada en los indicadores de impacto.

Medir una política pública se basa en la estructuración de indicadores que están vinculados con el tipo de cambios esperados, ya que los indicadores ayudan a determinar cuán cerca se está de lograr el objetivo planteado según los criterios preestablecidos. Según Weyrauch (2012) los indicadores se dividen en dos grupos: el primer grupo son los indicadores inmediatos, que se utilizan para el seguimiento de productos y actividades, esta información proviene del monitoreo de incidencia. El segundo grupo está compuesto por los indicadores de impacto que promueven un cambio y sirven para medir en el mediano y largo plazo la ejecución de una política, la información obtenida allí es por medio de instancias intermedias o finales de una evaluación.

En este trabajo se toman como referentes de análisis los indicadores de impacto que son complejos debido a la dificultad de detectar y medir los cambios que se generan, ya que pueden ser multicausales y fruto de las acciones de varios actores que intervienen en el hacer. Según Jones y Villar (2008) citados en Weyrauch (2012), existen varios tipos de cambios que se deben tomar en cuenta para un indicador de impacto, estos cambios corresponden a lo discursivo, al procedimiento, al contenido de la política, de actitud y de comportamiento.

La fase 3 de esta metodología ayuda a diferenciar si un indicador del plan estratégico está buscando lograr un cambio discursivo, procedimental, de contenido de la política, de actitud y/o de comportamiento o no. De esta forma, es posible categorizar si un es un indicador de impacto o por el contrario enunciar, de ser posible, que otro tipo de indicadores.

Tabla 4

Medición de cambios en los indicadores de impacto

Dimensión	Medición de cambios que se está realizando con el indicador
Cada uno de los indicadores propuestos en el PEIG para la dimensión	1. Discursivo
	2. Procedimental
	3. Contenido de política
	4. Actitud
	5. Comportamiento

Fuente. Elaboración propia

Fase 5: Otros tipos de indicadores

Luego de analizar los criterios expuestos en la fase 3 y 4, se continúa con la fase 5, que busca identificar otros tipos de indicadores que se presentan en la política pública, ya que en el análisis de la fase 4 se evidenció que no todos los indicadores eran de impacto, sino de otros tipos como los indicadores de insumo que miden el número de recursos que permiten realizar procesos destinados a la producción de bienes y servicios, los indicadores de proceso que mide el desempeño en la ejecución de las actividades y procesos para obtener bienes y servicios, el indicador de producto que consiste en medir el volumen y la calidad de los bienes y servicios generados directamente por la organización. Asimismo, se identificó el indicador de resultado que refleja los cambios en el comportamiento, estado o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios. Su importancia radica en que se espera que conduzcan a los resultados finales.

La importancia de establecer dichas diferencias de los indicadores radica en que permite caracterizar si la dimensión de seguridad y vida libre de violencias del plan estratégico de igualdad de género presenta un tipo o varios tipos de indicadores a fin de realizar el seguimiento correspondiente para el análisis y evaluación de la estructura de dicha política.

Tabla 5

Tipos de indicadores

Dimensión	
	Resultado
	Insumo
Indicador	Impacto (X)
	Proceso
	Producto

Fuente. Elaboración propia

2 Marco conceptual

2.1 Políticas públicas

La Ciencia Política busca mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través del saber. Es por esto, que realizar estudios sobre el Estado, el gobierno y la administración pública es uno de los propósitos de los politólogos. En ese sentido, las políticas públicas son las estrategias desarrolladas para resolver los problemas públicos, de la sociedad y que le competen al Estado.

Si entendemos al Estado como una relación social, se constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Si comprendemos a Valencia y Álvarez (2008) cuando afirman que “La política pública es una acción estatal o gubernamental hacia afuera que tiene como finalidad intervenir en la sociedad para transformar o modificar un estado de cosas dentro de la misma, generando así efectos positivos o negativos” (p. 108). En ese ámbito de negociación que se podría denominar arena política, esa acción gubernamental ocupa un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil. En principio las políticas públicas son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad pasando por las manos de la administración pública que están a cargo de las acciones necesarias para la implementación.

No existe una definición única de política pública. El concepto tiene diversas interpretaciones y alcances. Las diferentes teorías sobre el Estado y los diversos abordajes analíticos determinan las distintas interpretaciones posibles del término. Un tipo de definición, proveniente del enfoque conocido como *policy analysis*, entiende a las políticas públicas como acción o inacción por parte de un gobierno ante un problema. Estas pueden basarse en decisiones explícitas o implícitas.

A pesar de que un problema o una cuestión pueda ser relevante, el gobierno puede ignorarlo o postergar su resolución. Como lo mencionan Oszlak y O'Donnell (1984), la ausencia de acción gubernamental, es decir, la no acción, puede implicar también una definición de política pública, estas implican el accionar estatal impactan sobre un campo de acción, es decir sobre un aspecto de la realidad en el cual el Estado se propone incidir, pero también deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones.

Según Ejea (2006), el enfoque de las políticas públicas tiene dos dimensiones: en primer lugar, el estudio de la multicausalidad de los procesos decisionales; en segundo lugar, el conocimiento de la mejor opción para lograr las soluciones. En esta segunda dimensión podríamos decir que una política pública se puede entender como un conjunto de decisiones que se orientan a impactar en el ámbito social. También pueden ser acciones gubernamentales sin una clara explicitación de sus objetivos.

Las políticas pueden generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de implementación. No son un momento o instante, por eso es adecuado hacer una evaluación de la política pública con la cual se obtenga una respuesta de los impactos en el conjunto social que, en algunos casos, resultan claramente observables y en otros no debido a la complejidad de su análisis. Por esto último, Zeller (2007) menciona que no puede entenderse una política pública como un proceso lineal y secuencial en términos analíticos, en la realidad, es un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen. En ese sentido, es pertinente adentrarse en analizar el PEIG de la política pública estudiada como si fuera un estudio de caso.

2.2 Evaluación de una política pública

Para evaluar una política pública se debe tener presente qué tipo de indicador es pertinente para realizar el seguimiento a la implementación de dicha política. En ese sentido, los elementos mínimos o criterios de un indicador, que debería tener son: primero, punto de partida (desde el inicio de medición), más conocida como línea base, seguido de un objetivo al cual se quiere llegar, la meta. Segundo, el tiempo estimado en el que se quiere cumplir con el objetivo, un marco temporal. Tercero, el progreso o avance que se va dando desde el punto de inicio hasta el punto de llegada, denominado, el reporte (Función Pública, 2018). De tal manera que estos elementos se convierten en una herramienta de análisis y evaluación de una política pública.

Estos son los puntos determinantes para poder realizar un seguimiento a la implementación de una política pública y es de suma importancia detallar en qué consiste cada uno. En primer lugar, está la línea base, que trata de una medición realizada al comienzo que sirve como marco de referencia. Es decir, el punto clave es el punto de partida, cómo se inicia dicho proceso y en qué tiempo o fecha.

En segundo lugar, están las metas que son parte esencial del indicador, pues son las metas establecidas lo que permite evidenciar los avances y retos frente a los objetivos propuestos. Cabe resaltar que, no siempre los indicadores tienen metas, cuando esto sucede es porque tiene estándares de comparación (Función Pública, 2018).

En tercer lugar, está el marco temporal, pues su objetivo es ubicar en un marco de tiempo las metas y las líneas base, desde el inicio hasta la terminación de la política. La idea de este marco es detallar lo que se quiere y en cuánto tiempo se va a lograr.

Por último, está el resultado, este se trata en la medición del indicador en los periodos subsiguientes a su definición. También es denominado como reporte cuantitativo, debido a la presentación de los resultados del indicador (Función Pública, 2018).

2.3 Indicadores de seguimiento

Es de gran importancia el diseño y construcción de los indicadores porque la medición de estos permite establecer el grado de avance de los objetivos trazados, además, son una relación con los productos y servicios que deberían impactar a la sociedad (Función Pública, 2018).

En ese sentido, un indicador es una variable, un factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo. Son un elemento clave en la construcción de evidencia para la toma de decisiones, ya que nutren los procesos de monitoreo y evaluación, además de que permiten analizar el desempeño de una política pública (Aquilino, 2019).

Estos autores, también mencionan que los indicadores deben estar compuestos por algunas características para elaborarlos correctamente, en primer lugar, deben ser objetivos, es decir, deben estar enfocados en medir el proceso de la política pública; en segundo lugar, deben ser medibles objetivamente, pues su medición no puede estar influida por intereses particulares; en tercer lugar, ser relevantes en cuanto a lo que miden como logro o resultado esperado; en cuarto lugar, ser específicos, puesto que mide lo que debe medir; en quinto lugar, ser práctico y económico requiriendo de poco trabajo y teniendo un bajo costo; por último, si está asociado a un plazo o tiempo del proyecto o sus parcialidades.

Con relación a los indicadores se debe tener presente que son clasificados según las metodologías o versiones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) o el Departamento Nacional de Planeación, estos son sólo algunos, pero hay más. El punto es que cada institución crea una metodología de indicadores para hacer políticas públicas y/o realizar seguimiento de ejecución y evaluación.

De tal manera, se utiliza la guía de CIPPEC (Aquilino, 2019) como referencia para abordar la tipología de los indicadores de políticas públicas. Para esta tipología hay dos formas de clasificar los indicadores:

El primer tipo de indicadores son los de desempeño, como el indicador de economía, que mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pro de sus objetivos. También está el indicador de eficacia que mide el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidas, se debe agregar que los indicadores de eficiencia tratan de medir la relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese producto.

En cuanto a la tipología de indicadores según la guía de CIPPEC (Aquilino, 2019) el segundo tipo de indicadores son los que permiten observar un resultado, entre estos se encuentran los indicadores de insumo que miden el número de recursos que permiten realizar procesos destinados a la producción de bienes y servicios. También, están los indicadores de proceso y actividad, con los que se mide el desempeño en la ejecución de las actividades y procesos para obtener bienes y servicios. Otro indicador es el de producto, que consiste en medir el volumen y la calidad de los bienes y servicios generados directamente por la organización.

También se tiene el indicador de resultado que refleja los cambios en el comportamiento, estado o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios. Su importancia radica en que se espera que conduzcan a los resultados finales.

Para terminar esta segunda tipología de indicadores de resultado según la guía de CIPPEC (Aquilino, 2019), se encuentra el indicador de impacto que depende del accionar de más de una institución y pueden estar afectados por factores externos no controlables y la atribución directa no siempre es comprobable.

Las dos clasificaciones de indicadores son complementarias, ya que “mientras los primeros indicadores están enfocados al objetivo de mejoramiento de la gestión y toma de decisiones. Los indicadores de la segunda clasificación están más orientados al objetivo de rendición de cuentas” (Bonnetoy & Armijo, 2005 p. 26).

2.4 Indicadores de impacto

Cabe resaltar que, según Weyrauch (2012), dentro de los indicadores de impacto hay cinco tipos de cambios, cada uno tiene una característica específica: el primero son los cambios discursivos que consisten en que los actores políticos cambian la forma de denominar o describir los asuntos públicos. Para esto, cambian el lenguaje y la retórica en sus discursos. En ese sentido, estos cambios tienen como consecuencia una mejor comprensión del tema en los diversos actores políticos y sociales.

También, está el cambio en los procedimientos, el cual trata de modificar los procesos y actuar frente a los sucesos que se presenten y “modifican los procesos a través de los cuales se toman decisiones” (Weyrauch, 2012, p. 3).

Otro cambio es el de contenido de la política sustancial que tiene que ver con lo estructural, “las reformas de la política desde la jurisprudencia documentos de estrategia, leyes y presupuestos es decir cambios formales en la política marco” (Weyrauch, 2012, p. 3).

Del mismo modo, está el cambio de actitud, es el llamado a comprender nuevas concepciones de las ciudadanías; que consiste en las “variaciones en la manera de pensar sobre un determinado tema o de reaccionar frente a él: llamar la atención sobre nuevas cuestiones o afectar la conciencia y percepciones de los principales actores” (Weyrauch, 2012, p. 4).

En quinto lugar y último, está el cambio de comportamiento, que es muy importante en los propósitos del PEIG de la política pública de igualdad de género de mujeres urbanas y rurales de Medellín. Este punto consiste en la transformación de los actores políticos que se relacionan con otros como consecuencia de los cambios formales e informales en el discurso, procesos y contenidos. En ese sentido, tiene como sus objetivos el impactar el comportamiento y la forma de pensar de la sociedad.

La importancia del indicador anteriormente mencionado radica en que se espera que conduzcan a los resultados finales, entregan información sobre el mejoramiento en las condiciones de vida de la población objetivo y permiten medir de qué manera se contribuyó a cambios de mediano y largo plazo en la política pública (Weyrauch, 2012).

Se debe dejar claridad que para este estudio se considera el indicador de impacto como el principal para el análisis en la dimensión de seguridad y vida libre de violencias del Plan estratégico de igualdad de género. Además, en el seguimiento del plan estratégico de la política pública de igualdad de género se expresa explícitamente que los indicadores que tienen las diferentes dimensiones son aquellos categorizados como indicadores de impacto (Alcaldía de

Medellín, Secretaría de las Mujeres, Universidad EAFIT y Centro de Análisis Político, 2018, p. 115).

Así pues, la construcción de los indicadores tiene como objetivo medir y cuantificar. No obstante, en este estudio se pretende analizar el PEIG con las siguientes preguntas: ¿Los diseñadores de indicadores de la dimensión “violencia y vida libre de violencias” tomaron el correcto referente teórico que se debe tener en cuenta para catalogar los diferentes indicadores expuestos como indicadores de impacto? ¿Es posible catalogar así todos los indicadores de esta dimensión o pertenecen a otros de los tipos de indicadores?

2.5 Política pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales de Medellín

La política pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales de Medellín es un conjunto de estrategias, planes, programas y acciones que buscan fomentar la igualdad de género y la equidad entre mujeres que viven en zonas urbanas y rurales de Medellín. Dicha política tiene como objetivo principal reducir las brechas de desigualdad de género entre las distintas zonas de la ciudad y garantizar los derechos, oportunidades y recursos para todas las mujeres.

Esta política pública aborda varios temas relevantes para la igualdad de género, como la promoción de la participación política de las mujeres, el acceso en igualdad de condiciones a la educación, salud, vivienda digna, empleo y seguridad, la reducción de la brecha salarial entre mujeres y hombres, la prevención y atención de violencia de género y la promoción de acceder a recursos productivos para mujeres emprendedoras y empresarias.

Cabe resaltar que la política pública fue diseñada y ejecutada a partir de la participación de diferentes entidades del gobierno local, organizaciones de la sociedad civil, grupos y colectivos de mujeres con el fin de garantizar que las mujeres, independientemente de su lugar de residencia, tengan las mismas oportunidades y recursos para desarrollar su potencial y mejorar su calidad de vida, la entidad encargada de ejecutarla es la Secretaría de la Mujer de Medellín.

La política pública tiene como antecedente “la política pública de mujeres urbanas y rurales” del año 2003, cuyo objetivo era:

Promover y consolidar los procesos de empoderamiento de las mujeres del municipio de Medellín, en el ejercicio de la ciudadanía plena para el incremento de la gobernabilidad, la convivencia pacífica, la democracia incluyente y participativa, como condiciones para el desarrollo humano equitativo, sustentable y sostenible con énfasis en la educación, salud, empleo y derechos humanos (Acuerdo 22, 2003, prr. 6).

Dicha política fue reevaluada debido a la solicitud de colectivos que emanaba la consideración de nuevos factores, escenarios que se manifestaban a partir de las nuevas dinámicas sociales que se estaban desarrollando en el día a día de las mujeres rurales y urbanas de Medellín; dicha revisión, análisis y formulación de la política pública fue realizada por la Universidad EAFIT. En general, la política pública de mujeres urbanas y rurales del 2003 fue un paso importante en la promoción de la igualdad de género y la participación de las mujeres de Medellín, así como un gran antecedente para el diseño e implementación de la política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales de la ciudad.

Ya dicho lo anterior, se prosigue con el tema del respaldo normativo de la política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales de Medellín presenta. Dicha política pública se encuentra respaldada por diversos instrumentos legales, tanto de nivel internacional, nacional y municipal, algunos de los más relevantes son: El CEDAW que es un instrumento internacional ratificado por Colombia en 1982, allí se establece la obligación de los Estados en eliminar la discriminación contra las mujeres y garantizar la igualdad de género en todas las esferas de la vida. Por otro lado, se encuentran los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de la ONU, donde se determina que los países miembros se comprometen a realizar acciones para lograr los 17 objetivos. La política pública analizada está amparada por los objetivos: igualdad de género, reducción de las desigualdades, salud y bienestar, educación de calidad, trabajo decente y crecimiento económico y, finalmente, paz, justicia e instituciones sólidas.

A nivel nacional la política pública es respaldada por la Constitución de Colombia de 1991, donde se establece el principio de igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación por razones de género. Además, dispone la obligación del Estado de promover la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres. Asimismo, en el 2008 se instaura la Ley 1257 donde se dispone las normas para la prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, así como para la atención y reparación a las víctimas de dichas formas de violencia.

A nivel local se expresa en el Plan de Desarrollo 2016 - 2019 (Medellín cuenta con vos), la formulación de la política pública, definiendo los objetivos, metas y estrategias para su

implementación. Por último, se aprueba el acuerdo Municipal 102 del 2018 que estipula la creación del plan Estratégico de igualdad de género.

Igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín como un conjunto de estrategias, instrumentos, acciones y decisiones del gobierno municipal, buscando dar atención y solución a necesidades, problemas e intereses de las mujeres (Acuerdo Municipal 102, 2018, prr. 2).

2.6 Plan Estratégico para la Igualdad de Género - PEIG

El PEIG se crea a partir del acuerdo 102 de 2018 con la intención de implementar de manera adecuada la política pública de igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales de Medellín. Este plan se venía implementando desde el Plan de Desarrollo 2016 – 2019 (Medellín cuenta con vos) y siendo necesario la construcción de dicho plan, ya que:

Los planes estratégicos son instrumentos para materializar las políticas públicas. Se encargan de traducir sus lineamientos en acciones concretas que especifican y concretan los objetivos planteados frente al problema público y constituyen un puente, entre quienes formulan las políticas públicas y quienes las ejecutan, siendo estos últimos, con su conocimiento sobre la viabilidad (técnica, política, administrativa y económica), quienes garantizan una efectiva implementación (Acuerdo Municipal 102, 2018, prr. 3).

El PEIG clasificó las metas a cumplir en varias dimensiones que pretendía afectar, entre ellas, la de participación social y política, la seguridad y vida libre de violencias, la salud, la educación, la paz y la autonomía económica.

Una de estas dimensiones, la que se tomó de análisis para observar si en efecto los indicadores planteados tenían una tipología en específico. Era muy amplia y con objetivos muy claros como: garantizar la seguridad de las mujeres, niñas y adolescentes y su derecho a vivir una vida libre de violencias en el ámbito público y privado, implementando medidas de prevención, protección, atención, acceso a la justicia y reparación integral. Esto siendo muy importante y haciendo así que se tomará como prioridad de revisión.

3 Análisis de la política pública

Este apartado tiene como propósito establecer si la construcción de los indicadores que hacen seguimiento a la dimensión sobre seguridad y vida libre de violencias del Plan Estratégico de Igualdad de Género, son en efecto indicadores de impacto y tienen los marcos técnicos que establece la teoría para categorizarlos de tal forma. Esto porque en el propio plan estratégico se deja planteado que todos los indicadores que aparecerán en él, en cada una de las dimensiones para hacer seguimiento, son de impacto.

Como bien se planteó en la metodología lo primero que se realizó fue separar para tener claridad cuáles eran los indicadores que en realidad pertenecían a la dimensión de seguridad y vida libre de violencias. Todo se organiza en una matriz (la matriz completa con sus diferentes ítems se entrega en formato Excel como anexo), para poder tener fácil identificación de los indicadores y en ella continuar el proceso metodológico. Los indicadores encontrados para dicha dimensión fuera en total 16 y son los siguientes:

Tabla 6

Indicadores de la dimensión de seguridad

Dimensión del PIEG	Medición de cambios que se está realizando con el indicador
Seguridad y vida libre de violencias	1. Violencia intrafamiliar (Sistema THETA. Construcción: SISC).
	2. Violencia de pareja (Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses).
	3. Violencia sexual (CAIVAS).
	4. Homicidios a mujeres en Medellín (Instituto Nacional de Medicina Legal, SIJIN, fiscalía general de la Nación).
	5. Presuntos feminicidios en Medellín (Comisión primera del Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres de Medellín).
	6. Nivel de denuncia Medellín (Invamer).
	7. Porcentaje de mujeres que dicen haber sido víctimas de violencias (Invamer).
	8. Porcentaje de mujeres que identifican como perpetrador de maltrato y amenazas a los hombres (Invamer).
	9. Porcentaje de mujeres que identifican a la pareja como maltratador (Invamer).
	10. Porcentaje de mujeres que identifican a un desconocido como maltratador (Invamer).
	11. Porcentaje de mujeres que dicen sentirse más inseguras en casa (Invamer).

12. Porcentaje de mujeres que dicen sentirse más inseguras en vía pública (Invamer).

13. Índice de tolerancia institucional a las VBG (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer- 2014).

14. Delitos contra la Libertad y la Integridad Sexual en el marco del Conflicto (Red Nacional de Información). Fecha de corte 1 de octubre de 2018.

15. Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (CAIVAS). Fecha de corte 30 de septiembre de 2018.

16. Trata de Personas (CAIVAS). Fecha de corte 30 de septiembre de 2018

Fuente. Elaboración propia

De estos 16 indicadores se procede a revisar si cumplen en efecto los cuatro criterios con los cuales se puede hacer un seguimiento a indicadores planteado por la “guía para elaborar indicadores” (2018). Para tener claridad con estos criterios en la matriz se comienza a hacer uso del método semafórico de elaboración propia dónde vamos a encontrar si tienen una línea base inicial, una meta un marco temporal y un seguimiento.

Cómo sería extenso hablar de cada uno de los 16 indicadores se menciona que todos tenían una línea inicial muy clara propiamente establecido en el marco del plan estratégico donde se detallaba cada uno de los porcentajes o usuarios que se quería afectar de manera positiva. Siguiendo así en toda la búsqueda no se pudo encontrar que este plan estratégico tuviera una meta clara para ejecutar sus proyectos, por eso se inició con la meta del año 2020 pues todo el trabajo se desarrolló en la temporada del año 2021. De la misma forma como no se tienen metas claras, no se habían establecido marcos temporales de implementación. Con el método semafórico no damos cuenta de las primeras falencias de dicho plan estratégico, si bien tenía la línea, no se dejaba estipulado el marco temporal ni la meta que se quería cumplir con cada uno de los indicadores así que, si estos porcentajes o acciones a realizar cambiaban de manera positiva o negativa, no se sabría cada cuando se monitoreaban. Es por esto que en este punto se puede evidenciar que sería difícil hacer un seguimiento a estos indicadores porque no cumplen de manera efectiva todos los criterios para hacer un seguimiento.

Teniendo claro esto comenzamos a identificar los indicadores y sus posibles cambios realizados, de los 16 indicadores que se analizaron sólo se podría catalogar 9 indicadores como de impacto, los otros 7 son de otras categorizaciones por su intención final. Explicaremos cada uno de manera corta para poder entender que si bien el plan estratégico de igualdad de género

los categorizó como indicadores de impacto. De todos, sólo 9 se pueden entender que buscan en realidad impactar y generar un cambio a largo plazo.

Tabla 7

Indicadores de la dimensión de seguridad

Dimensión del PIEG	Medición de cambios que se está realizando con el indicador
Indicadores de impacto	1. Violencia intrafamiliar (Sistema THETA. Construcción: SISC).
	2. Violencia de pareja (Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses).
	3. Violencia sexual (CAIVAS).
	4. Homicidios a mujeres en Medellín (Instituto Nacional de Medicina Legal, SIJIN, fiscalía general de la Nación).
	5. Presuntos feminicidios en Medellín (Comisión primera del Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres de Medellín).
	6. Nivel de denuncia Medellín (Invamer).
	7. Delitos contra la Libertad y la Integridad Sexual en el marco del Conflicto (Red Nacional de Información). Fecha de corte 1 de octubre de 2018.
	8. Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (CAIVAS). Fecha de corte 30 de septiembre de 2018.
	9. Trata de Personas (CAIVAS). Fecha de corte 30 de septiembre de 2018.
Indicadores de NO impacto	10. Porcentaje de mujeres que dicen haber sido víctimas de violencias (Invamer).
	11. Porcentaje de mujeres que identifican a la pareja como maltratador (Invamer).
	12. Porcentaje de mujeres que identifican a un desconocido como maltratador (Invamer).
	13. Porcentaje de mujeres que dicen sentirse más inseguras en casa (Invamer).
	14. Porcentaje de mujeres que dicen sentirse más inseguras en vía pública (Invamer).
	15. Índice de tolerancia institucional a las VBG (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer- 2014).
	16. Porcentaje de mujeres que identifican como perpetrador de maltrato y amenazas a los hombres (Invamer).
16. Trata de Personas (CAIVAS). Fecha de corte 30 de septiembre de 2018	

Fuente. Elaboración propia

Identificamos dentro de estos 9 indicadores de impacto que algunos de ellos están ligados entre sí. Iniciaremos hablando de 6 que están muy entrelazados, estos son: violencia intrafamiliar, violencia de pareja, violencia sexual, nivel de denuncia en Medellín, presuntos feminicidios en Medellín y homicidios a mujeres en Medellín.

Dichos indicadores son de impacto porque con ellos se busca el cambio a futuro y a muy largo plazo, empezando con saber el nivel de denuncias que se tienen en Medellín para mejorarlo. Que las víctimas en casos de violencia intrafamiliar, de pareja o sexual no se queden callados y puedan recurrir ante las entidades para hacer la respectiva denuncia. De aquí que un cambio de comportamiento de las víctimas permita desencadenar en un cambio de procedimientos para su protección a través de leyes y estrategias implementadas desde el ámbito político. Haciendo que estos casos de violencia sexual que, por lo general se dan como consecuencia de violencia intrafamiliar y de violencia de pareja, se reduzcan.

Adicionalmente, se nota un cambio de actitud pues la idea es que no se normalicen dichas prácticas, que la conciencia permita reaccionar de forma efectiva tanto de parte de la víctima como de sus allegados, que conozcan los casos para proteger la integridad física pues el más grave caso que se desencadena de estas violencias es el aumento de los homicidios de mujeres o feminicidios. Si se aplica un cambio de comportamiento en esta cadena de indicadores hay un cambio en el procedimiento, en el discurso, en lo político y al final en la actitud siendo este un gran impacto en la sociedad.

Los siguientes 3 indicadores, aunque no están tan ligados como los anteriores se pueden tratar unidos, pues atentan contra la libertad humana: delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto, explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes y trata de personas.

Estos también se deben catalogar como indicadores de impacto porque a través del cambio de actitud y de los procedimientos se busca reducir que las personas sean comercializadas o explotadas de manera sexual. Es por esto que se busca que la actitud frente a estos casos sea de rechazo y que no se normalice. Adicionalmente que los procedimientos para castigar a quienes impulsen dichos casos sean más severos, al igual que para proteger a las posibles víctimas en regiones donde el conflicto armado es latente o donde se tiene conocimiento de que se sacan a las personas de sus hogares para estas redes.

En estos 9 indicadores que nos presenta el plan estratégico en su dimensión de seguridad y vida libre de violencia se busca un cambio, ya sea en los discursos de los medios de comunicación, de la población en general y de sus entidades públicas de no aceptación o normalización y que a través de los cambios políticos, las estrategias y la jurisprudencia

protejan a las víctimas; los procedimientos mejoren y el comportamiento de dichas víctimas sea de denunciar creando así un cambio de actitud de los posibles victimarios disminuyendo las violencias, las explotaciones y los abusos.

Por otro lado, los siguientes 7 indicadores son por ejemplo: el porcentaje de mujeres que dicen haber sido víctimas de violencias, el porcentaje de mujeres que identifican a los hombres como perpetradores de maltratos y amenazas, el porcentaje de mujeres que identifican a la pareja como maltratador, porcentaje de mujeres que identifican a un desconocido como maltratador, porcentaje de mujeres que dicen sentirse más inseguras en casa, porcentaje de mujeres que dicen sentirse más inseguras en vía pública e índice de tolerancia institucional a las violencias basadas en género (VBG) que no se pueden considerar como de impacto, se revisa con qué tipo de indicadores se podrían categorizar.

Lo primero fue revisar la categorización de la CIPPEC, respecto a sus indicadores de eficacia o eficiencia, estos no aplicaron porque no se está midiendo nada físico, ningún servicio, ningún bien o ningún insumo.

Luego revisando el indicador de insumo tampoco aplicó, pues es similar a los recursos que se destinan a la producción de un bien o servicio. No es un indicador de proceso pues no se está ejecutando una actividad y tampoco es un indicador de producto pues no se está midiendo un volumen o calidad de bienes entregados. La única categorización que se puede tomar es un indicador de resultado pues solamente mide cambios en los porcentajes de la línea base que se tiene para cada uno de estos indicadores. Es decir, sólo tiene como propósito registrar el número de porcentaje, el cual puede disminuir o aumentar, pero como no se tiene un marco temporal o una meta clara no se sabe si en realidad estos indicadores están generando algún cambio que impacte a largo plazo.

Teniendo presente que de estos 16 indicadores hay 9 que se pueden definir de impacto y otros 7 que no, se hizo una revisión de documentación lo más actual posible para el año 2021 en entidades que tenían encargada la implementación o el trabajo del plan estratégico como lo son Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Seguridad y Convivencia o Secretaría de Inclusión. En este análisis se encontró el resumen sobre el comportamiento físico y financiero a 31 de diciembre de 2021 de la secretaría de las mujeres que tiene en su programa de “seguridad, vida libre de violencias y protección integral para las mujeres que trabajan con dos proyectos”. El primero 160420 (prevención y atención de las violencias basadas en género) y el segundo 200304 (implementación de estrategias para prevenir y atender las violencias basadas en género) (Alcaldía de Medellín, 2021, p. 149). En donde bien, ninguno de los 16 indicadores previstos en el plan estratégico de igualdad de género se observa con seguimiento.

Algo que podría justificar este cambio tan abrupto es que la propuesta fue realizada en el 2018, antes de que sucediera la pandemia de la COVID-19, que tuvo impacto en Colombia desde el año 2020. En consecuencia, varias metas cambiaron y, en efecto, las acciones y los resultados fueron redireccionados a otros públicos debido a que, inicialmente el propósito era capacitar a una población específica de los territorios, pero la pandemia conllevó a que se realizarán otros talleres.

Fue así como el seguimiento que realiza la Secretaría de las Mujeres a esta política pública, evidencia que, en la implementación de acciones para promover territorios seguros para las mujeres y las niñas, se realizaron actividades de sensibilización en prevención de violencia y acoso sexual, pero, hay que resaltar que:

Dadas las condiciones sociales e institucionales por la COVID-19, las convocatorias fueron direccionadas a públicos estratégicos, como conductores de servicio público individual y personal del Metro de Medellín, de la Policía y el Ejército, comunidad educativa y en general, quienes fueron muy receptivos y se dispusieron para la realización de las actividades planeadas (Secretaría de las Mujeres, 2020, p. 133).

Si bien, el producto era capacitar a personas para la prevención de la violencia y el acoso sexual, el objetivo se desvía y no cumple en la totalidad de su propósito porque las mujeres, adolescentes y niñas de la ciudad de Medellín no recibieron esta capacitación y precisamente durante la pandemia de la COVID-19 aumentaron las cifras de violencia contra la mujer en los hogares de la ciudad de Medellín.

Lo último que se logró encontrar de seguimiento referente a estos indicadores fue uno de resultado y de impacto. Con las estrategias y actividades de la dimensión “seguridad, vida libre de violencias y protección integral para las mujeres” donde informaron haber cumplido el 100% de la realización de 71 talleres de sensibilización en prevención de violencia basada en género en la comuna 16 en Belén (Secretaría de las Mujeres, 2022, p. 135).

Estos talleres tuvieron como resultado 956 personas en atención psicológica en territorio y 776 personas en atención jurídica en territorio. De tal manera, este tipo de actividades reflejan un indicador de resultado con un porcentaje y al mismo tiempo de impacto que si bien no es de largo plazo, pero sí permitió orientar a mujeres que estaban en riesgo y les ofreció una intervención integral atendiéndolas de manera psicológica, jurídica y también fueron beneficiarias de una intervención preventiva de protección, permitiendo evidencias de porcentajes de cambios en el territorio (la comuna 16, Belén), lo cual era el propósito de la

política pública. Se logra un impacto, obteniendo cambios discursivos, de procedimiento, de actitud y cambios de comportamiento.

En ese sentido, se puede inferir que, a través del aumento de las denuncias y atenciones psicológicas por agresiones a la mujer durante los años 2020 y 2021, hubo un cambio en las mujeres que recibieron los talleres y fueron sensibilizadas en el 2020 para exigir que se respeten sus derechos como mujer y que puedan vivir de manera segura y tranquila en la casa, en el barrio o los espacios de la ciudad. Es por esto que este indicador, aun siendo diferente a los planteados inicialmente en el plan estratégico, también es de impacto.

Conclusiones

La política pública tiene unos indicadores a corto, mediano y largo plazo, que buscan resolver problemas de violencia de género, mejorar la participación de las mujeres en lo político, económico y social de la ciudad; también pretende transformar las mujeres de la ciudad y la ruralidad desde la igualdad, pero estos cambios son una transformación de dinámicas sociales de los ciudadanos, tanto mujeres como hombres y deben pasar por un trabajo en los territorios, haciendo hincapié en los más vulnerables.

En esta política se debe resaltar dos puntos claves que se encontraron en el método semafórico y en los elementos de seguimiento de indicadores. El primero, es que se evidencia que la política pública tiene indicadores de impacto que buscan un cambio social para mejorar las condiciones de vida a las mujeres, dándoles herramientas para su empoderamiento e igualdad, su vivir digno, su seguridad en los hogares y en los espacios públicos.

Asimismo, se debe mencionar que, las políticas públicas que pretenden realizar cambios estructurales en una comunidad toman tiempo y para esto se ha decidido con la política pública transformar socialmente las dinámicas tradicionales respecto a la mujer. Sin embargo, no se logró obtener un gran cambio de disminución de la violencia de género hacia la mujer en los hogares de la ciudad, de hecho, aumentó la violencia debido a las dinámicas de encierro y convivencia de la pandemia. Una de las evidencias es que las mujeres de Medellín están 200% más expuestas a la violencia con 44 864 casos reportados en el 2020 (Alcaldía de Medellín, 2020).

También se debe mencionar que dichas problemáticas deben abordarse desde la dirección que fue planteada al inicio, pues al redireccionar o cambiar la comunidad o el

territorio por factores externos como la COVID-19, provoca la reflexión sobre si la política pública y sus indicadores deben rediseñarse a esta nueva realidad y a los nuevos escenarios e información que surgió de allí, para que así se impacte de manera objetiva y eficiente a la población objeto y al problema, y lograr el objetivo que se expone en la política pública.

Cabe aclarar que para esta investigación no justifica el hecho de que al querer mostrar estadísticas o porcentajes que evidenciaban la ejecución de la política pública, la Secretaría de la Mujer de la Alcaldía de Medellín que es la encargada de implementar dicha política, optará por intervenir y ejecutar las acciones y estrategias en otras poblaciones que no eran contempladas como beneficiarias en dicha política (personal del metro, fuerzas militares), esta situación provoca que los indicadores y el objetivo no generen el resultado o el cambio previsto.

Por otro lado, la pandemia de la COVID-19 provocó el aumento de las violencias basadas en género hacia la mujer, pues aumentó el 13% de feminicidios entre el 2020 al 2021, según información recolectada por la Personería de Medellín. Asimismo, se reportaron 8 384 casos de violencia intrafamiliar en el 2020 y en el 2021, 9 654 reportes según la Personería de Medellín. Por otro lado, en materia laboral se evidenció una tasa de desempleo del 28.2 % para las mujeres en Medellín, cifras presentadas por el DANE en la socialización del segundo Informe Nacional de Empleo Inclusivo (INEI 2020 – 2021).

Con la información mencionada anteriormente, se puede dar cuenta de que se agudizó aún más la problemática que trataba abordar la política pública, por ende, se debe recomendar que la política pública vuelva a ser analizada y reestructurada, pues debe contemplar la nueva información y los nuevos escenarios que surgieron después de la pandemia.

En definitiva, la construcción de indicadores no fue del todo acertada, algunos de estos con seguimiento del resultado a corto plazo no generan un cambio de gran impacto y pueden entenderse como un cambio inconcluso. Los otros indicadores que son de largo plazo, pero al ser ejecutados en una realidad distinta a la planteada al inicio, no obtienen los cambios esperados y evidencia una política pública ajena a la realidad de la ciudad de Medellín.

Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2003). *Acuerdo Municipal número 22 de 2007*. <https://bit.ly/3WSCqCk>
- Alcaldía de Medellín. (2018). *Acuerdo Municipal número 102 de 2018*. https://www.medellin.gov.co/sicgem_files/b7677c16-0f43-4272-8979-e5ca070e37b2.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2020). *La Secretaría de las Mujeres de Medellín recibió galardón por liderar acciones para prevenir las violencias basadas en género durante la pandemia*. <https://bit.ly/4bEaYUa>
- Alcaldía de Medellín. (2021). *Resumen sobre el comportamiento físico y financiero a 31 de diciembre de 2021*. Departamento Administrativo de Planeación. <https://bit.ly/4bMXDZL>
- Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres, Universidad EAFIT & Centro de Análisis Político. (2018). *Plan Estratégico de Igualdad de Género (PEIG) para la Implementación de la Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales de Medellín*. Secretaría de las Mujeres. <https://bit.ly/3UOQPnz>
- Aquilino, N., Arena, E., Bode, M. & Scolari, J. (2019). *Guía N° 5: Cómo construir indicadores, Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas?* CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/03/ME-Guia-5.pdf>
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. ILPES. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/bb0ea741-8963-4bd7-92b7-0a7b7cea6738/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021). *Indicadores de desempeño de la gestión pública, información general*. ILPES. https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/indicadores_de_desempeno_de_la_gestion_publica_0.pdf
- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Presidencia de la República.
- Contraloría General de la Nación. (2020). *Método para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de Medellín*. <https://bit.ly/44VVM2G>
- Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. (2018). *Guía para la construcción y análisis de indicadores*. Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Sinergia. <https://bit.ly/4ayhc73>
- Ejea Mendoza, G. (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. http://aularedim.net/wp-content/uploads/teoria_ciclo_politicas_publicas.pdf
- Función Pública. (2018). *Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión*. Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://bit.ly/3VbXPv5>
- Colombia. Congreso de la República. (2008). *Ley 1257 de 2008 (diciembre 4). Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*. Diario oficial.
- Muller, P. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Editorial Universidad Externado.

- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín [OPPCM] y Concejo de Medellín. (2020). *Aplicación de metodología de seguimiento a las transversalidades en el plan de desarrollo. Enfoque de género*. Universidad de Medellín y Universidad EAFIT. <https://bit.ly/44VW7Cu>
- O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. CEDES.
- Personería Distrital de Medellín. (2022). *Más de 28 mil casos de violencia intrafamiliar se registraron en Medellín entre el año 2020 y 2022* [Boletín de prensa 100]. <https://www.personeriamedellin.gov.co/mas-de-28-mil-casos-de-violencia-intrafamiliar-se-registraron-en-medellin-entre-2020-y-2022/>
- Personería Distrital de Medellín. (2022). *Aumento del 13% en los feminicidios ocurridos en Medellín entre 2020 y 2021* [Boletín de prensa 13]. <https://bit.ly/4btzVBR>
- Secretaría de las Mujeres. (2022). *Seguimiento plan de acción 31 de diciembre de 2020, Municipio de Medellín*. <https://bit.ly/3QRbyWH>
- Universidad EAFIT. (2022). *De cada 100 mujeres jóvenes de Medellín, 28 estuvieron desempleadas en 2021*. <https://www.eafit.edu.co/noticias/agenciadenoticias/2022/De-cada-100-mujeres-jovenes-de-Medellin-28-estuvieron-desempleadas-en-2021>
- Valencia Agudelo, G. D. & Álvarez, Y. A. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: Notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios políticos*, 33, 93–121.
- Weyrauch, V. (2012). *¿Cómo monitorear y evaluar la incidencia en políticas públicas?* CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1764.pdf>
- Zeller, N. (2007). *Políticas públicas: Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas* [Documento de trabajo]. CLACSO. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117033554/pdf_319.pdf