



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

Maestría en Políticas Públicas

*Línea: Gestión Pública y Sociedad Civil*

**Análisis de la política pública LGBTI de la ciudad de Medellín (2011-2017), para la  
atención integral de las múltiples desigualdades de esta población.**

Comunicación Idónea de Resultados

Para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas

**Estudiante: Lina María Giraldo Guzmán**

**Directora: Dra. Myriam Cardozo Brum**

**Sinodales**

Dr. Manuel Canto Chac

Mtro. Juan Pablo Bedoya Molina

Ciudad de México

2018

## Agradecimientos

A Myriam Cardozo por sus desafíos académicos, su lectura dedicada y crítica, por su humanidad y apoyo constante. De verdad, profe, ¡gracias!

A mis compañeras de maestría por sus reflexiones, por compartir solidariamente lo que saben, por tantas noches de trabajos, angustias e histerias, por su afectuosa compañía.

A Manuel Canto que desde el principio creyó en este proyecto académico y lo incentivó.

A Pablo Bedoya que siempre ha estado presente en mis ocurrencias políticas y académicas, en la universidad, en las calles, en la noche ¡en la vida!

A Jesús Rodríguez Zepeda por la confianza, el impulso, el cariño, las conversaciones interesantes y su mirada aguda que nutrieron este trabajo.

A Pablito Correa por ayudarme a recopilar la documentación necesaria para esta investigación, por su compromiso político con la sistematización de la información de la política pública LGBTI.

A Nikita, que con su experiencia me ayudó a nutrir las recomendaciones de este trabajo.

A todas las personas entrevistadas: Paula Tamayo, Daniel Carvalho, Lorena Valencia, Diana Arboleda, Jon Restrepo, Walter Bustamante, Maria Paulina Suárez, Dannys Acevedo, James Granado, Maximiliano Arango y Julián Tamayo.

A Maria Fernanda Carrillo, Mafecita, por sus críticas retadoras, sus inteligentes apreciaciones, por ser familia, ¡por su amor suficiente! Sinceramente, sin la construcción conjunta, no hubiera sido posible.

A mi mamá y a mi papá por haberlo hecho TODO para romper con el *continuum* de violencia, de empobrecimiento, al que te lleva un desplazamiento forzoso de tu territorio y de lo querido, para que sus hijxs construyeran otra realidad.

A la maestría en Políticas Públicas por la oportunidad, a Conacyt, a México.

## Índice de Contenido

<b>Introducción</b>	5
<b>1. Problema público: Situación de derechos de las personas de los sectores sociales LGBT</b>	10
<b>2. Políticas públicas con enfoque de interseccionalidad</b>	16
2.1 Definición de políticas públicas	17
2.2 Desigualdades múltiples: propuestas y desafíos desde la teoría feminista para enfrentar el problema	23
2.3 Políticas públicas con enfoque de interseccionalidad y participativo	29
2.3.1 Usos y retos operativos del enfoque de interseccionalidad	31
2.3.2 Definición del enfoque participativo	37
2.4. Coordinación interinstitucional para la adopción del enfoque de interseccionalidad	42
<b>3. La política pública LGBTI en Medellín</b>	47
3.1 Antecedentes: el movimiento social LGBTI en Colombia y el posicionamiento de sus demandas en la agenda pública	47
3.2 Referentes normativos internacionales	53
3.3 Marco normativo nacional	56
3.3.1 Constitución política de 1991	56
3.3.2 Avances normativos en la protección y garantía de	

derechos: leyes, decretos y sentencias a favor de la diversidad sexual e identidad de género	58
3.4 Marco programático: Condiciones de posibilidad para la construcción de la política pública LGBTI	60
<b>4. Reconstrucción de la política pública LGBTI. Un análisis de trayectoria.</b>	<b>66</b>
4.1 Decidirse a decidir: Proceso de negociación y formulación	66
4.1.1 La definición del problema público como un asunto de transformación cultural	67
4.2 Diseño: Acuerdo 08 de 2011	71
4.3 Implementación	89
<b>Conclusiones</b>	<b>110</b>
<b>Recomendaciones</b>	<b>116</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>121</b>
<b>Anexo Metodológico</b>	<b>125</b>

## Introducción

En Colombia y de forma particular en Medellín, se presentan múltiples violaciones a los derechos humanos de las personas de los sectores sociales LGBT<sup>1</sup>, de manera más frecuente expresadas en violencia verbal y física, amenazas, extorsiones, abusos policiales, vulneración del derecho a la vida en el contexto del conflicto armado que sufre el país; situaciones que les deja en un campo de desprotección y expuestos a un *continuum* de violencias. Por lo tanto, se puede afirmar que existen unos cánones establecidos dentro del proyecto de nación sobre quiénes conforman legítimamente la comunidad, y entre otras expresiones diversas de esa pluralidad, han quedado al margen las mujeres lesbianas, hombres gays, personas bisexuales y trans; razón por la cual han padecido de una desigualdad estructural y una violación permanente de sus derechos humanos. Esta realidad tiene orígenes históricos, sociales y culturales que pueden resultar imperceptibles debido a que están arraigados profundamente en el imaginario patriarcal y heteronormativo de la sociedad y los entes gubernamentales, frente a lo cual persiste una postura permisiva e indulgente.

Es importante aclarar que cuando se hace referencia a las lesbianas, estoy hablando de mujeres cuyas expresiones eróticas/afectivas se dirigen hacia otras mujeres; con gays, a hombres cuyas expresiones erótico/afectivas se dirigen a otros hombres; con bisexuales, me refiero a personas cuyos deseos erótico/afectivos se dirigen de manera indistinta hacia hombres o mujeres; con personas trans, (transgénero, travestis, transexuales) a personas cuyas identidades de género son diferentes del sexo o del género que les fue asignado culturalmente. La experiencia trans puede ser más amplia y compleja, sin embargo, el desarrollo de las teorías frente a este tema desbordan los alcances de esta investigación.

En la última década en Medellín, gracias a la movilización de la sociedad civil organizada se ha puesto sobre el debate público la violación sistemática de los derechos de los sectores sociales

---

<sup>1</sup> “Lo que hoy conocemos como sectores sociales LGBT logró consolidarse en el marco de las negociaciones de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana y la guerrilla de las FARC. Esto ocurrió concretamente en el año 2001, cuando un grupo de personas que se reconocían por fuera de la heterosexualidad se agruparon para adelantar un ejercicio de auto-caracterización como sector y de construcción de una agenda sectorial en el marco del proceso Planeta Paz (2002)”. En: Aniquilar la diferencia. Informe del Centro Nacional de memoria Histórica. Informe sobre las personas LGBTI en el marco del conflicto armado colombiano. Pág 20 <https://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/aniquilar-la-diferencia/aniquilar-la-diferencia.pdf>. Recuperado: 19 de marzo de 2017

LGBT, logrando importantes conquistas simbólicas, políticas y legales. Entre éstas, la construcción de la política pública para el reconocimiento de las diversidades sexuales y de género, construida bajo un proyecto de acuerdo desde el Concejo Municipal. Empero, el abordaje institucional (en Medellín y Colombia en general) de la diversidad, se ha basado en generar políticas afirmativas de inclusión de manera focalizada, es decir, por razones identitarias, que además de no lograr producir las herramientas necesarias a largo plazo de la transformación de las estructuras históricas de dominación, tampoco son suficientes para captar la experiencia situada de estos sujetos en el contexto de Medellín, la cual está marcada por unas condiciones de desigualdad múltiple.

Es importante mencionar como antecedente, el proyecto liberal y multiculturalista de la Constitución Política de 1991, que abrió un escenario posible para la administración de las desigualdades. En gran medida, generó las condiciones constitucionales que permitieron abrir debates sobre sectores sociales que no eran reconocidos. Las limitaciones, es que mediante este modelo, se ha procurado la división de grupos sociales para la administración de las desigualdades, lo cual ha sesgado el reconocimiento del cruce de las matrices de desigualdad: el sistema sexo/género, la segregación territorial, los sistemas de clase, raza/racialización; y que éstas pueden afectar de manera simultánea la vida de los sujetos y por ende así deben ser tratadas y no de manera fragmentada. Esta forma de tratar las desigualdades: por grupos, ha llevado que la administración municipal se organice por sectores especializados, de manera que también se ha dificultado la transversalización y la coordinación entre dependencias para la atención integral de las múltiples desigualdades que le afectan a las personas o un mismo sector social, es decir, hace falta la apertura a nociones situadas para la mejor gobernanza posible.

Es por ello que el interés de la siguiente investigación parte del análisis de “La política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades 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” para abordar la situación de derechos que viven los sectores sociales de las diversidades sexuales y de género en Medellín, Colombia, y problematizar las condiciones sistemáticas de opresión que estos viven, en la medida que se entrecruzan las desigualdades producidas por la estigmatización por raza, proveniencia étnica, diferencias territoriales, el conflicto armado, entre otras; que obliguen a las y los hacedores

de políticas a construir políticas públicas integrales que aborden la complejidad de esta problemática trascendiendo los ceñidos criterios identitarios y sectoriales.

En el entendido que los problemas sociales y políticos son complejos y por esta razón, se ha planteado la urgencia de transitar de la elaboración de políticas desde un enfoque unitario, a un enfoque que le dé un giro a la interpretación y el trato que se le da a los problemas públicos y a la administración de las desigualdades que entran en la agenda gubernamental; encauzando de manera distinta el proceso de la hechura de las políticas, en el que se reconozca que hay más de una forma de desigualdad implicada en la vida de los sujetos y desde esta realidad buscar formas de atención y reparación.

Para ello, es importante buscar marcos de interpretación que coadyuven con el abordaje de esta complejidad. Como propuesta, se analiza el enfoque interseccional para la política pública LGBTI de Medellín y la atención integral de las múltiples desigualdades; ya que este enfoque se ha establecido para mostrar cómo las distintas formas de desigualdad se articulan y se refuerzan mutuamente, demostrando que abordar las políticas públicas como estrategias de igualdad basadas en dimensiones separadas, no recupera la totalidad de la problemática.

Es importante aclarar que cuando se hace referencia a sectores sociales LGBT, se está hablando del movimiento social organizado que se ha autodenominado de esta manera para llevar a cabo sus proyectos y demandas políticas; pero, cuando se hace referencia a la política pública, se hace uso de la sigla LGBTI, en este caso se incluye la “I” que quiere decir “intersexual”, es decir, personas que poseen características genéticas y fenotípicas (cromosomas, genitales, estructura hormonal) propias de varones y de mujeres. Esta se decidió incluir en el nombre de la política pública, para abarcar el máximo de experiencias posibles, sin embargo, aún no hay en la ciudad un sector social organizado alrededor del reconocimiento de la intersexualidad.

#### Consideraciones metodológicas

Desde lo expuesto anteriormente, se plantea como objetivo principal para este análisis, valorar el cumplimiento de la atención integral de las múltiples desigualdades de los sectores sociales LGBT,

contemplada en la política pública LGBTI de Medellín, haciendo un análisis desde el 2011 al 2017, en sus etapas de formulación, diseño e implementación.

Como punto de partida o hipótesis, se comprende que **debido a la falta de un diagnóstico previo y un diseño pertinente, a la insuficiente participación de los sectores sociales LGBTI y a la ausencia de mecanismos de coordinación, la política pública LGBTI está siendo ineficaz para alcanzar sus objetivos.**

Para el diseño metodológico se definieron como variables de análisis: el nivel de eficacia de la política, para identificar el logro de los objetivos en torno a las múltiples desigualdades que se pretende solucionar con la intervención pública; segundo, la existencia o no de un diagnóstico previo de calidad que recupere a la población beneficiaria, su focalización e identifique correctamente el problema, sus causas y consecuencias; y tercero, el papel de la participación de las personas y movimiento social LGBT en el proceso de formulación e implementación.

Para medir dichas variables se definieron dos caminos estratégicos. Por un lado, el camino de la investigación documental en donde se revisaron documentos de gobierno que fueron usados para la formulación, el diseño y la implementación de la política. Por otro lado, el camino de la metodología cualitativa, mediante la cual se realizaron entrevistas semi estructuradas con funcionarias y funcionarios públicos y con activistas que participaron en alguna etapa de la política pública.

La sistematización se realizó con matrices de análisis siguiendo las tres variables con sus respectivos indicadores. Se presenta un Anexo Metodológico (págs. 123 a 132) en que se muestra la construcción de variables e indicadores, los guiones de entrevista, y la matriz de análisis de resultados.

El desarrollo de la investigación se estructura en cuatro capítulos. El primer capítulo presenta la situación de los derechos de las personas de los sectores sociales LGBT, es decir se analiza el problema público que atañe a esta política. En el segundo capítulo, se profundiza en el abordaje teórico con el cual se comprenden las políticas públicas, las desigualdades múltiples, y así, el enfoque de la interseccionalidad en las políticas. En el tercer capítulo, se describe el marco contextual y los antecedentes para la construcción de la política pública LGBTI en Medellín,

Colombia. Finalmente en el cuarto capítulo se realiza el análisis de resultados de cada etapa de la política, en donde se busca triangular la información obtenida en el trabajo de campo cualitativo y en la revisión documental.

## 1. Problema público:

### Situación de derechos de las personas de los sectores sociales LGBT

Este apartado tiene como objetivo ofrecer información y problematizar la situación de derechos que viven las personas lesbianas, gays, bisexuales, y transgeneristas (LGBT) en la ciudad de Medellín, en aras de poder identificar las necesidades a las que corresponde la creación de la política pública de reconocimiento de los derechos de las personas LGBT, y las condiciones particulares que enfrentan en este contexto.

Diversos imaginarios sociales profundamente arraigados en la población de Medellín -al igual que en Colombia en general- han gestado prejuicios desde los cuales se ha marginado, discriminado y excluido<sup>2</sup> a aquellas personas que desde la construcción de sus sexualidades e identidades de género se han apartado de la norma heterosexual. Esta situación ha generado esquemas de diferenciación y de desigualdad social que ha expuesto a las personas LGBT a diversas formas de segregación social y a una situación permanente de violación de sus derechos como la falta de acceso a la educación, a la salud, al espacio público, a la seguridad y al mundo laboral; situación que a su vez les somete a condiciones de precariedad económica.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos a este respecto, reporta:

“Las personas LGBTI, especialmente las personas trans y las personas trans de grupos raciales minoritarios, se encuentran inmersas en un ciclo de exclusión y pobreza que las hace más vulnerables a la violencia. En Latinoamérica, la discriminación y exclusión estructural en el mercado laboral, basada en la orientación sexual, la identidad y expresión de género, es uno de los factores desencadenantes que pone en marcha un ciclo sin fin de pobreza continua”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Gómez (2006) propone una distinción analítica entre “discriminación” y “exclusión”, particularmente para analizar la forma como la violencia es usada desde un lugar u otro en el contexto de la violencia por prejuicio en Estados Unidos. Para esta autora, mientras prácticas discriminatorias estarían orientadas a eliminar o suprimir (Ibíd.). Así, desde una lógica de discriminación la violencia tendría un uso jerárquico mientras desde una lógica de exclusión la violencia tendría un uso excluyente o aniquilante del otro/a (Ibíd.). Si bien esta distinción es útil analíticamente, en la historia y la evidencia empírica lo que se da es un continuo entre una y otra (Ibíd.). En: Colombia Diversa, Caribe Afirmativo, Santamaría Fundación. Sistema de información de violaciones de derechos humanos de personas LGBT en Colombia, junio de 2016.

<sup>3</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América*, 2015, pág. 372.

Por esta razón, las personas de los sectores sociales LGBT se han visto sumergidas en la economía informal o en la actividad delictiva; un ejemplo de ello es el gran número<sup>4</sup> de personas LGBT que se dedican al trabajo sexual y a actividades de microtráfico, enfrentando mayor vulnerabilidad del ejercicio de violencia por parte de grupos armados, bandas criminales y la policía. La Personería de Medellín denuncia que la fuerza pública se presenta como uno de los mayores actores de vulneración de derechos a la población LGBT, lo que equivale a un 52% de los casos de derechos registrados<sup>5</sup>; esto se vio reflejado por ejemplo, en las 47 quejas conocidas por la Personería de Medellín en el año 2012, donde se evidencia que la fuerza pública deja de ser actor que protege a la comunidad y se convierte en un actor que violenta.

Es importante recalcar que, estos problemas socioeconómicos como la pobreza y la desocupación, y de discriminación, exclusión y falta de garantía de derechos fundamentales, a los que se enfrentan los sectores sociales LGBT en Medellín, se exacerban por otros factores como el origen étnico o racial, las particularidades territoriales de dónde habitan, así mismo, en relación al conflicto social y armado que ha sufrido el país. Los estudios realizados para el informe “Aniquilar la diferencia” del Centro Nacional de Memoria Histórica<sup>6</sup> exponen que, de acuerdo con la Unidad de Víctimas<sup>7</sup>, los delitos contra la integridad sexual de la población LGBT tienen un peso relativo 40 veces mayor que el conjunto de víctimas del país, calculándose que en Colombia hay 1.795 víctimas LGBT del conflicto armado, donde 947 de ellas son víctimas por causa de desplazamiento forzado<sup>8</sup>.

Muchas de las personas LGBT desplazadas reportadas en Medellín son provenientes de los cinco corregimientos del municipio, de las comunas periféricas de la ciudad y de las zonas rurales del Departamento de Antioquía; esta situación de desplazamiento intra-urbano y de lo rural a la ciudad,

---

<sup>4</sup> Colombia Diversa, Caribe Afirmativo, Santamaría Fundación. Sistema de información de violaciones de derechos humanos de personas LGBT en Colombia, junio de 2016.

<sup>5</sup> Personería de Medellín. Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín. 2012

<sup>6</sup> Informe sobre las personas LGBTI en el marco del conflicto armado Colombiano <https://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/aniquilar-la-diferencia/aniquilar-la-diferencia.pdf>. Recuperado: 19 de marzo de 2017

<sup>7</sup> La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es una institución creada en enero de 2012, a partir de la Ley 1448, de Víctimas y Restitución de Tierras, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

<sup>8</sup> Informe sobre las personas LGBTI en el marco del conflicto armado Colombiano <https://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/aniquilar-la-diferencia/aniquilar-la-diferencia.pdf>. Recuperado: 19 de marzo de 2017

en muchos de los casos se ve agravada por su condición racial y étnica ya que se genera un dispositivo de desigualdad y exclusión por distintas variables de diferenciación. En el informe de Colombia Diversa se registra la siguiente información:

“Las zonas rurales se convierten en espacios de mayor riesgo para las personas LGBT cuando hay presencia de grupos armados: los grupos armados al margen de la ley utilizan las zonas marginadas de las ciudades y las zonas apartadas de los centros urbanos para afianzar su acción violenta y controlar el territorio, convirtiéndolo en espacios de mayor vulneración de derechos y acciones violentas”.<sup>9</sup>

Por su parte, la Personería de Medellín indica que en el año 2014 (en uno de sus informes más recientes) hubo 4.662 desplazamientos forzados intra-urbanos; debido al nivel de subregistro, no se puede dar una cifra certera frente a los casos de desplazamiento que fueron perpetrados particularmente por ser LGBT; sin embargo, de los casos atendidos, 16 se reconocieron como hechos que se vinculan con el desplazamiento forzado debido a las amenazas de los grupos armados por la orientación sexual de la víctima. Los desplazamientos forzados internos en la ciudad se presentaron en las siguientes comunas: la comuna 8 (Villa Hermosa), la comuna 13 (San Javier), la comuna 60 (San Cristóbal), la comuna 2 (Santa Cruz), la comuna 9 (Buenos Aires), la comuna 1 (Popular), y la comuna 16 (Belén).<sup>10</sup> Además, se registraron 4 desplazamientos más en Cauca y el Bagre, como municipios del departamento de Antioquia; 1 en Tierra Alta y otro en Cali, del Caribe y en el Pacífico colombiano respectivamente.

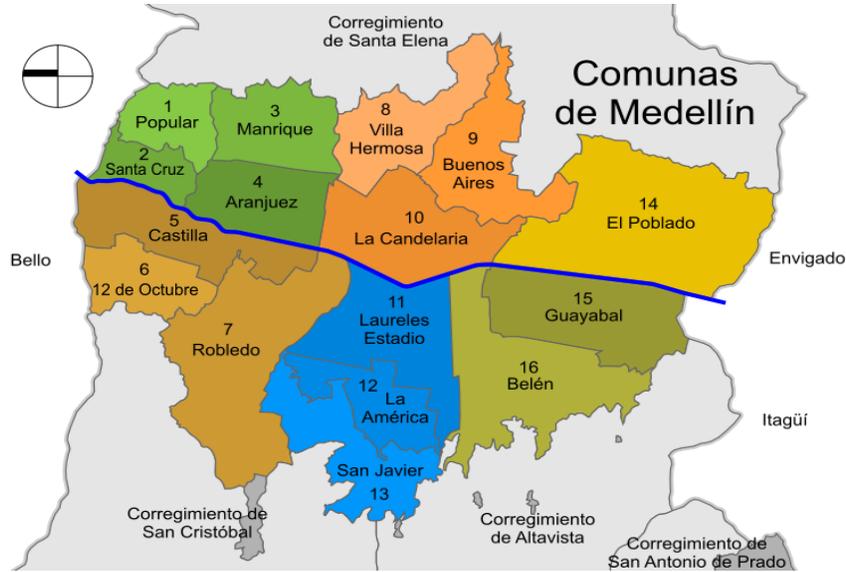
A continuación, se presenta un mapa donde se puede apreciar la división territorial de la ciudad de Medellín por comunas, su área metropolitana y corregimientos.

---

<sup>9</sup> Colombia Diversa, Caribe Afirmativo, Santamaría Fundación. Sistema de información de violaciones de derechos humanos de personas LGBT en Colombia. 2016. Pág. 10

<sup>10</sup> Personería de Medellín. Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín. 2014

## Mapa de las comunas de Medellín



Fuente: Gobernación de Antioquia

De los datos registrados y como puede observarse en el mapa, se evidencia que son justamente la población LGBT de las comunas periféricas (y más empobrecidas) y los corregimientos (zonas rurales) del área metropolitana, los más afectados por el conflicto armado; igualmente, los provenientes de regiones y municipios altamente afrodescendientes, develando el claro cruce de opción sexual, etnia/raza, clase, conflicto armado y espacio geográfico.

Respecto a este entrecruzamiento de relaciones de desigualdad, la Corte Interamericana de Derechos humanos expresa una fuerte preocupación por la vulnerabilidad de las mujeres afrodescendientes con opciones sexuales y de género no normativa:

“Durante su visita a Colombia en octubre de 2014, la Relatora Tracy Robinson recibió el testimonio de tres mujeres lesbianas afrodescendientes que fueron violadas por diferentes grupos armados como forma de castigo por su orientación sexual y que fueron como consecuencia de ello, desplazadas internas. Estos testimonios reflejan que las violaciones se efectuaron con altos niveles

de ensañamiento, crueldad y violencia física, además de humillación verbal reiterada y prolongada sobre su orientación sexual”.<sup>11</sup>

El mismo informe, hace referencia en el *numeral 360* sobre la especial vulnerabilidad a la violencia de las personas de los sectores sociales LGBT afrodescendientes, palenqueras<sup>12</sup> y raizales en el contexto del conflicto armado en Colombia, en este apartado relatan:

“La organización de la sociedad civil corporación Caribe Afirmativo reportó que desde 2007 se han reportado 114 muertes violentas de personas LGBT en la región del Caribe colombiano, de las cuales, 58 han ocurrido en áreas del conflicto armado (Serranía del Perijá, Montes de María, Golfo de Morrosquillo, La Mojana Sucreña, Bolívar, sur de César y Momposina). Las víctimas fueron principalmente mujeres trans y hombres gay y en su mayoría eran personas que se identificaban como afrodescendientes, o eran reconocidas por vivir en áreas pobladas mayormente por personas afrodescendientes, negras, palenqueras o raizales”<sup>13</sup>.

En el caso de la región donde se enmarca la política pública, son hechos muy visibles y recurrentes, ya que el departamento de Antioquia es el segundo con mayor concentración de población afrodescendiente con 13,88%<sup>14</sup> y Medellín (su capital) representa casi el 12% de la población total (más de 236.000, según el censo más reciente)<sup>15</sup>. Esta situación es cada vez más preocupante; hoy en día, las personas afrocolombianas se reportan como las víctimas más frecuentes de desplazamiento forzado, seguidos por la población indígena y el resto de la población<sup>16</sup>.

Por su parte, la corporación Viva La Ciudadanía<sup>17</sup> en su informe “Violaciones a los derechos humanos en el conflicto armado colombiano, desde la perspectiva de las orientaciones sexuales e identidades de género” indica que las personas LGBT con alguna pertenencia étnica y que además son víctimas del conflicto armado representa el 10.5% del total de la población víctima LGBT registrada. Sin embargo, es necesario aclarar

---

<sup>11</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos (2015). Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América. Noviembre. Pág. 38

<sup>12</sup> Las comunidades palenqueras son territorios cimarrones políticamente organizados.

<sup>13</sup> Colombia Diversa, Caribe Afirmativo, Santamaría Fundación. Sistema de información de violaciones de derechos humanos de personas LGBT en Colombia, junio de 2016.

<sup>14</sup> Victor Andrés Álvarez, “Los afros son una población que se hace sentir en Medellín”, El Colombiano, 27 de enero de 2016.

<sup>15</sup> *Ibid*

<sup>16</sup> Garavito, César Rodríguez, Alfonso Sierra, Tatiana y Cavalier Adarve, Isabel. “El desplazamiento Afro”. Universidad de los Andes, Centro de Investigaciones Socio jurídicas. Abril de 2009. Bogotá DC.

<sup>17</sup> La Corporación Viva la Ciudadanía es un acuerdo programático de 8 organizaciones no gubernamentales colombianas, que tiene como misión trabajar por la refundación de lo público democrático en Colombia, teniendo como actor central a la sociedad civil, para una ciudadanía moderna, plural y diversa.

que existe muy poca información debido a diversos factores: las mismas dinámicas del conflicto impiden la denuncia, varios de los instrumentos de caracterización de víctimas no incluyen la variable de género y orientación sexual por lo cual se invisibiliza a las personas con identidades de género y opciones sexuales diversas, causando una doble discriminación alrededor de la misma atención institucional; como lo nombra Colombia Diversa:

“Existe una precariedad y no articulación de los sistemas de registro e información de violaciones y vulneraciones de los derechos de las personas de los sectores LGBT, ya que por razones como el prejuicio, la desconfianza en las instituciones, el desconocimiento de los propios derechos y el riesgo de una doble discriminación poco se denuncie, lo cual hace pensar en un alto nivel de subregistro”<sup>18</sup>.

Otro factor implicado en la falta de información, es la vergüenza misma de las personas al aceptar tener una opción sexual y de género distinta a la heterosexual en el momento de la denuncia y además, solo hasta el año 2012 se integran las denuncias de las personas con sexualidades no heterosexuales en el Registro Único de Víctimas y teniendo en cuenta las características diferenciadas (raza/etnia, particularidad territorial).

Lo anterior evidencia que la invisibilidad, la omisión por parte del gobierno y la falta de articulación de las instituciones con sus sistemas de información, como lo nombra Colombia Diversa, ha desencadenado en la falta de garantías de los derechos de estas personas; manifestándose también en la ausencia de políticas públicas nacionales para combatir las desigualdades y la exclusión por razones de género y opción sexual.

Bajo el escenario planteado resalta que la desigualdad estructural<sup>19</sup> de la que son objeto los sectores sociales LGBT en Colombia y en la ciudad de Medellín en específico, se manifiesta no solo en razón de su opción sexual e identidades de género, sino también en condiciones de desigualdad múltiple. Entre ellas, cuestiones de pobreza, raza, etnia, el conflicto armado y por particularidades territoriales: urbano/ rural; que son

---

<sup>18</sup> Colombia Diversa, Caribe Afirmativo, Santamaría Fundación. Sistema de información de violaciones de derechos humanos de personas LGBT en Colombia, junio de 2016.

<sup>19</sup> La desigualdad estructural es entendida como “resultado de una situación de exclusión social o de ‘sometimiento’ de [grupos vulnerables] por otros, en forma sistemática y debido a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias”. Alegre, M. y R.Gargarella, “El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario”. Edit. Lexis Nexis Argentina, S. A. y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires, 2007, págs. 166 y 167. Citado en: “La discriminación estructural en la evolución jurisprudencial de la corte interamericana de derechos humanos”. Paola Pelletier Quiñones. Revista IIDH. Vol.60. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, pág.207. Recuperado: 21 de febrero de 2017. De: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/viewFile/8518/7615>

características de diferenciación, las cuales son contextuales y afectan de manera simultánea la realización y ejercicio pleno de los derechos.

Como vemos, hablar de violencias heteronormativas<sup>20</sup> en el contexto colombiano, implica comprender que hay una coproducción de distintos sistemas de dominación que se reproducen y constituyen mutuamente; en los cuales hay que hacer énfasis para la creación de políticas públicas, como órdenes sociales que producen las violencias para una visión más amplia y compleja del problema público. Es decir, la experiencia situada de los sujetos está mediada por la relación de estructuras de poder como las que hemos mencionado anteriormente: el sistema sexo - género, la colonialidad, el racismo o los modos de producción, entre otras; por lo tanto, los sujetos no pueden ser reducidos a una sola de estas dimensiones para la hechura de las políticas, en categorías como: LGBT, afrodescendientes, víctimas (categorías que se han vuelto centrales en las políticas públicas poblacionales) sino que requiere una comprensión “interseccional”<sup>21</sup> del problema.

En este sentido, se enmarca un desafío a nivel gubernamental en el diseño e implementación de políticas que incorporen -dentro de sus principios generales- un enfoque (como el de interseccionalidad, que será abordado en el capítulo siguiente) que facilite la adopción de criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de esta población.

## **2. Políticas públicas con enfoque de interseccionalidad**

En el presente texto se desarrollan tres apartados por medio de los cuales se analizan conceptos y categorías desde el estudio de las políticas públicas por un lado, para comprender el papel del Estado en la garantía de los derechos de estos sujetos y conocer algunas de las iniciativas que se han llevado a cabo en políticas públicas interseccionales y participativas y los retos que enfrentan estos enfoques para su operación; y por otro lado, para revisar la coordinación interinstitucional

---

<sup>20</sup> La heteronormatividad es definida por Michael Warner como “el conjunto de las relaciones de poder por medio del cual la sexualidad se normaliza y se reglamenta en nuestra cultura y las relaciones heterosexuales idealizadas se institucionalizan y se equiparan con lo que significa ser humano”. En: Michael Warner. *Fear of a queer planet*. 1991; bloque alternativo de revolución sexual; Concepto heteronormatividad. Pág. 1

<sup>21</sup> . Como afirma la antropóloga colombiana Mara viveros “La interseccionalidad se ha convertido en la expresión utilizada para designar la perspectiva teórica y metodológica que busca dar cuenta de la percepción cruzada o imbricada de las relaciones de poder”. Viveros, Mara (2016) “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”. Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género. Pág 6 En: [http://www.humanas.unal.edu.co/genero/files/6714/8906/4598/La\\_interseccionalidad.\\_Una\\_aproximacion\\_situada\\_a\\_la\\_dominacion.pdf](http://www.humanas.unal.edu.co/genero/files/6714/8906/4598/La_interseccionalidad._Una_aproximacion_situada_a_la_dominacion.pdf) [2 de julio de 2017].

necesaria para el óptimo funcionamiento en la ejecución de la política pública de estudio; se retoma también, algunas bases teóricas de los estudios feministas y de género para comprender los sectores sociales LGBT en un contexto de múltiples desigualdades.

## **2.1. Definición de políticas públicas**

En este trabajo se tomará en cuenta autores y definiciones que van en relación a la dimensión que se le ha otorgado al problema público que se está tratando, y que desde sus definiciones, le adjudiquen la importancia de la participación de los movimientos sociales y la sociedad civil en el proceso de elaboración de las políticas públicas, en aras de buscar marcos analíticos, de organización y gestión alternativos que respondan a los desafíos que enfrenta nuestra sociedad contemporánea; cada vez más heterogénea, dónde es más difícil delegar al gobierno la representación de intereses y se vuelve urgente generar formas más horizontales de acción y movilización política.

En este sentido, se busca incorporar enfoques que propenden a reconstruir el carácter “público” y “político” de la política pública, dándole un lugar importante al proceso de comunicación y acción entre administración pública y sociedad civil, considerando a ésta un actor relevante en la hechura de las políticas.

De acuerdo con lo anterior, es fundamental precisar de qué estamos hablando cuando nos referimos a lo público como punto de partida sobre el debate de las políticas públicas.

La filósofa política Nora Rabotnikof en su libro “En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea”<sup>22</sup> explica como la concepción de lo público ha ido transformándose a través del tiempo y el contexto; muestra de ello, son los tres momentos y sentidos básicos a los que ella se refiere:

En un primer momento, hace alusión de lo “común” como representación del interés general, de lo colectivo que es concerniente a la comunidad y lo que es emanado de ella. Durante un tiempo fue

---

<sup>22</sup> Nora Rabotnikof. En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea. UNAM IIF, México 2011.

el Estado quién encarnó el sentido del interés general; sin embargo, la sociedad civil posteriormente disputó este lugar. En este primer sentido de lo que se considera como público, asevera la autora, se va acercando gradualmente a ser sinónimo de lo “político”<sup>23</sup>.

Un segundo momento hace referencia a la idea de lo público cómo lo “visible” en contraste con lo que es “oculto”. Y el tercero se refiere a lo público como “abierto”, en oposición a lo privado, en la idea que no sea oculto y lo que se caracteriza como no público en la capacidad de acceso para todos.

Rabotnikof explica que, desde una mirada clásica se ha definido lo público descriptiva y normativamente<sup>24</sup>, su origen en primera medida alude a la distinción entre esfera doméstica (lo privado) y la esfera pública como el campo en el que se despliega una ciudadanía libre en las decisiones de los problemas comunes. Posteriormente, con la construcción del Estado y a medida que se fue desarrollando el mercado se da la fragmentación entre esfera pública y privada.

Menciona que para Hobbes el poder soberano se constituye como lo público en cuanto a lo común, pero no de manera abierta; con ello hace una diferenciación cada vez más profunda entre Estado y sociedad, concibiendo lo público como atinente a lo estatal con el atributo de una determinación política cerrada al público. Sin embargo, más recientemente la sociedad civil se ha posicionado en este lugar de lo público cambiando las relaciones sociedad – Estado.

De acuerdo con esta significación de lo público como “común”, podemos decir que las políticas se despliegan en esferas que son concebidas como “públicas”, concernientes a una dimensión colectiva y no privada (o exclusivamente individual) de la actividad humana. Qué además es un proceso “abierto”, que ha pasado, gradualmente, a ser un ejercicio de participación de la sociedad en los asuntos públicos y no sólo del Estado como entidad administradora de lo público y los problemas sociales; sin embargo, es importante problematizar que si bien lo público puede ser abierto y “visible,” puede no ser accesible a todas y todos (en relación a su ejercicio).

Hemos visto reflejado esto, especialmente, con sujetos que históricamente se han concebido por fuera de lo que se ha construido como sujeto normativo; entre ellos: las mujeres, las personas que

---

<sup>23</sup> Ibid

<sup>24</sup> Ibid

viven su sexualidad y construcción de género por fuera del orden regular y por ello han sido excluidos y aislados, viéndose privados de acceso a la esfera pública en distintas dimensiones: No poder habitar el espacio público por la exposición a múltiples violencias; no contar con una identificación que vaya acorde a su construcción identitaria, razón por la cual, se limita el pleno ejercicio de ciudadanía, entre otras, mencionadas por ejemplo en el problema público.

Manuel Canto Chac, hace alusión a esto en su texto “Introducción a las políticas públicas”<sup>25</sup>. En su análisis nos remite a la doctrina liberal para reflexionar acerca de lo público a partir del giro que le da su pensamiento, al tratar de resolver el dilema del interés individual y del interés público “cuando se reconoció el hecho sociológico de la desigualdad real”<sup>26</sup>: si bien las ciudadanas y ciudadanos tienen los mismos derechos no todos tienen las mismas capacidades para ejercerlos realmente.

Comenta Canto que, los individuos tenemos la capacidad de llevar a cabo un proceso en el que se discute, argumenta y negocia los intereses que les convienen a todos. Estos intereses van generando demandas sociales (politizadas) de acuerdo a sus condiciones y poder de alcance, lo que produce relaciones de poder en las que se evidencia una brecha de desigualdad social en donde se logra posicionar un problema público de acuerdo a dichas capacidades.

Lo público entonces, si bien cohabita lo social, no se genera bajo una correlación de intermediación e inclusión necesariamente. Sin embargo; bajo esta realidad, la sociedad civil se ha cuestionado este lugar de visibilidad/invisibilidad como menciona Rabotnikof, generando una politización de lo público con un potencial de emergencia de sujetos políticos y de capacidad de agencia produciendo transformaciones relacionales con el Estado.

En el contexto político, social y jurídico colombiano por ejemplo, se han ido produciendo identidades (consideradas identidades emergentes) que han puesto a debate cómo las políticas públicas pueden privilegiar solo a algunas personas frente a otras al considerar un sujeto político homogeneizado, reproduciendo y reforzando así, lugares de privilegio sin considerar la heterogeneidad, necesidades, intereses y experiencias interseccionales de las y los ciudadanos. En

---

<sup>25</sup> Manuel Canto.” Introducción a las políticas públicas”. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México. 1996

<sup>26</sup> Ibid.

consecuencia, han posicionado agendas con accesos diferenciales a los derechos y han logrado incidir en el diseño de políticas como lo ha hecho los sectores sociales LGBT. Este poder de agenciamiento y de incidencia real, como diría Lucas Platero “es una herramienta de introducir lo político en las políticas”<sup>27</sup>.

Ahora bien, ¿cómo estamos concibiendo las “políticas”. En el libro “la Hechura de las políticas”<sup>28</sup> el autor Luis Aguilar explica que podemos encontrar en la literatura una aproximación hacia una definición de políticas de dos maneras: descriptiva y teórica<sup>29</sup>. En la primera, el debate se centra en si la política es fundamentalmente una decisión de gobierno o implica algo más.

En ese sentido explica que, la noción descriptiva de la política reconoce el carácter institucional, es decir, de la decisión que parte de una institución legítima y legal de carácter vinculante a la ciudadanía. No obstante, al presentarse conceptos disímiles de la política en este sentido administrativo, conductual y planteada más allá de jurisdicciones formales, es dónde aparecen las diferencias en cuanto al énfasis y la definición de la política; por ello este concepto se construye a partir de diversas perspectivas teóricas y valorativas.

Desde una noción teórica, ha sido fundamental el relacionamiento con la producción de conocimiento de la Ciencia Política “en cuanto a sus teorías sobre el poder, el consenso y el conflicto.”<sup>30</sup> Sobre “Quién, cómo y para qué se detenta el poder político colectivamente vinculante”

Siguiendo esta idea, Aguilar cita a Theodore J. Lowi, que parte sobre los debates teóricos de la teoría del poder y se basa en la siguiente proposición:

“las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas. En consecuencia, las relaciones estrictamente políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de "los productos gubernamentales o políticas". Las actividades de *politics* se arman y orientan según las *policies*: en función de los beneficios y ventajas que se espera obtener de las acciones que el

---

<sup>27</sup> Raquel (Lucas) Platero. La interseccionalidad en las políticas públicas sobre la ciudadanía íntima: los discursos y la agenda política española (1995-2012). Universidad Nacional de Educación a Distancia. 2013

<sup>28</sup> Luis F Aguilar. “La hechura de las políticas”. Estudio introductorio, Miguel Ángel Porrúa, México. 1992

<sup>29</sup> Íbid.

<sup>30</sup> Íbid.

gobierno emprende en respuesta a demandas y cuestiones sociales. La política se juega toda en torno de las políticas”<sup>31</sup>

En este sentido, puede decirse que la política en tanto disputa el poder en función de sus intereses se expresa y ejecuta en el proceso de elaboración de las políticas.

Vemos en las distintas significaciones, que la idea de “políticas”, al igual que lo “público”, son conceptos que se han transformado y no existe un consenso general sobre su significado. Sin embargo, puede evidenciarse un cierto grado de acuerdo en relación a que cuando nos referimos a políticas se está aludiendo al ámbito gubernativo y su capacidad para intervenir en los problemas públicos. En relación a este “acuerdo” es importante reflexionar sobre si la política implica algo más de la decisión gubernamental. Hemos dicho que lo político como forma instituyente de la sociedad incide en los productos gubernamentales, lo cual se torna relevante también para lo que estamos considerando como políticas.

Para llegar a una definición más completa sobre las políticas, es preciso enunciar dos conceptos: “eficiencia” y “democracia”, para hacer referencia a que las políticas públicas sean eficientes, no sólo en la idea que los objetivos se obtengan al menor costo, si no que estos se lleven a cabo con uso óptimo de los recursos; y que las decisiones que sean tomadas frente a esta, verdaderamente representen los intereses que se han descrito y promuevan la participación.

Entonces, las definiciones anteriores nos llevan a considerar que las Políticas Públicas, como menciona Manuel Canto, son “cursos de acción”<sup>32</sup> que tienden a solucionar los problemas que atañen a lo **público**, que son definidos por distintas demandas de sujetos y actores sociales (económicos, políticos, sociales etc.) entre los que se producen relaciones de poder y dichas demandas requieren usar de la manera más **eficiente** el gasto público y llevar a cabo mediante mecanismos **democráticos** la actuación de la sociedad frente a las decisiones.

Vale mencionar que, de acuerdo con Canto, las Políticas Públicas en su ejercicio disciplinar y profesional se encargan del análisis de las decisiones y las acciones que pueden tener impacto en

---

<sup>31</sup> Íbid. Pág. 31

<sup>32</sup> Manuel Canto. “Introducción a las políticas públicas”. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México. 1996. Pág.60

los problemas públicos, además de producir conocimiento teórico- metodológico para el análisis de las decisiones de los gobiernos en su función. Mediante esta contribución se ha puesto como objetivo la preocupación por la eficacia<sup>33</sup> de los gobiernos y la mejora de la decisión de los mismos frente a los temas públicos.

Para Aguilar, el análisis de las Políticas Públicas es de carácter empírico y se sustenta en la acción del gobierno en relación con la política, la sociedad y sus ideales. De este modo, teniendo en cuenta la sociedad civil y el desempeño que tiene en la atención de sus problemas suscita una relación de legitimidad; por otro lado, no sólo tener en cuenta las demandas sociales sino la integración de la sociedad civil en la construcción de políticas nutre y agiliza el proceso de solventar las demandas al sistema político para el buen gobierno, entre otras puede contribuir al fortalecimiento de la acción colectiva. Para Luis Aguilar, este análisis implica:

“Dos operaciones: La primera consiste en definir con precisión las realidades empíricas específicas que constituyen la situación social deseada establecida como objetivo de la acción de gobierno, mientras la segunda operación consiste en definir con base en información, razonamiento y cálculo las acciones que se consideran idóneas para producir las realidades que integran el objetivo.”<sup>34</sup>

De esta manera, se considera que las políticas públicas aspiran a ser un mecanismo de acción y de inclusión social efectiva que se ha empleado en los diferentes regímenes democráticos para dar cumplimiento a las demandas de distintos actores sociales, sobretodo, en el caso colombiano a aquellos que han estado invisibilizados como los afrodescendientes, indígenas, de mujeres populares, empobrecidas, racializadas; a los sectores sociales de la diversidad funcional, y de las diversidades sexuales y de género. La efectividad de ésta, se debe también a la participación y el poder de agencia que han tenido los sectores sociales para posicionar sus demandas y posturas políticas en la agenda pública.

---

<sup>33</sup> Con eficacia, me refiero al grado en que se alcanzan los objetivos propuestos en una política o programa público.

<sup>34</sup> Aguilar, Luis. “Marco para el análisis de las políticas públicas”. En Maríñez, Freddy y Vidal Garza (coordinadores): *Política Pública y Democracia en América Latina*, M. A. Porrúa, México. 2009

## **2.2. Desigualdades múltiples: propuestas y desafíos desde la teoría feminista para enfrentar el problema**

Es importante ahora, después de haber reflexionado en torno a la comprensión de las políticas públicas, definir desde qué dimensiones analíticas se está abordando el problema público que a través de una propuesta de política pública se pretende atender.

De acuerdo como se ha interpretado este problema público, en el cual se afirma que las desigualdades que enfrentan los sectores sociales LGBT de Medellín se entienden más allá de la lectura del género y las sexualidades, y que hay otros factores como la raza, la clase, el conflicto armado, los factores territoriales, que han incidido; es necesario como herramienta de análisis y de elaboración de políticas, enunciar que, la intersección de las desigualdades no la entendemos como una sumatoria que incrementa la propia carga si no como una combinación de desigualdades que produce experiencias sustantivamente diferentes. Este cruce de desigualdades se plantea como un sistema complejo de elementos fuertemente interrelacionados. Desde el pensamiento de la complejidad (entendiendo este como la comprensión del mundo como un “todo” entrelazado y sistémico) el estudio de este fenómeno debe hacerse desde una perspectiva holística, es decir, desde la comprensión como un problema multidimensional; y de esta manera, contemplando también las estrategias de gobierno para atender la integralidad del mismo.

Por ello es necesario remitirse a las producciones teóricas de los estudios feministas y de género que han mostrado un creciente interés por aclarar y revelar las desigualdades múltiples que afectan a las personas con sexualidades e identidades de género no heteronormativas: El objetivo ha sido tratar de comprender como se intersectan e interactúan con el género otros factores como la clase, raza/ etnia, opción sexual; y poner de manifiesto que todas son relevantes y constitutivas en la vida de los sujetos.

Al respecto, Nancy Fraser plantea el debate sobre las luchas por el reconocimiento de la diferencia (en las que se enmarca la opción sexual, el género y la raza) que involucran a su vez una pugna por la superación de la desigualdad económica (clase), ya que están intrínsecamente entrelazadas: “las desventajas económicas impiden la participación igualitaria en la creación de la cultura, en las

esferas públicas y en la vida cotidiana. Con frecuencia, esto acaba en un círculo vicioso de subordinación cultural y económica.”<sup>35</sup>

De esta manera, la autora pone en evidencia que las personas que se ven afectadas tanto por la injusticia cultural como por la económica, precisan tanto de reconocimiento como de redistribución. Con la vinculación de estas dos visiones según Fraser podremos construir un marco crítico teórico que se adecúe a las demandas de nuestra era<sup>36</sup>. Así pues, las soluciones redistributivas y de reconocimiento por sí solas serían insuficientes para el abordaje de esta complejidad.

Ahora bien, la sexualidad y el género han sido modos de diferenciación social que se han visto afectados de la misma manera por estas dos formas de injusticia, en este sentido las desigualdades se expresan por un lado, cuando se reducen las posibilidades de acceder a los recursos materiales para la subsistencia en la distribución injusta de las riquezas; y por otro lado, cuando por tener sexualidades e identidades de género no normativas se sufre de discriminación y exclusión que tienen como fundamento imaginarios culturales; es decir que el género se enmarca entonces en la segunda lógica de injusticia.

Sin embargo, en lo cultural, la negación de la diferencia genera exclusión del mundo laboral de las personas con sexualidades no normativas y/o racializadas, o lleva a construir economías que refuerzan los estereotipos asociados con las diversidades sexuales y de género, y/o con el color de la piel; generándose así conexidad entre los estigmas sociales y la desigualdad económica.

María Lugones plantea que en efecto existe una división sexual del trabajo absolutamente racializada y geográficamente diferenciada, lo que ella nombra la “colonialidad del trabajo”<sup>37</sup>; empezando a dimensionar cómo la colonialidad es un elemento constitutivo del poder capitalista que está estructurado en relaciones de dominación y explotación haciendo una clasificación étnico-racial y permeando todos los ámbitos de la existencia, ya sean materiales como subjetivos.

---

<sup>35</sup> Fraser Nancy. “Repensando de nuevo la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes”. *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá. Siglo XXI-Uniandes. 1997

<sup>36</sup> Ibid

<sup>37</sup> Lugones, María. “Subjetividad esclava, colonialidad de género, marginalidad y opresiones múltiples”. En: *Pensando los feminismos en Bolivia*, Págs. 129 – 145. La Paz, Bolivia: Conexión Fondo de emancipaciones. 2012

Así, vemos como entonces el género y lo racial responden a dos lógicas de injusticia: a lo político-económico que se centra en la redistribución y también en lo cultural-valorativo que se sitúa en el ámbito del reconocimiento. A este respecto explica Fraser:

“Cuando consideramos comunidades que se sitúan en puntos intermedios del espectro conceptual, nos encontramos con formas híbridas que combinan rasgos de la clase explotada con rasgos de la sexualidad despreciada. Se trata de comunidades «bivalentes». Como comunidades se diferencian en virtud tanto de la estructura económico-política como de la estructura de valoración cultural de la sociedad. En resumen, las comunidades bivalentes pueden ser víctimas tanto de una distribución socioeconómica desventajosa como de un reconocimiento cultural inadecuado, de forma que ninguna de estas injusticias es una consecuencia directa de la otra, sino que ambas son fundamentales y equivalentes en cuanto a sus causas [...] Tanto el género como la «raza» constituyen comunidades bivalentes paradigmáticas. Aunque cada una de ellas tiene peculiaridades propias, ambas abarcan dimensiones económico-políticas y dimensiones de valoración cultural.”<sup>38</sup>

En este sentido Kimberlé Crenshaw (1989) pone sobre el debate la imbricación de estas distintas relaciones de dominación alusivas al género, la clase, la raza y la orientación sexual, aportando a la búsqueda de un marco de interpretación y de referencia para el abordaje de problemas sociales complejos en los que se presentan más de una forma de desigualdad. Su aporte es sin duda un punto de partida importante, pues sin marcos que nos permitan ver como repercuten los problemas sociales, muchas y muchos caerían en la invisibilidad. Es por ello que el concepto de la *interseccionalidad* nace para confrontar el hecho de que los problemas de justicia social como el racismo y el sexismo frecuentemente se solapan, creando así múltiples niveles de injusticia social; Crenshaw propone un nombre para enfrentar jurídica y políticamente este problema y poder resolverlo.

Es así como esta autora introduce el concepto de interseccionalidad en 1989 en los Estados Unidos, cuando el derecho anti-discriminación estaba siendo sometido a una re-teorización crítica en los ambientes jurídicos reformistas de izquierda que buscaban

---

<sup>38</sup> Fraser, Nancy. “Repensando de nuevo la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes”. *Iustitia interrupta: Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá. Siglo XXI-Uniandes. 1997

“poner de relieve la invisibilidad de “los que no eran blancos” y “de los negros que no eran hombres” [...] Fue el movimiento de los *Critical Legal Studies* el que ofreció las herramientas discursivas y la masa crítica para estructurar este proyecto como una empresa colectiva [...] En particular, permitió conectar la teoría crítica feminista, la *critical race theory* y la teoría posmoderna de una manera que no hubiese sido posible con anterioridad”.<sup>39</sup>

Bajo este contexto se señala que tanto las políticas feministas y antirracistas como el derecho a la no discriminación consideraban solo una forma de desigualdad y de esta manera terminaron por excluir a las mujeres afroamericanas reforzando su situación de subordinación y desventaja al no enunciar que estas discriminaciones se daban por razones de género y raza; por lo cual fue necesario encontrar categorías jurídicas para enfrentar las desigualdades múltiples.

Posteriormente desde el feminismo estructuralista, la autora Patricia Hill Collins comienza a hablar de la interseccionalidad como un paradigma (2000); y en esta misma línea Ange Marie Hancock (2007) plantea la formalización de este paradigma como un acervo que comprende la teoría normativa y a la vez la investigación empírica.

Mara Viveros, investigadora feminista negra colombiana, realiza una recopilación sobre Hancock, acerca de:

“[...] los presupuestos que esta propone para responder a las problemáticas de justicia distributiva de poder y de gobierno y de analizar situaciones concretas y específicas:

1. En todos los problemas y procesos políticos complejos está implicada más de una categoría de diferencia
2. Se debe prestar atención a todas las categorías pertinentes, pero las relaciones entre categorías son variables y continúan siendo una pregunta empírica abierta.
3. Cada categoría es diversa internamente
4. Las categorías de diferencia son conceptualizadas como producciones dinámicas de factores individuales e institucionales, que son cuestionados e impuestos en ambos niveles.
5. Una investigación interseccional examina las categorías a varios niveles de análisis e interroga las intersecciones entre estos

---

<sup>39</sup>La Barbera, Maria Caterina. “Interseccionalidad, un “concepto viajero”: orígenes, desarrollo. 2015 Revisado en: [www.revistas.unam.mx/index.php/inter/article/download/54971/48820](http://www.revistas.unam.mx/index.php/inter/article/download/54971/48820) 15 de julio de 2017 Pág. 112

[...] La interseccionalidad como paradigma requiere desarrollos tanto teóricos como empíricos.”<sup>40</sup>

Por otro lado, la pesquisa que hace Viveros nos remite a la Filósofa Elsa Dorlin la cual arguye que la teoría de la interseccionalidad se ha planteado desde dos aproximaciones a la dominación (que produce las desigualdades) de la siguiente manera:

“Una aproximación analítica: Se refiere a que toda dominación sería por definición, una dominación al mismo tiempo de clase, de sexo y de raza y en sí misma la dominación sería interseccional, y en este sentido el género no podría disociarse coherentemente de la raza y de la clase.

Una aproximación fenomenológica: Se refiere a la experiencia que viven algunos grupos que han sido históricamente discriminados, por ejemplo las mujeres racializadas con respecto del mundo laboral y como quedan excluidas de algunos empleos. La raza, el género y la clase pueden entenderse como ejes diferentes de la estructura social, pero algunas personas y ciertos grupos sociales las experimentan simultáneamente.”<sup>41</sup>

A este respecto la autora Danièle Kergoat, desde el feminismo materialista, menciona que “las relaciones sociales son consubstanciales y coextensivas en la medida que no pueden ser divididas secuencialmente sino para efectos analíticos”<sup>42</sup>. Por ejemplo, una mujer negra no es primero negra y luego una mujer, sino que es una mujer negra y solo se separa el género y la racialidad para efectos analíticos; y son coextensivas porque se reproducen mutuamente.

Retomando los distintos planteamientos, vemos que la interseccionalidad se ha establecido en el ámbito académico para mostrar como las distintas formas de desigualdad se articulan y se constituyen mutuamente; para este estudio las desigualdades que padecen las personas por tener opciones sexuales e identidades de género no heterosexuales se ven reflejadas –entre otras- en la exclusión al mundo laboral, como ocurre de manera muy frecuente con las mujeres transgénero; y en este sentido la discriminación laboral ocasionaría a su vez una desigualdad en términos económicos (relación género/clase).

---

<sup>40</sup> Viveros, Mara. “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”. Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género. 2016 Pág.6 En: [http://www.humanas.unal.edu.co/genero/files/6714/8906/4598/La\\_interseccionalidad.\\_Una\\_aproximacion\\_situada\\_a\\_la\\_dominacion.pdf](http://www.humanas.unal.edu.co/genero/files/6714/8906/4598/La_interseccionalidad._Una_aproximacion_situada_a_la_dominacion.pdf) [2 de julio de 2017].

<sup>41</sup> Ibid. Pág. 7

<sup>42</sup> Ibid. Pág. 8

Pero también, como menciona Viveros, la lectura interseccional no sólo tiene que ver con las relaciones de género, raza/etnicidad, opción sexual; sino que, como se evidencia en las producciones académicas y en las políticas públicas más actuales, han emergido otras categorías (emanadas de los movimientos sociales y civiles) que se han incorporado a la lectura interseccional de las desigualdades y que tienen que ver con el grupo étnico o la discapacidad. En este sentido es importante señalar como la interseccionalidad no define de manera *a priori* cuáles son las categorías necesarias para abordar un problema, sino que es la problemática social misma que manifiesta las desigualdades de las que son objeto las personas y deben ser consideradas desde una perspectiva interseccional.

Así mismo, Mara Viveros hace mención de la importancia de la teorización que han hecho estas autoras con respecto de la interseccionalidad

“para entender su génesis y desarrollo, y el lugar que ocupan la raza y el racismo como modalidades particulares de dominación; igualmente, para explicar la importancia de la experiencia y la práctica social como fuentes de conocimiento, y el lugar asignado a la resistencia, la revuelta y la emergencia de nuevos sujetos políticos [...] Los cuestionamientos teóricos que suscitó el concepto de género en los términos planteados por una de sus primeras teóricas, la historiadora Joan Scott (2010) cuando subraya que el género solo es útil como una pregunta y que en tanto, tal no encuentra respuesta sino en contextos específicos y a través de investigaciones concretas, son también válidos para la interseccionalidad, por esta razón, no basta con preguntar si se trata de una teoría, de un método, de una perspectiva, de una categoría analítica o simplemente jurídica; se requiere formular interrogantes en función de los objetos de estudio”<sup>43</sup>.

Es por esto que desde el presente trabajo, por las condiciones que enfrentan los sectores sociales LGBT de la Ciudad de Medellín se propone abordar la intersección de género, clase raza/etnia, conflicto armado y particularidad territorial, por ser una ciudad que es habitada por un porcentaje significativo de población afrodescendiente, en un contexto de conflicto armado, que comprende una zona rural, o que por motivos de desplazamiento forzado las personas que atiende la política pública provienen de la ruralidad de población campesina e indígena.

---

<sup>43</sup> Ibid

En este orden de ideas, evidenciamos que la lectura interseccional es situada y no hace una definición *ex ante* de las categorías sino que el mismo contexto social y político en el que se enmarca la política, va definiendo el problema social a atender. Para consideraciones de este trabajo, tratándose de personas y de un sector social que se ve afectado en razón de múltiples desigualdades y que pretende desde una política pública abordarse en estos términos, se estudiará la interseccionalidad como posible enfoque para dicha política.

Esta categoría nos sirve en este trabajo para la articulación política, entendiendo que estas dimensiones de las desigualdades pueden ser separadas analíticamente, pero se vive como una totalidad para los sujetos que viven el entrecruzamiento de la desigualdad; así pues, desde nuestro marco de interpretación es abarcada como una estrategia política. El uso de la categoría de interseccionalidad como enfoque para las políticas públicas será explicado en el siguiente apartado.

### **2.3. Políticas públicas con enfoque de interseccionalidad y participativo**

Debido a la complejidad del abordaje de problemas públicos en los que se enmarca más de una desigualdad, es menester buscar soluciones políticas con enfoques que propendan por una atención integral de éstas. Es así, como se propone para este trabajo el estudio de la interseccionalidad como un enfoque adecuado para tratar el problema que enfrentan los sectores sociales LGBT de la Ciudad de Medellín en aras de evaluar su posible adopción en la “Política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género y para la protección, restablecimiento, atención, y la garantía de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (LGBTI) del municipio de Medellín.”

Asimismo, se torna imprescindible hablar de un enfoque participativo que fortalezca los procesos organizativos y políticos de las y los ciudadanos y de las organizaciones que han venido trabajando en la Ciudad de Medellín por el reconocimiento, el cumplimiento y la garantía de los derechos de las diversidades sexuales e identidades de género; quienes finalmente, representan uno de los actores más importantes en el posicionamiento de este tema en la agenda pública.

Un enfoque de interseccionalidad, para que sea efectivo, requiere de la incorporación de la sociedad civil no sólo como complemento, sino como elemento estructurante. Para las autoras Camila

Esguerra y Alanis Bello, la participación ciudadana<sup>44</sup> en políticas públicas interseccionales es imprescindible:

“La adopción de una perspectiva interseccional para la formación de políticas públicas debe fomentar la participación política de los diversos grupos sociales desde una visión articulada de las luchas y los diálogos entre movimientos sociales y políticos. Destruir la lógica sectorial y diferencialista con la cual operan las políticas de reconocimiento del Estado y los movimientos sociales ha de ser un paso necesario para superar las luchas por identidades o "compartimentos estancos" que se acoplan a la colección de diferencias hechas por el Estado.”<sup>45</sup>

La participación de las organizaciones LGBT en el proceso de llevar el tema a las instancias de decisión del concejo de Medellín, logra poner en evidencia de igual manera, la diversidad de este sector social a su interior; es decir, la heterogeneidad tanto de las organizaciones y colectivos con respecto de sus propuestas, debates y trabajo político; como de las particularidades de identidad de género, de opción sexual, territorial, cultural, entre otras; de las personas que las integran. De acuerdo con esto, se plantea necesario y urgente pensar la aplicación de estos dos enfoques en la política pública LGBTI de Medellín. Además, porque permiten reflexionar la manera en cómo estamos entendiendo nuestras sociedades, sus problemas y marcos de acción, la manera de dar respuesta a la resolución de los mismos, y poner sobre el debate, si los mecanismos hasta ahora contemplados son suficientes o si las dinámicas sociales mismas - que son cambiantes - requieren de otro tipo de comprensiones. Considerar la sociedad en las decisiones públicas, coadyuva con la comprensión del lugar a dónde están apuntalándose las demandas al sistema político y el carácter político que concentran.

Al respecto de la importancia de la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos en nuestras sociedades contemporáneas, el profesor Manuel Canto Chac, argumenta: “La participación ciudadana no es una cuestión de moda o de preferencia, sino que es una consecuencia

---

<sup>44</sup> Cabe señalar que, cuando estamos hablando de participación ciudadana, se alude a la injerencia de las y los ciudadanos en los asuntos públicos

<sup>45</sup> Esguerra Muelle, Camila. Bello Ramírez, Jeison Alanis.”Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI: Usos y desplazamientos de una noción crítica”. Revista de estudios sociales, Universidad de los Andes. Núm 49, 2014. págs. 19-32

necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia, con sus implicaciones sobre la política pública en la procura de su mayor racionalidad.”<sup>46</sup>

Además de la racionalidad, diría que en la procura de la legitimidad para ir reconstruyendo las fisuras de la crisis de representación que experimentamos en la actualidad. La falta de confiabilidad en las formas tradicionales del ejercicio del poder, exige una transformación de las prácticas políticas en el establecimiento relacional entre gobierno y sociedad.

A continuación, se ahondará en cada uno de los enfoques propuestos.

### **2.3.1 El enfoque de interseccionalidad en las políticas públicas: Usos y retos operativos**

En este apartado se pretende reflexionar sobre algunos esfuerzos que han contribuido en el esclarecimiento de la interseccionalidad como enfoque en las políticas públicas, su importancia, usos y las limitaciones de su adopción, ya que es un enfoque nuevo y en desarrollo de procedimientos metodológicos para su operacionalización.

Lombardo y Verloo, argumentan que dicho enfoque aporta sobre el trato que se le da a las desigualdades que entran en la agenda pública, para las autoras, hablar de interseccionalidad como enfoque para las estrategias públicas e institucionales, sería aludir a la “interseccionalidad política”, que quiere decir:

“Se refiere a la relevancia que las intersecciones entre desigualdades tienen para las estrategias políticas de instituciones y movimientos sociales, en el sentido de que las estrategias políticas que se dirigen a una desigualdad concreta por lo general no son neutrales hacia las demás desigualdades, sino que pueden, por ejemplo, promover la igualdad de género, mientras, a la vez, discriminan a las mujeres inmigrantes u homosexuales.”<sup>47</sup>

En su estudio, han examinado como la interseccionalidad ha entrado en las agendas, cuáles son las estrategias y condiciones que favorecen su adopción en las políticas en la Unión Europea.

---

<sup>46</sup> Canto, Manuel. “Participación ciudadana en las políticas públicas”. Siglo XXI Editores. México. 2010

<sup>47</sup> Lombardo, Emanuela y Verloo, Mieke. “La interseccionalidad del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea”. Revista Española de Ciencia Política. Núm. 23. 2010 Págs. 11-30

Por su parte, las autoras Hankivsky y Cormier, señalan el vacío que existe en las políticas públicas en relación al enfoque de interseccionalidad, un vacío que se genera en el diseño de políticas y en consecuencia en la implementación, al no dimensionar que la desigualdad no tiene una sola causa, y recalcan la urgencia de construir métodos para su aplicación. Es por ello que se torna relevante el artículo de Olena Hankivsky y Renee Comieer porque hace el esfuerzo de suscitar el debate acerca de la operación del enfoque y brindar herramientas tanto a investigadoras e investigadores como a tomadores de decisión, que están buscando métodos concretos para incorporar una aproximación crítica en el desarrollo, implementación y evaluación de políticas.

Mencionan también que la interseccionalidad lleva a su vez a que se comprenda de otra manera todo el proceso de hacer las políticas, desde la definición del problema, el diseño y la evaluación, exigiendo al hacedor de políticas no quedarse solamente con las dimensiones más visibles de la desigualdad.

Es por ello que el momento del diagnóstico configura un momento sustancial que permite reconocer la multicausalidad del problema. Por lo tanto, este enfoque exige a su vez tener en cuenta de qué manera se recopilará la información en campo, que tipo de información se recogerá y de qué manera será desagregada. Esto servirá posteriormente para pasar del diagnóstico a un diseño interseccional adecuado.

Así, el enfoque de interseccionalidad en la política pública puede ayudar a que los programas sean más eficientes en el sentido que, el enfoque nos conduce a un análisis reflexivo sobre el proceso de creación de significado que le otorgamos a los problemas públicos, logrando identificar el problema de manera situada, proporcionando información más precisa sobre los sistemas de dominación y exclusión y en este sentido, conocer las necesidades particulares a atender posibilitando direccionar los programas, servicios y recursos de manera más “efectiva y eficiente”

Incorporar el enfoque de interseccionalidad en la formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas ha sido un camino difícil, tanto por la complejidad de un abordaje tan amplio como por los retos metodológicos que implica su aplicación. Las autoras señalan los problemas metodológicos en los cuales aún no es clara la operacionalización de la interseccionalidad en las políticas.

Ahora bien, en el contexto colombiano, las autoras Camila Esguerra y Alanis Bello argumentan que la interseccionalidad es una herramienta importante porque:

“En el caso particular de las políticas públicas dirigidas a los sectores sociales LGBTI, la interseccionalidad es una herramienta fundamental para poner de relieve las relaciones de violencia, inequidad y segregación que se establecen entre las diferentes identidades que componen el acrónimo. Los sectores sociales de mujeres lesbianas, trans, bisexuales, personas intersex, hombres trans, bisexuales y gais, son muy distintos entre sí y requieren acciones, planes y programas estatales que reconozcan sus genealogías diferenciadas y operen desde una óptica de opresiones fusionadas, que produzcan cambios culturales y políticos que generen, en últimas, formas de convivencia más equitativas.”<sup>48</sup>

Para las autoras, este enfoque ha tenido gran relevancia y ha constituido un marco de referencia trascendente en la construcción de políticas públicas dirigidas a los sectores sociales LGBTI de la Ciudad en Bogotá, Valle del Cauca y la política nacional que se está diseñando:

“Reconstruimos un mapa de la adopción de dicha categoría en diversas experiencias de formación de instrumentos de gestión pública para las personas y los colectivos con identidades sexuales y de género no normativas en el país, con el propósito de evidenciar cómo la interseccionalidad se ha convertido de manera paulatina en una herramienta del Estado para administrar las desigualdades sociales. Dicha adopción no ha sido automática y ha estado atravesada por diferentes controversias tanto dentro como fuera del aparato gubernamental y el movimiento social LGBTI”.<sup>49</sup>

La experiencia de la política pública de Bogotá llevó a la conclusión, que la participación de los actores en los procesos de formulación y de diseño fue un mecanismo clave para identificar el entrecruzamiento de las desigualdades que viven las personas LGBTI en la ciudad. Esto deja claramente evidenciado, que un enfoque interseccional debe ser participativo.

“En la experiencia de formulación de esta política se tuvo en cuenta, incluso desde el momento de la convocatoria, la necesidad de dar voz a distintas experiencias, en donde se pudiera ver el

---

<sup>48</sup> Esguerra Muelle, Camila. Bello Ramírez, Jeison Alanis. Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI: Usos y desplazamientos de una noción crítica”. *Revista de Estudios Sociales*, Universidad de los Andes. Núm 49, 2014. Págs.19-32.

<sup>49</sup> Ibid

entrecruzamiento entre sexualidad, raza/racialización, etnicidad, edad, género, clase, capacidad/discapacidad.”<sup>50</sup>

Otro punto importante en la formulación de la política pública LGBTI de Bogotá, es el sinsabor que deja a las y los diseñadores de dicha política, ya que fue difícil encontrar los mecanismos a utilizar para hacer operativo el enfoque en la etapa de implementación ya que “se trata de una noción compleja, de una aproximación epistémica que no puede ser reducida a procedimientos o herramientas de gestión simples.”<sup>51</sup>

Más adelante, en el proceso de diseño de la política pública LGBTI nacional se hace una propuesta operativa y de diseño de posibles actos administrativos para poner en marcha el enfoque interseccional (aunque no es suficiente con diseñar actos administrativos, hay que diseñar un método para la aplicabilidad de la interseccionalidad). Este se basa en la creación de un programa nacional de investigación participativa en género y sexualidad que tenía la finalidad de caracterizar a los colectivos y generar procesos de interlocución. La información que de allí se desprenda, servirá de insumo para adelantar estudios comparativos de las formas en cómo operan las desigualdades y los adelantos que se han dado en materia normativa y jurisprudencial sobre género y sexualidades en todo el país.

Y por otro lado, se diseña una propuesta llamada “Diálogos sociales, diálogos públicos” que consiste en diseñar una metodología de construcción participativa de agendas cruzadas entre los sectores sociales LGBT y las instituciones estatales. Dicha propuesta estaría liderada por el Ministerio del Interior.

La ruta operativa trazada muestra que, en primer lugar, sigue pensándose en función del diagnóstico y la participación de los actores, lo cual es un mecanismo necesario pero que ya se había planteado en la política pública LGBTI de Bogotá y se concluyó que no es suficiente. Y en segundo lugar, que para la aplicación de este enfoque, es menester la construcción de agendas cruzadas y comunes tanto de los movimientos sociales como de las instancias gubernamentales.

---

<sup>50</sup> Ibid

<sup>51</sup> Ibid

Es fácil inferir de estas dos propuestas que la adopción de un enfoque como éste no es sencillo; se requiere de una transformación en la concepción de los problemas públicos que vayan más allá de una mirada unitaria de las desigualdades sociales, y por otro lado, nos encontramos ante una administración burocrática que a veces cuenta con pocas herramientas administrativas para enfrentar problemas complejos que requieren de acciones multidimensionales, debido a que trabaja de manera simplificada y aborda los problemas de manera fragmentada para mayor maniobrabilidad en unidades especializadas. Si bien en Colombia cada vez se trabaja más desde un enfoque intersectorial, aún quedan grandes desafíos en los cambios de las rutinas organizacionales de las dependencias públicas. Las autoras, concluyen a este respecto:

“Es evidente la necesidad de hacer transformaciones epistémicas que afecten la manera en que se conciben los sujetos sociales. De esta forma, resulta muy evidente que la incorporación de una perspectiva interseccional a un proyecto social concertado que se refleje y se sirva de maneras de gestión de lo público y caminos para la búsqueda del bienestar y del buen vivir, es una senda larga y compleja que va a requerir desestructuraciones y reestructuraciones de modos de pensar lo público y lo común”.<sup>52</sup>

En relación a lo anterior, las autoras Hankivsky y Cormier exponen que la interseccionalidad refleja las limitaciones de los enfoques tradicionales en las políticas públicas que se enfocan solo en una diferencia; esto podemos verlo en lo que se plantea como enfoque poblacional propuesto por la política pública de Medellín, que es insuficiente para la atención de la población con características tan específicas, que desbordan la estrategia sectorial e identitaria.

De esta manera, el enfoque poblacional (desde el cual se trabaja la política pública LGBTI de Medellín) toma como referencia la división por grupos étnicos, los procesos identitarios y las condiciones particulares que viven las personas para abordar de manera focalizada las políticas, teniendo en cuenta cada una de estas categorías como sector poblacional para generar mecanismos de atención según criterio de diferenciación.

El enfoque de derechos también se encuentra inserto en la política y como nombran las autoras este enfoque “busca ver las experiencias específicas de personas de los sectores LGBTI en relación con

---

<sup>52</sup> Ibid

la realización de derechos”<sup>53</sup>. Es decisivo este enfoque en aras de cumplir con el objetivo de la política en cuanto a la garantía de los derechos, además ha sido estipulado como transversal en la política social; sin embargo necesita de un enfoque (como el interseccional) que deleve los derechos que en efecto deben ser garantizados.

Otro enfoque es el territorial el cual “pretendía explorar las tensiones, jerarquías, dificultad en la delimitación rural/urbano”<sup>54</sup>, que debido a las características territoriales de la ciudad, es un enfoque pertinente, el problema es que no cuestiona las particularidades de las personas que habitan o son desplazadas de las zonas rurales o urbanas en conflicto. De tal manera sigue siendo necesario pero insuficiente.

Hankivsky y Cormier profundizan la crítica señalando que las políticas públicas no pueden dirigirse a un solo elemento de la desigualdad o dirigir las políticas como si fueran grupos homogéneos.

“La premisa que solo se enfoca en características individuales, lleva a una falsa clasificación de la gente que simplemente no refleja las realidades vividas. Las vidas de las personas, sus experiencias y sus subjetividades frente a la política, se constituyen por el cruce de diferentes lugares sociales, como el Foro de Políticas Afro Americano (AAPF; 2009, 2) explica acertadamente, “no todos los inmigrantes contemporáneos son latinos; no todos los prisioneros son hombres; no todos los beneficiarios de acciones afirmativas son afroamericanos; y no todas las personas LGBT son blancas y de clase media.” Por lo tanto, ningún problema social hacia el cual una política se quiera dirigir, puede ser entendido como un producto de un eje de discriminación o hacia un grupo homogéneo. Desde un punto de vista interseccional, las políticas sectoriales son a menudo ineficaces ya que como políticas generales fracasan en ambos sentidos, no atienden las identidades múltiples y no identifican la diversidad al interior de los grupos” (AAPF 2009, 2).”<sup>55</sup> (Traducción libre)

En este sentido, las autoras realizan un análisis a partir del ejemplo de las políticas en contra de las violencias hacia las mujeres, en donde enfatizan en las experiencias comunes de las mujeres maltratadas, dejando así de lado muchas otras experiencias de mujeres en otras circunstancias, ya

---

<sup>53</sup> Ibid

<sup>54</sup> Ibid

<sup>55</sup> Hankivsky, Olena and Renee Cormier. “Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models”. *Political Research Quarterly*, Vol. 64 Págs. 217-229. Published by: Sage Publications, Inc. on behalf of the University of Utah. 2011 Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41058335>. Fecha de Consulta:06-04-2016. Pág. 218

que esta generalización en las políticas hace que se no se vean los múltiples factores de la problemática. Así mismo, exponen el ejemplo de políticas en contra de la criminalidad las cuales han generado la reafirmación del racismo, al orientar las políticas sobre hombres negros, dejando de lado los múltiples factores asociados a la criminalidad.

Los enfoques contruidos por adición de categorías (como el poblacional y el sectorial) que asumen la uniformidad de las experiencias, hacen que los hacedores de políticas terminen usando categorías aisladas que no permiten comprender la realidad y las experiencias individuales de desigualdad.

Otra crítica a estos enfoques, es la competencia que suscita entre las agendas y entre grupos subalternizados a los que pareciera no quedarles otro camino que disputarse el lugar del más marginado para así tener prioridad en la asignación de recursos en la formulación de políticas, lo cual termina en detrimento de generar lógicas de cooperación para transformar el sistema hacia una mejor lógica de distribución.

Por lo tanto, el enfoque interseccional, dirigido a ver la intersección sexualidad, género, raza, clase, víctimas del conflicto armado, particularidades urbano/rurales (como propuesta para la política pública LGBTI de la Ciudad de Medellín), estaría considerando estas particularidades. Es decir, que este enfoque aportaría desde la agenda, en la formulación, en la implementación y en la evaluación para la comprensión del problema público y así garantizando su eficacia.

### **2.3.2 Definición del enfoque participativo**

Aunque ya se ha hablado en el transcurso del texto acerca del enfoque participativo, es importante ahondar más en las propuestas teóricas de la participación ciudadana en las políticas públicas. Es también menester indagar en las condiciones de posibilidad que se dieron para el ejercicio de la participación ciudadana en los asuntos públicos, dado que no siempre fue así y que en los contextos latinoamericanos hemos experimentado diversas experiencias de regímenes autoritarios en los que no era posible dicha participación.

Para Luis Aguilar fueron varios los factores, uno principal fue la falta de capacidad directiva de los gobiernos ocasionada por la crisis fiscal de los Estados sociales (la política de ajuste, la

liberalización de los mercados, y la democratización en el caso de los regímenes autoritarios) y otros factores de orden estructural que acentúan los cambios desarrollados en la estructura económica y la configuración de la vida social (la globalización, la independencia y autonomía de la sociedad y la diferenciación funcional del sistema de sociedad). Estos factores han dilucidado las prácticas de gobierno tradicionales al igual que nuevas formas de gobernar plurales, interactivas, y asociadas en red.

“A partir de la segunda mitad de los años 70, tanto en países desarrollados y en vías de desarrollo, aparecieron situaciones económicas problemáticas que rebasaron la capacidad de respuesta de los gobiernos sociales y evidenciaron los límites de la intervención del estado en los procesos económicos. Los años de la “estanflación” fueron críticos y suscitaron movilizaciones políticas y cuestionamientos intelectuales, que coincidieron en preguntarse sobre las causas del disminuido desempeño directivo del gobierno en desarrollo y bienestar social, así como sobre la pérdida de eficacia que tenían sus instrumentos, sus políticas y sus modos de relacionarse con los sectores de la sociedad”<sup>56</sup>

De esta manera como respuesta a los problemas de la eficacia directiva de los gobiernos, surge la gobernanza como una línea general de respuesta, considerada un enfoque conceptual que hace referencia a la capacidad gubernativa o directiva del gobierno buscando solucionarla a través de la participación.

La gobernanza integra las capacidades de los actores sociales como agentes encargados también de dirección. La gobernanza expresa el conjunto de actividades que se lleva a cabo para dirigir una sociedad, implica la acción del gobierno pero no solamente si no que incluye la acción de actores económicos y sociales; es decir, es un proceso directivo, de la sociedad y de la acción del gobierno; su premisa se basa en la idea que el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente. Aguilar la define como:

“El concepto descriptivo enuncia que el papel directivo del gobierno ha cambiado, que él ya no decide de forma autónoma las políticas ni impone sus objetivos y actividades, debido también o sobre todo a que las organizaciones económicas, sociales y ciudadanas han abandonado su

---

<sup>56</sup> Aguilar F, Luis. “Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar”. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México. 2010. Pág. 9

subordinación o ausentismo y tienen ahora un papel más influyente en la definición y efectución de las políticas, los servicios públicos y los proyectos de inversión (...) La primera elaboración del concepto descriptivo de gobernanza propició en algunos autores que se deslizaran hacia un concepto normativo, cargado con supuestos y juicios de valor, que declaraba que el modo de gobernar “compartido, participativo, interdependiente, relacional, horizontal, por redes, en asociación, público–privado, gubernamental–social, indirecto o mediante terceros” (adjetivaciones descriptivas) era la opción de gobierno apropiada, eficaz, responsable, que debía seguirse sin más en las condiciones de las sociedades contemporáneas”<sup>57</sup>

La gobernanza “es un concepto post gubernamental”<sup>58</sup> que busca ser un nuevo proceso directivo resultado de una nueva forma de relación entre gobierno y sociedad, en el que los actores sociales cuentan con independencia política y poseen una fuerza relativa de acuerdo a los recursos que tienen y el gobierno carece. Vemos entonces que, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, dado que la dirección de la sociedad incluye la acción de un gobierno legítimo (no prescinde de él, es otro actor fundamental).

Por otro lado, se encuentran posiciones académicas críticas en torno a quiénes son esos sujetos que participan, las particularidades como ciudadanas/os y en consecuencia las formas en que deben participar en los asuntos públicos, en un marco específico de gobiernos democráticos que devienen de un postulado moderno y que persiste en nuestras realidades contemporáneas.

Por ejemplo, la autora Iris Marion Young hace una reflexión crítica imprescindible para enfrentar los problemas de la participación de las y los ciudadanos en las decisiones públicas y en la representación específica en la toma de decisiones. Su crítica es planteada a partir de la heterogeneidad de las personas y grupos sociales, por lo cual en la práctica, la participación debe llevarse a cabo desde una idea de ciudadanía diferenciada.

La autora argumenta que la igualdad en la modernidad está concedida desde la universalidad en dos dimensiones. Por un lado, la universalidad definida como general en oposición a lo particular: lo que las y los ciudadanos tienen en común como antítesis de aquello en que difieren; por otro lado, la universalidad en el sentido de leyes y reglas que enuncian lo mismo para todas las personas

---

<sup>57</sup> Ibid. Pág. 35

<sup>58</sup> Ibid

y que se aplican a todas de la misma manera: leyes y reglas ciegas a las diferencias individuales o grupales<sup>59</sup>.

En este sentido Young explica la universalidad de la ciudadanía en el sentido de la participación y la inclusión de todas las personas, y cómo los dos significados de la universalidad están en tensión y son contradictorios. Por lo tanto, hace una propuesta históricamente situada, por medio de la cual desarrolla una teoría democrática participativa que se basa en la asunción de la existencia de diferencias grupales, y de la situación de algunos grupos bajo opresión. Para ello deben pensarse mecanismos institucionales para la representación de grupo como la auto-organización de los miembros/as del grupo en pro del empoderamiento colectivo y una comprensión reflexiva de sus intereses y experiencias; la expresión grupal del cómo afectan las políticas públicas; y el poder de veto respecto de políticas específicas que afecten directamente al grupo.

Young promueve una concepción Habermasiana de la ética comunicativa como la mejor forma de promover resultados justos en los procesos democráticos de toma de decisiones. Esto implica constituir un ámbito público que decida qué grupos merecen tal representación específica en los procedimientos de toma de decisiones, y un programa más amplio de democracia participativa en donde todos/as los/las ciudadanos/as “tengan oportunidad para participar en la discusión y toma de decisiones: asambleas vecinales o de distrito”.<sup>60</sup> (Traducción libre)

Dice Young en sus conclusiones que en la medida en que los grupos son culturalmente diferentes, el tratamiento igualitario resulta injusto en muchos temas de política social, ya que niega esas diferencias culturales o las convierte en un lastre. Por lo tanto,

“el objetivo no es proporcionar una compensación especial a lo que se aparte de la norma hasta que logren la normalidad, sino desnormalizar la forma en que las instituciones formulan sus reglas revelando las circunstancias y necesidades plurales que existen, o que debería existir, en ellas.”<sup>61</sup>  
(Traducción libre)

---

<sup>59</sup> Young, Iris Marion. “Displacing the Distributive Paradigm”, Justice and the Politics of Difference. Princeton University Press, USA. 1990

<sup>60</sup> Ibid

<sup>61</sup> íbid

Así, aunque algunas políticas puedan justificar la exclusión y la estigmatización de grupos especialmente marcados, se trata de dar un significado positivo a la diferencia de grupo como terreno de lucha política hacia la justicia social, en donde por medio de la auto-organización y la representación se defiendan los valores de participación, capacidad y expresión, y se minimicen las condiciones de opresión y dominación.

La autora propone una noción de ciudadanía diferenciada como la mejor manera de lograr la inclusión y la participación, mostrando así, que el ideal de voluntad general ha excluido en la práctica a los grupos considerados incapaces de adoptar ese punto de vista general. Es decir, la voluntad general ha tendido a imponer una homogeneidad a los ciudadanos/as, por lo cual, la inclusión y participación requiere de mecanismos para la representación grupal. Afirma la autora que el tratamiento igual tiende a perpetuar la opresión y las desventajas, por lo cual es necesaria la articulación de derechos especiales orientados a defender las diferencias de grupo.

De esta manera Young nos abre un panorama amplio sobre lo que implica la participación de las y los ciudadanos como de los movimientos sociales, comprendiendo la pluralidad de estos. Esta idea se asemeja a la que hemos venido desarrollando sobre la participación necesaria que debe constituir el enfoque de interseccionalidad, como hemos visto en la experiencia de Medellín y Bogotá, la participación de las organizaciones en la formulación de las políticas fue crucial para entender y reorientar el problema público que era más complejo que el sólo reconocimiento de lo LGBT.

En suma, la trascendencia de la participación de las comunidades al interior del sector público es vital para enfrentar problemas sociales complejos en tanto que posicionan en las agendas las problemáticas reales y concretas que les afectan. Un enfoque interseccional coadyuva con la integración de éstas en las distintas etapas del proceso de las políticas, mejorando su eficacia. Nos queda un punto poco teorizado tanto en las teorías feministas, de género y de políticas públicas y es como hacer efectivo dicho enfoque, para ello a continuación se abordará el concepto de la coordinación interinstitucional.

## 2.4. Coordinación interinstitucional para la adopción del enfoque de interseccionalidad

Como las dependencias públicas se especializan por sectores: salud, cultura, educación, mujeres, diversidades sexuales, hacienda, entre otros; pedir que se atienda integralmente como dependencia un problema público podría desbordar su capacidad administrativa, humana, técnica y de recursos, por ello, se ha recurrido a hablar en los últimos tiempos sobre la coordinación interinstitucional en la resolución de los problemas públicos complejos atinentes sobre todo a la política social.

Desde la visión de Carlos Gerardo Molina e Isabel Licha expuesta en su texto “Coordinación de la política social: criterios para avanzar”<sup>62</sup>, la coordinación más que un fin último es un instrumento estratégico que coadyuva al logro de los objetivos principales en la consecución de la política social. Ésta puede entenderse como un proceso político y técnico a la vez y de orden analítico como instrumental. Es político porque se ve afectada por las relaciones de poder que se generan entre los distintos actores de la política social, e igualmente por la institucionalidad formal e informal en la que opera dicha política; en este ámbito, es importante reconocer la coordinación social pues ya no se concibe la política desde la centralidad jerárquica que coordina el conjunto social.

Por otro lado, también es considerado un proceso técnico, ya que requiere de *expertise* para diagnosticar los problemas y elaborar opciones y decisiones. La coordinación es útil como procedimiento que “permite eliminar incoherencias y redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales”<sup>63</sup>. En ese sentido, la coordinación ayuda a lograr los siguientes objetivos:

- “Evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas;
- Reducir las inconsistencias de las políticas;
- Asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas;
- Atenuar el conflicto político y burocrático;

---

<sup>62</sup> Licha Molina, Isabel, Gerardo Molina, Carlos. “coordinación de la política social: criterios para avanzar”. Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social “INDES”. 2006

<sup>63</sup> Ibid, pág. 1

- Promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas”<sup>64</sup>.

Los autores afirman que, la falta de coordinación que enfrentan hoy en día los gobiernos contemporáneos se atribuye en gran medida a la desarticulación entre el diseño e implementación de políticas. Se ha evidenciado que la coordinación jerarquizada y centralizada del Estado y del mercado son formas insuficientes de coordinación en el mundo globalizado debido a la complejidad cada vez mayor en las que están inmersas las políticas, incorporando cada vez más una multiplicidad de actores, volviéndose sumamente relevante la cooperación entre estados-mercado y sociedad, entre otros.

De acuerdo entonces con las consideraciones planteadas y de acuerdo a los autores, la definición de coordinación que integra las diversas perspectivas y dimensiones expuestas, sería la siguiente:

“Un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal), y de diferentes alcances (macro, meso y micro), que involucra a diferentes actores y sectores, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias que favorecen el logro de objetivos estratégicos”.<sup>65</sup>

Ya hemos visto anteriormente a que se refiere con un proceso político y técnico, ahora, en relación a la verticalidad y la horizontalidad, se dice que la coordinación vertical es clave para que el gobierno central asegure el desarrollo de la misión organizacional de las partes involucradas en el proceso de la política social de una manera más integrada. La coordinación horizontal por su parte, se articula con las estructuras verticales por autoridad, pero también para resolver tensiones y asegurar la responsabilidad y sentido de propósito de la coordinación horizontal.

Los actores de este proceso de coordinación son actores públicos gubernamentales y no gubernamentales. Estos van en miras del logro de sus objetivos, los cuales no pueden cumplir por si solos, y por ellos los actores claves son los más significativos e influyentes en la toma de decisiones; pero estos tienen asimetrías de poder entre sí dado que cada uno mueve sus propios

---

<sup>64</sup> Ibid

<sup>65</sup> Ibid

intereses y poderes (recursos) por ello los conflictos son latentes y la coordinación como proceso debe contribuir a reducirlos nivelando las asimetrías de poder.

Para poder hacer efectiva esta coordinación se requiere de mecanismos como “los comités de gabinete, comités interdepartamentales *ad hoc*, mecanismos de consulta y sistemas de planificación estratégica”<sup>66</sup>. Estos mecanismos no son excluyentes sino más bien complementarios para reforzar el proceso y contribuir a la finalidad de la coordinación.

Por lo tanto, buscando como operacionalizar el enfoque interseccional en la política pública LGBTI de Medellín, propongo retomar la creciente importancia que se asigna a los esfuerzos colaborativos entre el sector público a través de la coordinación interinstitucional, como con las comunidades. Las acciones encaminadas a las transformaciones de los roles y las relaciones de género deben constituirse de una interacción de múltiples actores, de actividades conjuntas e intercambios materiales, de recursos humanos, de información, entre otros, en una forma de interdependencia.

La lectura interseccional de las desigualdades y necesidades de la población que atiende la política, se torna imprescindible porque justamente va determinando de acuerdo con ello quiénes son los actores (secretarías) que deben coordinarse, sin dar por hecho quienes deberían ejercer las acciones afirmativas. Por ejemplo, en el acuerdo municipal 08 de 2011, se establece que todas las entidades de orden municipal que tengan dentro de sus funciones la atención y garantía de los derechos de los ciudadanos deben considerar la protección de las personas que se reconocen como LGBTI; pero la confluencia de tantos actores no ha ayudado a responder con eficacia ante el problema público y dificulta la adaptación de las secretarías a las complejas exigencias que surgen en la implementación de la política. Por ello debe definirse según el problema a atender las estancias a intervenir, las cuales deben corresponder tanto misional como administrativamente con las demandas públicas; que genere además un interés común entre las secretarías como técnica de articulación de estas difíciles relaciones intersubjetivas.

De esta manera la colaboración entre las estancias puede crear vínculos más horizontales en tanto que está guiada a la consecución de objetivos comunes, y no solamente al desempeño de funciones. Para la coordinación como un proceso estratégico, menciona Alejandro Navarro en su libro “La

---

<sup>66</sup> Íbid

coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del programa hábitat”, es necesario pensarlo en relación a tres estrategias de acción conjunta que “se traslapan a lo largo de un continuum de complejidad y de compromiso”<sup>67</sup>, éstas son (Tabla 1):

**Tabla 1: Estrategias de acción para la coordinación interinstitucional**

<b>Interacción</b>	<b>Cooperación</b>	<b>Colaboración</b>
<p><b>Definición:</b> Se refiere al proceso de dar y recibir información. Es el más informal de los acoplamientos organizacionales y, consecuentemente, se puede utilizar fácilmente. Refleja un nivel inicial de confianza y de compromiso entre las organizaciones.</p>	<p><b>Definición:</b> proceso por el cual dos o más organizaciones (o individuos) intercambian información y modifican sus actividades para obtener un beneficio mutuo o alcanzar un propósito común. Una relación cooperativa exige que la información sea compartida pero la autoridad es conservada por cada organización. En las relaciones cooperativas, los recursos y las recompensas se tratan por separado. No obstante, la cooperación requiere más compromiso organizacional que la interacción y la decisión de modificar actividades se considera una estrategia importante dirigida a darle cierta funcionalidad a un</p>	<p><b>Definición:</b> proceso a través del cual diferentes actores constituyen una estructura de toma de decisiones para analizar un problema de forma conjunta y evaluar las diferentes alternativas de solución que cada uno de ellos tiene desde su perspectiva individual, con ello logran superar una visión parcial o limitada del problema y de esta manera obtienen la solución óptima de acuerdo con los recursos disponibles.</p>

<sup>67</sup> Alejandro Navarro Arredondo. “La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del programa hábitat”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LXII Legislatura. 2013

	sistema interorganizacional que se encuentra desacoplado.	
<b>Ejemplo de interacción:</b> dos organizaciones o individuos comparten información sobre sus objetivos, metas y líneas de acción más importantes, así como de los recursos con que cuentan sus áreas y departamentos.	<b>Ejemplo de cooperación:</b> dos o más organizaciones o individuos comparten información sobre sus metas y objetivos, gracias a ello deciden modificar su calendario y programa de actividades para mejorar el servicio a un cliente común o para solucionar un problema de manera conjunta.	<b>Ejemplo de colaboración:</b> dos o más organizaciones o individuos toman decisiones consensuadas sobre determinado conjunto de acciones, lo cual implica ir más allá de un proceso netamente consultivo y otorgar poder de decisión a todos los actores directamente afectados.

Fuente: Elaboración propia con información del libro de Alejandro Navarro (2013), “La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del programa hábitat”

Estos mecanismos nos abren el espectro de las herramientas de la función administrativa que se pueden implementar en aras de buscar una acción más conjunta entre los entes gubernamentales según sus funciones y competencias para la consecución de un problema común. Desde una perspectiva instrumental y racional, estaríamos hablando de un proceso de **colaboración**, dado que las instancias persiguen intereses comunes y se encuentran inmersas en un ambiente de incentivos y oportunidades. Cuando dos o más dependencias de manera discrecional sincronizan sus acciones están aprehendiendo la **cooperación**. De igual forma, se genera en las rutinas cotidianas informales los intercambios de información y de diálogo considerados como un proceso de **interacción**. Más adelante revisaremos el uso y pertinencia de ellas en la coordinación para la política pública LGBTI en la administración de Medellín.

Es importante mencionar que la participación y la coordinación abordadas en este capítulo, permiten avanzar hacia la interseccionalidad pero no la garantizan, ya que se requieren cambios culturales más profundos en torno a la concepción de las políticas y la internalización de nuevos marcos de referencia. Puede suceder que los actores involucrados se reúnan, trabajen en comités, generen herramientas de colaboración, entre otras, pero si no han internalizado el enfoque pueden

seguir encarando el diseño de políticas sin recuperar la interrelación entre problemas, es decir, poniéndose de acuerdo sobre cómo se los dividirán.

Cambiar las rutinas administrativas y los valores institucionales para la incorporación de nuevos marcos de acción no es imposible. Sin embargo, el sistema de creencias de las culturas organizacionales es un factor crucial de obstáculo o viabilidad para incorporar la interseccionalidad como enfoque en las políticas públicas.

### **3. La política pública LGBTI en Medellín**

En el presente capítulo se aborda el contexto sobre el cuál se crea la política pública LGBTI de Medellín, empezando por las luchas del movimiento social y el posicionamiento de sus demandas en la agenda pública y los logros obtenidos, como el proceso despatologizador de la categoría homosexual en el que tradicionalmente se ubicaba, y se logra reorientar como una categoría política afirmativa de la diferencia desde la cual se empieza a interlocutar con el Estado y crear leyes en este sentido. De esta manera, se hace un recorrido de la normatividad internacional y nacional prevaleciente, que define leyes, decretos y sentencias a favor de la diversidad sexual y de género, con las cuales se sostuvo la argumentación para la creación de las políticas públicas para los sectores sociales LGBT en Colombia; asimismo se enuncian las condiciones de posibilidad política y programáticas que se dieron en Medellín, para la materialización de la política pública local.

#### **3.1 Antecedentes: el movimiento social LGBTI en Colombia y el posicionamiento de sus demandas en la agenda pública**

En la segunda mitad de la década de los setenta, empiezan a surgir las primeras acciones colectivas de hombres homosexuales con una agenda construida alrededor de las sexualidades por fuera del orden regular en Medellín. Es importante mencionar que la categoría “homosexual” tomó fuerza en el proceso patologizador de la “personalidad homosexual” desde las disciplinas médicas y psicológicas; y también en el estigma de criminalización de las prácticas y orientaciones sexuales no heterosexuales. Años después, gracias al posicionamiento del mismo movimiento que se venía

gestando (no solo en Colombia sino alrededor del mundo) esta categoría fue posicionada en las políticas afirmativas antidiscriminatorias, así pasó “de ser el término médico para clasificar una enfermedad a ser una categoría política afirmativa de la diferencia”<sup>68</sup>.

Con la influencia de intelectuales de clase media, se consolida en Medellín “El movimiento de liberación homosexual” liderado por León Zuleta, este movimiento tenía una fuerte inclinación marxista, desarrollando un intenso activismo acompañado de otros grupos como los feministas. La aparición de este movimiento constituye en Medellín y en Colombia en general, un hito fundamental en la historia de la visibilización y la exigibilidad de los derechos de la población homosexual.

Este movimiento se gesta igualmente en otros países de la región. En Argentina, nace con el nombre “Frente de Liberación homosexual”<sup>69</sup>, en México “Frente Homosexual de Acción Revolucionaria”<sup>70</sup> y en Brasil con dos organizaciones llamadas “SOMOS” y “Lampião da Esquina”<sup>71</sup> las cuales generaron también alianzas con grupos feministas que en ese tiempo se estaban estableciendo como organizaciones de carácter político.

En ese momento el acento se ponía no sólo en el problema del reconocimiento del sujeto homosexual, sino como un movimiento que cuestionaba el sistema en miras de una lucha política basada en la construcción de una sociedad sin clases y sin diferencias sexuales.

En ésta época, surgen en Medellín una serie de espacios de homosocialización que fueron muy visibles, por lo cual se convirtieron en un foco de atención para las autoridades estatales y su persecución, pues en Colombia, desde 1936 la criminalización de la homosexualidad estaba fuertemente establecida en el código penal, el cual, castigaba a aquellas sexualidades que se encontraban fuera del orden regular por medio de una figura jurídica llamada “acceso carnal homosexual”. Más adelante, se añade la figura de “contravención”, que no implica un delito pero si un daño a la moral y a los valores tradicionales y por lo tanto conlleva una sanción, de esta

---

<sup>68</sup> Figari, Carlos. El movimiento LGBT en América Latina: Institucionalizaciones oblicuas. Pág. 228 Revisado en: [http://www.justiciajujuy.gov.ar/justiciajujuy/images/Prensa/PDFs/figari\\_el-movimiento-lgbt-en-argentina.pdf](http://www.justiciajujuy.gov.ar/justiciajujuy/images/Prensa/PDFs/figari_el-movimiento-lgbt-en-argentina.pdf)  
Revisado el 20 de julio de 2017

<sup>69</sup> Ibid

<sup>70</sup> Ibid

<sup>71</sup> Íbid

manera, se ratifica explícitamente la negación del espacio público para el despliegue y ejercicio de la libre expresión y la ciudadanía.

Posteriormente, en la década de los ochenta, además de estas prácticas violentas del Estado (legales y legitimadas) se suma la explosión del narcotráfico en Medellín. Entre otras, este fenómeno impulsó la conformación de distintos grupos armados como fuerzas estatales especializadas y para-estatales con la finalidad de recuperar el orden social, como fue por ejemplo el Departamento de Orden Ciudadano (DOC), institución del gobierno local a la cual se le ha comprobado vínculos con el narcotráfico y el paramilitarismo<sup>72</sup>. Estos grupos configuraron nuevas formas de violencia hacia las personas con sexualidades e identidades de género por fuera del orden regular; las personas homosexuales y las travestis se convirtieron en un foco de los “escuadrones de la muerte”<sup>73</sup>. Las mujeres lesbianas también fueron foco de la violencia de los grupos armados quienes padecían (padecen) de las llamadas “acciones correctivas”.

Este contexto es importante ya que estos grupos configuran una nueva ciudad y ocupan un lugar crucial en la gobernabilidad de ésta. Los grupos de narcotraficantes y paramilitares, no solo se dedicaron a la actividad del expendio de drogas sino que controlan y regulan la vida cotidiana; extorsionan y cobran “vacunas” a cambio de seguridad, la cual implica hacerse cargo de lo que para ellos es una amenaza de la estabilidad social y política, de tal manera se convierten las personas con sexualidades e identidades de género por fuera del orden regular en un blanco de exterminio, haciéndolo evidente y de manera explícita por medio de panfletos de “limpieza social” en los que era frecuente encontrar: guerrilleros-milicianos, borrachos, marihuaneros, prostitutas, travestis, “cacorros”<sup>74</sup>, delincuentes y personas de otros sectores sociales marginados.

Si bien en ese momento el tema de las violencias producidas por el narcotráfico y los grupos paramilitares no eran parte de la agenda del movimiento, es menester mencionarlo para reconocer desde cuándo y cuáles son los efectos que ha tenido el conflicto armado en las personas de los

---

<sup>72</sup> Ruth López Oseira, Pablo Bedoya Molina. Existir, habitar y resistir. Memoria histórica de las personas LGBTI en Medellín. Universidad Nacional de Colombia – Alcaldía de Medellín. 2014

<sup>73</sup> Es la denominación que se popularizó en Medellín para designar a los múltiples grupos que llevaban a cabo asesinatos selectivos.

<sup>74</sup> Los cacorros es una forma peyorativa de nombrar a los hombres homosexuales; y es también usada para referirse a los hombres que socialmente se identifican desde la heterosexualidad, sin embargo entablan relaciones homoeróticas en la clandestinidad.

sectores sociales LGBT ;y así, identificar por qué en el contexto actual es relevante en las agendas y políticas públicas que se están construyendo alrededor de temas de víctimas y las diversidades sexuales y de género.

Además, en la década de los años 80, empieza a hablarse del virus del VIH en Estados Unidos, desde entonces, una serie de iniciativas se organizan alrededor de las prácticas de prevención del virus. Las personas homosexuales y transgeneristas fueron las más afectadas en la oleada del VIH/SIDA, así como inmigrantes y personas afrodescendientes; de tal manera, que se reconfigura la organización del movimiento homosexual en función de sus demandas, en tanto que se seguía el debate del reconocimiento de la diversidad, pero además el virus del VIH se configuraba como un problema de salud pública, y a su vez se ponía en cuestión la estigmatización por considerarles un grupo con alto factor de riesgo. Por esta razón se plantean para la construcción de políticas unos objetivos de carácter “integracionista”<sup>75</sup>, es decir, que se considera el reconocimiento a las personas homosexuales pero señalando además que es necesario combatir el estigma y ampliar la base de derechos. Sin embargo, las políticas tanto de los propios Estados como de las organizaciones internacionales se dirigieron al combate y la prevención del virus.

En Medellín, hasta principios de los años noventa, surgen liderazgos en torno al tema del VIH y se convierten en parte de la agenda y activismo del movimiento social, aunado a los temas de derechos sexuales y reproductivos en el que las mujeres tenían una gran visibilidad política. Los años noventa representaron otro escenario para el movimiento social: la homosexualidad estaba despenalizada y la constitución de 1991 había abierto un espectro importante al definir la República de Colombia como un Estado Social de Derecho, el cual posibilitó que se gestaran más asociaciones civiles y una apertura mayor a la exigibilidad de derechos.

En vista de que el movimiento se consolida a través de una categoría identitaria unitaria: “homosexual” surge la necesidad de evidenciar las especificidades de las mujeres lesbianas, por lo que entonces, nacen algunos grupos de lesbianas y feministas en la segunda mitad de la década de los 2000. Hacia el año 2006, nace en Medellín el primer colectivo de mujeres lesbianas: AMAM

---

<sup>75</sup> Figari, Carlos. El movimiento LGBT en América Latina: Institucionalizaciones oblicuas. Revisado en: [http://www.justiciajujuy.gov.ar/justiciajujuy/images/Prensa/PDFs/figari\\_el-movimiento-lgbt-en-argentina.pdf](http://www.justiciajujuy.gov.ar/justiciajujuy/images/Prensa/PDFs/figari_el-movimiento-lgbt-en-argentina.pdf)  
Revisado el 20 de julio de 2017

(Asociación de Mujeres que Aman a Mujeres) y posteriormente la Red Feminista Antimilitarista la cual

“Formó una línea interesada en la propuesta política y académica del feminismo lésbico en el marco del Feminismo Autónomo Latinoamericano [...] Esta propuesta se enmarca en una teoría y una praxis que se preocupa por las estructuras de opresión y violencias que viven las mujeres y propone de nuevo una visión sistémica de las estructuras de poder que incluye no sólo el patriarcado y la heterosexualidad obligatoria, sino también el racismo y el capitalismo. Esta perspectiva también está fundamentada sobre una posición anti-colonial y decolonial, que ha ido también aunada a una posición crítica radical respecto al Estado y a su discurso multiculturalista, que ha ocultado las violencias que viven las mujeres lesbianas en la ciudad y el país. Este espacio ha servido también para conectar al movimiento social de mujeres lesbianas de la ciudad con otros procesos y movimientos intelectuales en América Latina y el Caribe.”<sup>76</sup>

El movimiento social y político ha pasado de nombrarse como movimiento “homosexual” a reconocerse como movimiento LGBTI (lesbianas, gais, bisexuales, transgeneristas e intersexuales), denominación asumida como una perspectiva identitaria que ha resultado útil como estrategia dentro de la lógica de las políticas públicas sectoriales. Este lugar ha servido de espacio estratégico para interlocutar con el Estado y poder incidir en la orientación de los recursos a programas públicos para la obtención de derechos.

El posicionamiento político de las organizaciones hoy en día, va más allá de la denuncia; los liderazgos que surgieron en las últimas décadas han hecho un gran esfuerzo por promover leyes y políticas a favor del reconocimiento y garantía de sus derechos logrando diversos avances en relación a las uniones maritales de hecho y la posibilidad de afiliarse a la compañera o compañero afectivo permanente en el sistema de seguridad social; el reconocimiento de la sustitución pensional de la compañera o compañero y la igualdad de requisitos de todas las parejas para acceder al derecho de pensión sobreviviente; y así propiciar políticas públicas municipales como en el caso de Medellín, Bogotá y Cali y promover la política LGBTI nacional.

---

<sup>76</sup> Ruth López Oseira, Pablo Bedoya Molina. *Existir, habitar y resistir. Memoria histórica de las personas LGBTI en Medellín*. Universidad Nacional de Colombia – Alcaldía de Medellín. 2014. Pág. 147

Por otro lado, los movimientos sociales y políticos lograron que a través de leyes y políticas se reconociera la desigualdad estructural de la cual son objeto. Esto tiene que ver principalmente con las condiciones económicas y laborales precarias, la falta de acceso a la educación, a la salud y al espacio público por falta de garantías de protección de las autoridades con respecto de la violencia homofóbica que enfrentan en las calles, y la violencia institucional y policial.

Además, han puesto sobre el debate que en contextos del conflicto armado colombiano, la violencia hacia las personas que se alejan de la heteronorma no es ajena ni se presenta como un fenómeno aislado, es decir, las violencias infligidas no se dan sólo por el hecho de habitar en entornos de conflicto armado si no por tener opciones sexuales y de género no normativas. Por esta razón como se ha nombrado desde el Centro Nacional de Memoria Histórica<sup>77</sup>, ha sido importante evidenciarlo de manera situada, pues si bien en dicho contexto los hechos victimizantes no sólo se producen contra las personas no heterosexuales, la discriminación histórica que han sufrido hace que sean afectadas de manera diferenciada; con el agravante de que las violencias que les afectan se encuentran mucho más invisibilizadas lo cual profundiza las distintas formas de discriminación, exclusión y exterminio.

Asimismo, organizaciones como Colombia Diversa y Santa María Fundación, a nivel nacional; Caribe afirmativo, en el caribe colombiano; así como los movimientos de víctimas a través de sus informes, incidencia en las políticas municipales y de orden nacional, en las leyes y sentencias, avanzaron en la inclusión y reconocimiento de las víctimas LGBT, y por lo tanto en la materialización de la reparación considerando esta particularidad. El Centro Nacional de Memoria Histórica como institución pública, ha jugado un papel fundamental en la recuperación de la memoria de las personas LGBT y colectivos víctimas del conflicto constituyendo así, una forma de reparación simbólica.

En compañía de colectivos feministas antirracistas y académicos, se logra consolidar también una apuesta por el reconocimiento de la multidimensionalidad de las desigualdades sociales que enfrentan los sectores sociales LGBT para que sean valoradas y reparadas en este sentido. De acuerdo con esto, se manifiesta el imperativo de considerar las categorías de raza/etnia,

---

<sup>77</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. Aniquilar la Diferencia. Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en el marco del conflicto armado colombiano. Bogotá, CNMH - UARIV - USAID - OIM, 2015.

particularidades territoriales, la clase, la capacidad/discapacidad (diversidad funcional) en las políticas y programas de la diversidad sexual y de género. El reflejo concreto de la propuesta, se ve establecido en la Política Pública LGBTI de Bogotá, en la formulación de la política LGBTI del Valle del Cauca y en la propuesta de política pública LGBTI nacional.

Se ha visto en este breve recorrido del movimiento de las diversidades sexuales y de género en Medellín -Colombia, que la construcción de sus luchas se gestan alrededor y en compañía de otros movimientos como los antirracistas, los feministas y de víctimas; esto se debe a que tenemos vivencias históricamente compartidas en cuanto al control y persecución por ser mujer, o negra/o o LGBT. Por ejemplo, debido a la herencia colonial se ha dado una regulación de los cuerpos sexuados y racializados como noción civilizatoria; y se configura el patriarcado como parte constitutiva del sistema colonial latinoamericano con la idea del patrón masculino activo

“que reserva la potestad sobre los demás cuerpos “pasivos” al artífice de la civilidad: el señor propietario, blanco y cristiano. Así, el proceso de formación de la diferenciación masculina/activa se funda en la apropiación de los bienes económicos y simbólicos de los otros pasivos: las mujeres en tanto diferenciación anatómica y de roles (masculino/femenino), los otros machos en tanto femeninos (sodomitas), los otros en tanto esclavos (mediados también por la diferencia de color o racial) los otros no discernidores (niños y enfermos mentales)”<sup>78</sup>

Esto evidencia que nuestras realidades están marcadas por unas relaciones de clase, de raza y de género específicas que han delineado igualmente la lucha por los derechos. De esta misma manera vemos como estas particularidades han transformado las luchas en sí mismas buscando que dichas diferencias entren como situación problemática dentro de la agenda ya que desde una sola particularidad quedan sin visibilizar algunas desigualdades que son importantes en tanto que también constituyen al sujeto.

### **3.2 Referentes normativos internacionales**

El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, indica que los acuerdos y tratados internacionales que ha firmado el país en relación al reconocimiento de los derechos humanos, prevalecen en el ordenamiento interno.

---

<sup>78</sup> íbid.

“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”<sup>79</sup>

Asimismo, la corte constitucional establece que dichos acuerdos y tratados hacen parte del bloque de constitucionalidad. En este sentido, entre los instrumentos internacionales adoptados por Colombia y que tienen relación con la presente política, se pueden encontrar:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos: Esta declaración es adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948. En el articulado se destaca:

“**Artículo 1.** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

**Artículo 2.** Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (...).<sup>80</sup>

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“**Artículo 1:** se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Este pacto ratificado por Colombia el 26 de octubre de 1969 y adoptado por Naciones Unidas, reconoce derechos de segunda generación y establece mecanismos para su protección y garantía. En este sentido, los países que confirman este Pacto, se comprometen a trabajar en pro de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

---

<sup>79</sup> Consulta de norma: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

<sup>80</sup> Consulta de norma: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

➤ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969 su contenido está referido a la protección de la integridad física del individuo, la equidad procesal en la ley, la protección por motivos de género, religión, raza u otras formas de discriminación, la libertad individual de creencia, expresión, asociación, libertad de prensa, el derecho a celebrar asamblea y el derecho a la participación política.

➤ Principios de Yogyakarta: en relación a la orientación sexual y la identidad de género, su contenido expresa:

“**Preámbulo:** (...) porque en todas las regiones del mundo las personas sufren violencia, hostigamiento, discriminación, exclusión, estigmatización y prejuicios debido a su orientación sexual o identidad de género; porque estas experiencias se ven agravadas por otras causales de discriminación, como género, raza, edad, religión, discapacidad, estado de salud y condición económica, y porque dicha violencia, hostigamiento, discriminación, exclusión, estigmatización y prejuicios menoscaban la integridad y dignidad de las personas que son objeto de estos abusos, podrían debilitar su sentido de estima personal y de pertenencia a su comunidad y conducen a muchas a ocultar o suprimir su identidad y a vivir en el temor y la invisibilidad.”

➤ La Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos: firmada por Colombia en 2002, señala la obligación de los Estados en proteger a las personas de la discriminación que pueda resultar de su orientación sexual y demanda de los Estados el desarrollo de legislaciones al respecto:

“Parte II. Discriminación e Intolerancia “

**Artículo 10:** (Los países miembros de la Comunidad Andina) reafirman su decisión de combatir toda forma de racismo, discriminación, xenofobia y cualquier forma de intolerancia o de exclusión en contra de individuos o colectividades por razones de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política, nacionalidad, orientación sexual, condición migratoria y por cualquier otra condición; (...)”<sup>81</sup>

➤ Resolución sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género de la OEA: la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, reunida en

---

<sup>81</sup> Consulta de norma: <http://www.sice.oas.org/labor/Carta%20Andina.pdf>

Medellín (Colombia) el 3 de junio de 2008, adoptó la iniciativa presentada por Brasil sobre orientación sexual e identidad de género y resolvió:

“1. Manifestar preocupación por los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos relacionadas, cometidos contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género.

2. Encargar a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) que incluya en su agenda, antes del trigésimo noveno período ordinario de sesiones de la Asamblea General, el tema “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género.

3. Solicitar al Consejo Permanente que informe a la Asamblea General, en su trigésimo noveno período ordinario de sesiones, sobre el cumplimiento de la presente Resolución, cuya ejecución estará sujeta a la disponibilidad de recursos financieros en el programa- presupuesto de la Organización y otros recursos”<sup>82</sup>.

Los tratados y acuerdos de derechos humanos expuestos han sentado la base para la creación de diversas leyes y políticas públicas en Colombia. La política pública de diversidad sexual y de género de Medellín se apegó a estos como forma de blindaje y cumplimiento obligatorio por parte del gobierno local.

### **3.3 Marco normativo nacional**

La presente política la acuerda el Concejo de Medellín en uso de sus facultades constitucionales, siguiendo las leyes nacionales especialmente relativas a los delitos contra la libertad sexual y las alusivas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia de género. Se apoya también en el Acuerdo Municipal 09 de 2006, por el cual se establece la “Política Pública para la prevención y atención de violencias sexuales” y haciendo también uso de referentes normativos internacionales. De acuerdo con esto, se propone revisar los principios constitucionales, las principales sentencias y fallos de la corte constitucional, así como tratados y pactos internacionales que ha suscrito Colombia en materia de derechos humanos, diversidades sexuales e identidades de género.

#### **3.3.1 Constitución política de 1991**

---

<sup>82</sup> Consulta de norma: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6980.pdf>.

El reconocimiento de los derechos de las personas de los sectores sociales LGBT se debe a sus luchas sociales y políticas, pero también gracias a la apertura de la constitución política de 1991 y su proyecto multicultural que impulsa los derechos diferenciados y la igualdad, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en aras de construir una sociedad más incluyente y equitativa.

Como fue mencionado en los antecedentes, la homosexualidad en Colombia era considerada delito, a este respecto la constitución consagraba:

Constitución Política de Colombia de 1886: Capítulo IV. De los abusos deshonestos.

**Artículo 323:** “El que ejecute sobre el cuerpo de una persona mayor de diez y seis años un acto erótico-sexual, diverso del acceso carnal, (...) estará sujeto a la pena de seis meses a dos años de prisión. En la misma sanción incurrirán los que consumen el acceso carnal homosexual, cualquiera que sea su edad”.

Sólo hasta 1991 con la reforma de la Constitución Política se despenaliza, y lo deja explícito por medio de los siguientes artículos:

“De los principios constitucionales:

**Artículo 13.** “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

**Artículo 16.** “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.”

Sin duda, la despenalización del “acceso carnal homosexual” como era denominado en la constitución de 1886, y el tránsito en materia de derechos de ser una sociedad diferenciada entre

heterosexuales y personas no heterosexuales (por lo menos en lo estipulado constitucionalmente) a ser concebida como una sociedad que no discrimine de opciones sexuales mediada por una ley que les diferencie o castigue, es uno de los mayores avances en Colombia.

A propósito de los reconocimientos constitucionales, cabe mencionar en este punto que debido a que la presente política nace de un Acuerdo municipal, el siguiente artículo es imprescindible porque implica la obligatoriedad de la formulación y ejecución de la política pública en el sentido que, atribuye a las alcaldes o alcaldes el deber de:

“**Artículo 315.** Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.”

Este artículo puede amparar la política pública en caso de incumplimiento a causa de falta de voluntad política, negligencia institucional, o cualquier otro factor que impida su ejecución.

### **3.3.2 Avances normativos en la protección y garantía de derechos: leyes, decretos y sentencias a favor de la diversidad sexual e identidad de género**

Entre los años 2010 y 2015 se lograron importantes avances en materia de reconocimiento de los sectores sociales LGBTI. El Congreso de la República expidió dos leyes para dar garantía de derechos a poblaciones que históricamente se les ha negado: la ley de víctimas y restitución de tierras (ley 1448 de 2011) y la ley Antidiscriminación (ley 1482 de 2011). En ambas leyes se incluyen los sectores sociales LGBTI al reconocer la orientación sexual en la definición de víctima del conflicto armado y de los tipos penales de “actos de racismo o discriminación” y “hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política, u origen nacional, étnico o cultural”<sup>83</sup>

Posteriormente se crea la ley 1761 de 2015, que tiene por objetivo:

---

<sup>83</sup> Colombia Diversa. “Situación de derechos humanos de las personas LGBT en Colombia, 2010-2015. En: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/COL/INT\\_CCPR\\_CSS\\_COL\\_25227\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/COL/INT_CCPR_CSS_COL_25227_S.pdf)

“tipificar el feminicidio como un delito autónomo, para garantizar la investigación y sanción de las violencias contra las mujeres por motivos de género y discriminación, así como prevenir y erradicar dichas violencias y adoptar estrategias de sensibilización de la sociedad colombiana, en orden a garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencias que favorezca su desarrollo integral y su bienestar, de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación”.<sup>84</sup>

En esta ley además, se reconoce la orientación sexual y la identidad de género como pautas para determinar si una mujer fue víctima de homicidio por razones de género. En el informe de la organización Colombia diversa argumentan con respecto de esta ley que:

“En primer lugar, definió el feminicidio como el acto de causarle “la muerte a una mujer por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género” (art.2). En segundo lugar, incluyó la orientación sexual entre las situaciones o condiciones específicas de la víctima por las cuales el crimen se puede considerar más gravoso y por lo tanto se debe aplicar una circunstancia de mayor punibilidad (art. 3)”.<sup>85</sup>

Por otro lado, además de las leyes que se han gestado para la protección de los derechos de los sectores sociales LGBT, de la violencia homofóbica y del conflicto armado, se generó una sentencia en el ámbito de la justicia transicional que sanciona las violaciones de derechos humanos hacia personas LGBT. Colombia diversa comenta acerca de la importancia de esta ley:

“La primera es la sentencia de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá de diciembre de 2014 contra alias Botalón y otros postulados de las Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá. En dicha sentencia, el Tribunal reconoció la responsabilidad de los postulados por la desaparición forzada de tres mujeres trans, y la tortura y desplazamiento forzado de una más en hechos ocurridos en 2001 y 2002”.

Otro avance importante fue el Decreto 1227 de 2015 del Ministerio de Justicia, mediante el cual se corrige el componente de sexo en el Registro Civil. El presente decreto reza:

“Por el cual se adiciona una sección al Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionada con el trámite para corregir el componente sexo en el Registro del Estado Civil”.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Consulta de norma: <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/ley-1761-2015-crea-577842726>

<sup>85</sup> Consulta de norma en: <http://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/14028>

Es importante recalcar que desde la Constitución de 1991, la Corte Constitucional ha jugado un papel preponderante en la defensa de los sectores sociales LGBT, sobre todo en las sentencias referidas a los derechos de parejas del mismo sexo; a la dimensión de la expresión pública, específicamente, con la prohibición a los homosexuales y mujeres lesbianas de pertenecer a las fuerzas militares (C-507 de 1999, C-431 de 2004); que las y los profesores no sean despedidos por su opción sexual (C-481 de 1998) e igualmente las y los estudiantes; la protección de las personas LGBT frente a la violencia policial; y en materia de protección de derechos sociales vinculados principalmente a la discriminación laboral y educativa.

De acuerdo con los artículos constitucionales, las leyes, sentencias y decretos revisados, puede decirse que en efecto ha habido un gran avance a nivel normativo; sin embargo, las violaciones a los derechos humanos son persistentes y se sigue presentando una falta de diligencia del Estado en la atención integral (particularmente de los problemas presentados en el problema público) de estos sectores sociales.

### **3.4 Marco programático: Condiciones de posibilidad para la construcción de la política pública LGBTI**

La participación de las organizaciones de la diversidad sexual y de género en Colombia y Medellín en particular, como se mencionó en el apartado anterior, fue decisiva para cimentar leyes, políticas públicas, programas y acciones para la garantía de sus derechos. Este escenario abrió una condición de posibilidad para plantear una propuesta de política pública en la ciudad de Medellín que fue liderada por las organizaciones sociales.

Sin embargo, cabe resaltar que para este momento las condiciones suscitadas por el aparato gubernamental favorecieron su formulación. Específicamente, el Plan de Desarrollo municipal de la administración en la que se propone la política pública (2008-2011) y el anterior (2004-2007) fueron los cimientos de la misma, en el sentido que se apegaron a sus lineamientos para justificar como movimiento la participación en la creación de la política. En consonancia con sus líneas

estratégicas, se emite el decreto 1272 de 2007 por el cual se conforma la mesa de trabajo de los sectores sociales LGBTI de Medellín. Aunque desde la administración municipal se había apuntalado una propuesta en el año 2007, solo se consolida la política pública con el impulso de las organizaciones en el año 20011.

Con el Plan de Desarrollo Municipal 2004–2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”<sup>86</sup>, la administración municipal en turno buscaba implementar un nuevo modelo de gestión pública en el que se generara una vinculación de la sociedad civil en los asuntos públicos, esto se proyectó como una forma de gestión basada en la corresponsabilidad y compromiso de la ciudadanía para el desarrollo de la ciudad. Dentro de las líneas de acción estratégica de dicho plan, se crea “Medellín es gobernable y participativa” en el que se incluyó el programa “Medellín ciudad multicultural” el cual establece como meta la creación de cuatro campañas para el respeto de la diversidad étnica y sexual.

Frente a este precedente, el gobierno entrante del año 2008 se enfoca en la efectiva participación ciudadana en busca de garantizar un proceso de desarrollo integral multidimensional; es decir, con objetivos guiados a trascender la acción unilateral del Estado y producir un relacionamiento con las y los ciudadanos. Para llevar a cabo estos objetivos se crea el Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín es solidaria y competitiva”<sup>87</sup> a partir de enfoques de desarrollo que se plantean principalmente desde un enfoque de derechos. Esta perspectiva se orienta a promover la política social como coadyuvante para el desarrollo, ya que se establece como un derecho social e impulsa la generación de políticas que contribuyen a la apropiación de los derechos y a la búsqueda de eliminación de acciones discriminatorias por razones de género, discapacidad, edad, etnia, opción sexo-genérica, credo, entre otras.

Para resolver las demandas de cada sector poblacional, desde el enfoque de derechos como transversal a todos los programas y proyectos, se pensó la implementación de políticas públicas

---

<sup>86</sup> Consultar en:

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20de%20Cuentas/Documentos/2004-2007/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202004-2007.pdf>

<sup>87</sup> Consultar en:

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Periodico%20Compromiso/compromiso33lowres.pdf>

con un enfoque diferencial, es decir implicando a las personas desde sus propias realidades para la construcción de políticas que respondan verdaderamente a sus necesidades.

Bajo este contexto que posibilitaba condiciones de incidencia política de los sujetos y organizaciones sociales, se inició desde el periodo 2004-2007 con la realización de estudios previos para desarrollar los lineamientos, principios, estrategias y el enfoque de derechos con el que se llevaría a cabo la política pública para los sectores de la diversidad sexual y de género. Posteriormente, el plan de desarrollo del gobierno de Alonso Salazar, (2008- 2011) fue decisivo para la creación de la política pública en tanto que, desarrolla el “programa de diversidad sexual” para el respeto y reconocimiento de la diversidad sexual y de género desde una perspectiva de derechos. Este programa llevó a cabo acciones de educación ciudadana orientadas a la superación de actitudes discriminatorias y al fortalecimiento de la capacidad institucional en la prevención, atención y vulneración de los derechos<sup>88</sup> con cuatro indicadores de producto:

- Crear un unificado de información y atención a casos de maltrato de población LGBT.
- Diseñar la política pública de la población LGBT.
- Establecer un sistema de comunicación para el reconocimiento de la diversidad sexual.
- Ejecutar la política pública para el sector LGBT.<sup>89</sup>

Es así que, de acuerdo con los procesos de liderazgo de las organizaciones de los sectores sociales LGBT y con lo propuesto desde este plan de desarrollo que se venía perfilando desde el antecesor, es que se dispone a la creación de la política pública bajo el Acuerdo Municipal 08 de 2011<sup>90</sup> y se reglamenta por el Decreto 1928 del 11 de noviembre de 2011. En el cual:

---

<sup>88</sup> Consultar

en:<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Periodico%20Compromiso/compromiso33lowres.pdf> pp, 80.

<sup>89</sup> íbid

<sup>90</sup> Consultar en:

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial/2011/Gaceta%203850/ACUERDO%20MUNICIPAL%2008%20DE%202011.pdf>

“Se adopta la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades 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”.

Es importante mencionar que, lo anterior se lleva a cabo también, gracias al trabajo de las organizaciones sociales LGBT de la ciudad que se constituyeron como Mesa LGBTI<sup>91</sup> para establecer un diálogo con la administración municipal y generar posibilidades de intervención pública como parte de su plan de acción. Así, como estrategia para la consecución del proyecto de la política pública se inicia un proceso de conversación con el entonces concejal Luis Bernardo Vélez -quién posteriormente será el ponente del proyecto- y se logra que desde la alcaldía municipal se contrate con el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, el diseño de la Política Pública.

Sin embargo, el documento de “estudio de agendas” no satisfizo a la Mesa LGBTI al no haber recogido las principales necesidades que dicha población demandaba.<sup>92</sup> De nuevo, en un ejercicio de participación ciudadana, se procede a la exigibilidad de una revisión y reorganización del documento, proponiendo una comisión de la Mesa para reescribirlo, con el propósito de hacer una construcción y seguimiento eficaz de las actividades y propuestas. El documento final fue presentado a consideración de las y los activistas y posteriormente al Concejo Municipal de Medellín, el cual fue avalado y firmado. De esta manera, cuando se concreta la política pública, se crea una Comisión Municipal y un consejo consultivo (conformado por las organizaciones sociales LGBTI), eligiendo siete representantes quienes fungen como corresponsales, enlaces y garantes del cumplimiento del plan de acción para la política pública LGBTI.

---

<sup>91</sup> La Mesa LGBTI Antioquia, es una organización de la sociedad civil que se constituye con distintos integrantes de colectivos que se reúnen en torno al estudio y praxis política de los temas de diversidades, disidencias sexuales y de género. De estos colectivos fueron elegidas personas representantes para integrar La Mesa LGBTI Antioquia, como voceros para interlocutar con el Estado.

<sup>92</sup> Esta información fue proporcionada por Antonio Mejía, líder del consejo consultivo de la política pública LGBTI de Medellín, en el marco de proyecto “Existir, habitar y resistir: Memoria histórica de las personas LGBTI en Medellín, en la cual participé como estudiante investigadora.

Para el siguiente periodo de gobierno 2012-2015, en el plan de desarrollo “Medellín un hogar para la vida”<sup>93</sup> del alcalde Aníbal Gaviria Correa se crea el “programa de diversidad étnica sexual y de género para una ciudad vital” en el cuál se priorizaría la implementación de la política pública. Este programa efectivamente se lleva a cabo; sin embargo, el proceso de implementación se estanca y junto a ello la construcción del plan decenal de acciones afirmativas, debido a la falta de voluntad política; razón que fue causal de acciones de tutelas (amparos), derechos de petición, entre otros mecanismos de protección de derechos. Finalmente, hasta el último año del periodo de gobierno, se aprueba que se realice la elaboración de dicho plan decenal para proceder a su implementación para el año 2016. Hasta ahora, dicho plan no se ha elaborado.

A continuación se presenta la Tabla 2, resumen de planes de desarrollo y programas LGBTI:

**Tabla 2: Planes de Desarrollo y Programas LGBTI**

<b>Administración</b>	Sergio Fajardo Valderrama 2004-2007	Alonso Salazar 2008-2011	Aníbal Gaviria Correa 2012- 2015	Federico Gutiérrez 2016-2019
<b>Línea</b>	Medellín gobernable y participativa	Desarrollo y bienestar para toda la población	Ciudad que respeta, valora y protege la vida	Medellín cuenta con vos
<b>Componente</b>	Cultura ciudadana	Atención a grupos poblacionales	Arte y cultura ciudadana para la vida y la convivencia	Un nuevo modelo de equidad
<b>Programa</b>	Medellín, ciudad multicultural	Diversidad sexual	Diversidad étnica, sexual y de género para una ciudad vital	Diversidad sexual e identidades de género

<sup>93</sup> Consultar en:

[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/Plan%20de%20Desarrollo\\_baja.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/Plan%20de%20Desarrollo_baja.pdf)

<b>Proyecto</b>	Reconocimiento cultural de la diversidad sexual	Educación ciudadana para el reconocimiento de la diversidad sexual	Caracterización de la población LGTBI de la ciudad de Medellín	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género desde una pedagogía de inclusión</li> <li>-Implementación y seguimiento de la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género</li> </ul>
-----------------	---	--	--	--

Fuente: elaboración propia con información de los distintos planes de desarrollo

En suma, de acuerdo con los planes de desarrollo, en los apartados referentes a la diversidad sexual e identidad de género, empezando por el del periodo 2008-2011 hasta el que se está llevando a cabo actualmente, se identifica que todos están guiados a proceder con la implementación de la política pública en la realización del plan decenal de acciones afirmativas; es decir, desde su aprobación, han pasado siete años de un proceso de implementación en el cual se llevan a cabo acciones que no devienen de un plan de acción.

#### **4. Reconstrucción de la política pública LGBTI. Un análisis de trayectoria.**

El presente apartado tiene como objetivo analizar las etapas del ciclo de la política pública en el caso concreto de la política LGBTI para reconstruir: 1) su formulación, la forma en cómo fue llevado a cabo el proceso de definición del problema y el papel que cumplieron cada uno de los actores que participaron; 2) Revisar la pertinencia del diseño, la coherencia con el problema público que se identifica y analizar su consistencia con la normatividad aplicable; y 3) su implementación, para analizar cómo operan los instrumentos de coordinación inter-institucional que fueron implementados y valorar el cumplimiento de los objetivos propuestos e identificar el nivel de atención integral de la diversidad de necesidades que aqueja a este sector social. Como eje transversal se analiza la participación ciudadana en cada una de las etapas del ciclo de la política.

##### **4.1 Decidirse a decidir: Proceso de formulación**

Con 16 votos en segundo debate de plenaria, fue aprobado en el Concejo Municipal de Medellín el acuerdo 08 de 2011, la propuesta impulsada por el ex Concejal Luis Bernardo Vélez. La aprobación de este proyecto convierte a Medellín en una de las primeras ciudades de Colombia con una política pública para los sectores sociales en estudio, lo que implica la obligación de la administración municipal a destinar recursos para la ejecución de proyectos y programas dirigidos a transformar la situación de vulneración derechos que vive esta población.

Como se ha mencionado, la política pública se vio apalancada por la colaboración de una sociedad civil activa, de líderes, lideresas y organizaciones que con sus diferentes visiones trabajaron en torno a lo que concierne a una política pública para el restablecimiento de sus derechos. Y en articulación con otras instancias institucionales en cabeza de la Secretaría de Cultura Ciudadana y de su dependencia de educación y cultura ciudadana; con la Personería (quién además apoya en la función de control al concejo) a cargo del personero Jairo Herrán y su equipo de investigadores; y además, con la Universidad de Antioquia, quién trabajó en la construcción del proyecto de acuerdo.

En el proceso de formulación, estos fueron los actores más relevantes que bajo un modelo de gobernanza en red y con el propósito de integrar a la sociedad civil en las acciones del Concejo;

buscan que estas incidan en el diseño, implementación y evaluación de políticas municipales, abriendo su agenda a las demandas producidas por los movimientos sociales.

En principio, mediante los años 2007 al 2011 estas instancias (Concejo Municipal, Sec. de Cultura Ciudadana y Universidad de Antioquia) trabajaron conjuntamente en el levantamiento de datos para recopilar la información necesaria y dar cuenta del problema público ante la administración municipal. El proceso de concertación y negociación de la definición del problema se llevó a cabo mediante un instrumento de gestión llamado “estudio de agendas” que será explicado a continuación.

#### **4.1.1 La definición del problema como un asunto de transformación cultural**

La definición de los problemas públicos se enmarca, generalmente, en un escenario donde distintos sectores: institucionales, sociales, económicos, entre otros; se debaten por la adopción de teorías causales y de esta manera dar un sentido e interpretación a los problemas. Bajo esta idea, el punto de partida de la formulación de la política pública fue la investigación contratada por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, que consistió en diseñar un instrumento llamado “estudio de agendas”, el cual, pretendía a través de la realización de entrevistas a líderes y lideresas, organizaciones, académicas y personas de la administración municipal; identificar los problemas y sus relaciones causales en torno a la diversidad sexual y de género en Medellín.

Ese instrumento contiene las percepciones de actores institucionales y la sociedad civil, sobre la identificación y definición del problema y la inscripción del mismo en la agenda pública; entre una de las conclusiones, el estudio de agenda afirma que la sexualidad se ha entendido como un asunto privado a partir de la instauración de un régimen heterosexual establecido en las instituciones, la cultura, y en las prácticas sexuales. Por otro lado, la Secretaría de Cultura Ciudadana en representación de la alcaldía de Medellín alude a que el problema se trata principalmente de un tema de homofobia que causa discriminación y exclusión social, cultural, económica y política, lo cual se traduce a una vulneración de los derechos humanos.

Por su parte, las lideresas y líderes pertenecientes a los sectores sociales LGBT argumentan que los principales problemas son el acceso al espacio público, la discriminación laboral, los abusos

policivos, amenazas, barreras en el acceso a los servicios de salud y educación. Las organizaciones hacen hincapié en el conflicto armado interno y la vulnerabilidad de la población en este contexto.

De acuerdo con las fuentes primarias y la revisión documental que se hizo en este estudio de agenda, se concluye que uno de factores explicativos más recurrentes es el tema cultural, que impone patrones de comportamiento que derivan en un alto nivel de homofobia relacionada a una cultura machista, sexista y patriarcal.

La definición del problema público como una cuestión cultural, conllevó en los lineamientos (el soporte técnico definitivo para el diseño del acuerdo municipal) a poner como eje transversal de la política pública el enfoque de transformación cultural, que se materializa en acciones que repercutan en los medios de comunicación, las familias, escuelas y el espacio público y desde este planteamiento se espera que:

“Estas acciones deben tender a impactar en los imaginarios, en las formas de visión y división del mundo, en las categorías cotidianas que organizan nuestra visión de los otros y las otras”.<sup>94</sup>

Si tenemos en cuenta que este enfoque guió los objetivos de la política pública, se encuentra de inicio una dificultad para orientar y plasmar en el diseño los temas concretos que se enmarcan en los derechos que son constantemente vulnerados. De este modo, es importante reconocer la transformación de imaginarios como un problema estructural; sin embargo, las transformaciones socioculturales son de generaciones y cambian debido al agenciamiento de los movimientos sociales, a avances legales y políticos de largo aliento y que no tienen una temporalidad establecida, algo que impide la delimitación del cumplimiento de la política pública.

En este sentido, el enfoque desborda su capacidad de acción, es decir, se propone como objetivo algo que va más allá de su posibilidad de ejecución. De esta manera, es necesario generar acciones que transformen la desigualdad concreta, y a su vez realizar cursos de acción que reparen y protejan a la población afectada. Por lo tanto, si la apuesta es por transformar los imaginarios por fuera de los sectores sociales LGBT y dentro de ellos ¿cuál sería la agenda a seguir para la materialización del restablecimiento de derechos históricamente negados?

---

<sup>94</sup> Secretaría de Cultura Ciudadana, Instituto de Estudios Políticos. “Lineamientos de política pública”. 2010 pg. 40

Con esto no se pretende decir que las políticas públicas no deban también orientarse a la transformación cultural para la superación de las desigualdades estructurales, es menester crear políticas que generen procesos más que soluciones asistencialistas. La crítica en este caso se centra en la importancia de dimensionar los alcances y si se quiere, las transformaciones reales y concretas que se pueden tener en un tiempo establecido para ejecutar la política (10 años para la política pública en cuestión). En este orden de ideas, las acciones deben pensarse en diferentes lapsos, que permitan generar caminos para resolver problemas inminentes como la seguridad ante una amenaza por actores armados, el desplazamiento forzado, el acceso efectivo a la salud o al sistema educativo, en suma, los problemas que el diagnóstico debió identificar, explicar sus causas y valorar su importancia, para el diseño de la política pública; y por otro lado, generar bases jurídicas, políticas, y programáticas de largo plazo con estrategias transformativas que coadyuven a la reestructuración de los marcos que originan la desigualdad.

En efecto, en el transcurso de los años, en Medellín, según las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, se ha visto que el problema de la falta de reconocimiento de los sectores sociales LGBT se ha empezado a disolver. Con frecuencia, vemos por ejemplo a mujeres transgénero en espacios académicos u ocupando cargos laborales dónde antes parecía imposible acceder; si bien aún se ven casos de discriminación en el espacio público, habitarlo se ha vuelto cada vez más posible, ya sea porque se han creado espacios de homosocialización o porque hay una apertura social mayor para participar en otros. La dificultad que se suscita de esta definición y objetivo de la política, es que no existe una batería de indicadores para medir la transformación cultural, por lo cual hay una falta de información para afirmar si estos cambios se están produciendo gracias a la implementación de la política pública; necesitamos mucha información para saber si con ella se está aportando a este tipo de cambios o si se debe a factores externos. En términos de eficacia es difícil afirmar si se está cumpliendo con este objetivo particular al no tener suficiente información para saber si la Alcaldía está siendo el actor más relevante en estas transformaciones sociales y si la política pública está funcionando de manera óptima en este sentido.

Por otro lado, en esta definición se evidencia que el discurso más significativo que logra plasmarse en la construcción de la política pública (por lo menos en el papel) fue el de la heterosexualidad

obligatoria, que si bien hace una lectura acertada de la naturaleza del problema, debe bajarse de una interpretación conceptual a consecuencias concretas en la vida de los sujetos.

Otro discurso relevante fue el de la homofobia, que de igual forma debe traducirse en implicaciones concretas. Además, es una categoría que es insuficiente cuando estamos hablando de un problema público que está marcado por distintos conjuntos de relaciones de desigualdad que se imbrican en la experiencia particular de estos sectores sociales (experiencia interseccional) por ende la lectura del problema se queda corta al ser identitaria, aunque bien habían mencionado lideresas y líderes sociales que el problema estaba también marcado por otras situaciones de violencia estructural, descritas anteriormente.

Vemos entonces que las necesidades de los sujetos no se vieron ampliamente representadas en el documento de estudio de agenda, demostrando que las posibilidades reales de participación se ven limitadas, así como la incidencia en la orientación de los recursos políticos, simbólicos y económicos destinados para la ejecución de la política pública.

Al respecto del estudio de agenda y la incidencia de los sectores sociales LGBT en ésta, menciona Maximiliano Arango, hombre transgénero entrevistado para esta investigación:

“Se hicieron unos grupos focales en la casa Barrientos para la formulación de la política pública LGBTI, esto es como en el año 2010 previo al acuerdo municipal. A esto nos convocaba la alcaldía, Paula Tamayo. Conversábamos sobre las propuestas y necesidades de la población. Yo fui a una de trans y otra de población lesbiana. Hablamos de atención en salud, de discriminación. La población LGBTI no tuvo casi incidencia en el diseño de la política, porque además fueron pocos los convocados a este proceso, una vez éramos solo dos en un grupo focal, imagínese ¿cuál incidencia?”

Por otro lado no se presenta en el “estudio de agenda” una ficha metodológica, en la cual explicita el diseño, la aplicación de las técnicas de investigación y los criterios de selección de los sujetos entrevistados. Aunque se recogen voces diversas, solo se citan fragmentos de entrevistas usando el testimonio cualitativo para hacer descripciones objetivas, lo cual es una limitación metodológica. Además, sería esperable una reflexión crítica sobre la situación del problema y una interpretación de dichos testimonios hacia el diseño de la política y no sólo posturas de definiciones del problema sin mayor fundamentación que sus percepciones.

De acuerdo con todo lo anterior se puede afirmar también que el “estudio de agenda” fue un instrumento insuficiente para suplir el diagnóstico inexistente y necesario para caracterizar a la población, sus necesidades y proponer alternativas viables e integrales.

Es imprescindible levantar un diagnóstico que recupere a la población beneficiaria, su focalización e identifique correctamente el problema, sus causas y consecuencias. El estudio de agenda no logró captar las “múltiples experiencias” que han terminado por ser reducidas a características identitarias a través de las cuales se pretende aprehender o, incluso, representar cada uno de los sistemas de relación (o matrices de opresión) que se imbrican en los sujetos.

#### **4.2 Diseño: Acuerdo Municipal 08 de 2011**

El análisis del Acuerdo Municipal se presenta respetando el orden en que éste está redactado.

El presente acuerdo reglamentado por el decreto No. 1928 de 2011 es el documento rector de diseño donde quedan constatados los principios, enfoques, objetivos, componentes, estructura organizativa y planeación, financiación, entre otros lineamientos de la política pública. Este acuerdo en su artículo primero:

“Adóptese la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género y para la protección, restablecimiento, atención, y la garantía de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (LGBTI) del municipio de Medellín”.<sup>95</sup>

Es de destacar que pese a que la política pública tiene como enfoque principal la transformación cultural, en su diseño, logra consolidarse el principio de derechos humanos que permite dentro de sus líneas rectoras encaminar la creación de los proyectos y programas hacia la protección, restablecimiento y garantía de los derechos.

- Principios

---

<sup>95</sup> Consultar en: <https://es.slideshare.net/CamiloMonroyGomez/1-acuerdo-08-del-3-de-may-de-2011-pp-lgbti-medellin>, pág. 1

Además del principio de derechos, también se acuerda: principio de equidad, corresponsabilidad, integralidad, autonomía, coordinación, diversidad y participación.

Los principios acordados son oportunos y necesarios; sin embargo, en la definición del principio de corresponsabilidad, se obliga también a los sectores sociales LGBT a garantizar sus derechos, cuando el mismo Estado no ha podido superar los hechos que dieron lugar a las violaciones de derechos humanos, ni generar las garantías para que estos sean cumplidos:

“Corresponsabilidad: El Estado y la sociedad civil, incluida las personas LGBTI son responsables de garantizar, promover y defender los derechos de la población LGBTI, además de prevenir, investigar, y sancionar toda forma de violencia contra ella”<sup>96</sup>

La corresponsabilidad se ha entendido desde los distintos planes de desarrollo, mencionados en el capítulo anterior, como un mecanismo en el que distintos actores se involucran en la gestión de los asuntos públicos. Es incoherente que se defina la corresponsabilidad, en este caso, como un mecanismo para generar obligaciones conjuntas con la población afectada cuando justo se está pugnando al Estado para proteger los derechos porque no hay garantías.

Por otro lado, el principio de coordinación se acuerda de manera enunciativa pero no crea los mecanismos para los vínculos de articulación, cooperación, y de intercambio de acciones entre las instancias encargadas del cumplimiento de la política pública. Este vacío implica que las rutas de operación entre responsables y corresponsables se hagan de manera espontánea y no se logre una capacidad técnica instalada de mecanismos que promuevan el trabajo articulado en una administración municipal altamente sectorizada. La creación de mecanismos de coordinación es indispensable cuando nos enfrentamos a una administración que trabaja los problemas de manera fragmentada para mayor maniobrabilidad en unidades especializadas, y con pocas herramientas administrativas para enfrentar problemas complejos que requieren de acciones multidimensionales.

Al respecto, Maria Paulina Suárez, subsecretaria de grupos poblacionales<sup>97</sup>, menciona:

---

<sup>96</sup> Tomado del artículo 2 del acuerdo 08 de 2011

<sup>97</sup> La Subsecretaría de Grupos Poblacionales es una dependencia de la Secretaría de Inclusión Social y Familia, actual encargada de la ejecución de la política pública.

“Cuando a nosotros nos posesionaron como subsecretarios nos pusieron dos tareas específicas: Generar un proceso de articulación sincera, tranquila y horizontal y con quien fuera; y la segunda es dejarle capacidad instalada al municipio de Medellín. O sea, lo que no escribamos, lo que no documentemos, lo que no quede en el sistema de información de la alcaldía se va. Y ahora hay voluntad, cuando no hay voluntad a uno se le va olvidando que el día de mañana los subsecretarios no se hablan.” (19 de marzo de 2018)

El sistema de creencias de las culturas organizacionales es un factor crucial de obstaculización o viabilidad de una ejecución coordinada, por lo tanto, si esta práctica no está aprehendida dentro de la cultura organizacional, depender de la voluntad política para emprender ejercicios de colaboración entre secretarías limita la eficacia y la eficiencia de la política pública. Hay que garantizar el desarrollo de instrumentos de gestión institucional desde el diseño que posibilite este tránsito. Posteriormente, veremos en el análisis de implementación si la ausencia de diseño de mecanismos de coordinación tuvo repercusión en la operación de acciones que deben hacerse en corresponsabilidad (entre diversas dependencias institucionales).

- Enfoques

La presente política pública municipal adopta los enfoques de: transformación cultural, enfoque de derechos, poblacional, territorial y de diversidad sexual y de género.

De los enfoques propuestos se encuentra las siguientes dificultades:

- Enfoque poblacional

Los enfoques poblacionales dividen la población por grupos. Ej. habitantes de calle, infancia, adulto mayor, etcétera, por unidad especializada de atención, de tal manera, el uso de este enfoque limita la visión de la atención integral, porque pierde de vista las expresiones de desigualdad expresadas en el problema público, que va más allá de la identidad y necesita trabajarse de manera transversal y articulada. Por otro lado, también dificulta la coordinación interinstitucional ya que como veremos posteriormente en el análisis de implementación, todo se está delegando a la Subsecretaría de Grupos Poblacionales provocando una atención muy focalizada según el criterio identitario LGBT

➤ Enfoque territorial

No se plantea claramente el alcance ni la delimitación territorial. Esto ha tenido implicaciones que se evidencian en problemas de planeación, presentándose ambigüedades en la ejecución al dirigir acciones con cobertura en el área metropolitana. Al respecto afirma Maria Paulina Suárez (subsecretaria de grupos poblacionales):

“La articulación con el área metropolitana ha sido de asistencia técnica y asesoría. Esas son de las cosas que en la política pública no se aterriza. La alcaldía de Medellín no puede destinar recursos para otro municipio, no es legal. Entonces, se da la transferencia de conocimientos pero eso se puede traducir a dinero, pues, enviar un grupo de profesionales a otro municipio. Para mí cuando una política pública se escribe tiene que tener una revisión muy exhaustiva de un abogado especialista en lo público, porque es que hay cosas que no son viables, y cuando uno escribe un documento debe estar pensando cómo es que lo va a desarrollar. Por más que yo me sueñe que somos un área metropolitana, tenemos una división administrativa.

Maria Paulina Suárez (19 de marzo de 2018)

Nuestra división administrativa está fundamentada en el reconocimiento de la autonomía municipal, por lo tanto, si bien existe una institución metropolitana, cada municipio tiene funciones administrativas con autoridades políticas independientes. En consecuencia, habrá que hacer una revisión del alcance territorial para definir acciones que eviten la ilegalidad.

- Objetivos

Con la presente política se buscan lograr los objetivos de: 1. Fortalecer los procesos organizativos; 2. Generar procesos de transformación de imaginarios; 3. Garantizar mecanismo de articulación interinstitucional a favor de políticas públicas integrales, y por último y considero, un objetivo problemático:

“ Propender que la acción pública y privada de la ciudad de Medellín garantice, reconozca y restablezca los derechos de las personas LGBTI para el goce efectivo de estos”<sup>98</sup>

- Propender es un objetivo que no se compromete ni obliga a la administración municipal a cumplirlo, además de ser poco operativo.
- Es un objetivo que podría ser vinculatorio (redactado de manera más contundente) para el sector público, pero no para el privado. No se puede obligar al sector privado a ejercer obligaciones del Estado, tal vez puedan promoverse acciones con algún tipo de sistema de incentivos.
- Los otros tres objetivos son necesarios, tienen coherencia con la lectura del problema público como con los principios acordados (participación, transformación de imaginarios, coordinación). Sin embargo, ninguno de los objetivos propuestos menciona como van a ser logrados.

- Componentes

Los componentes son las líneas estratégicas que están guiadas a garantizar el ejercicio y goce de los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia. Dichos componentes están divididos en la garantía de derechos fundamentales; en el fortalecimiento de la organización y participación de los sectores sociales LGBT; y en procesos de visibilización en la opinión pública mediante mecanismos de comunicación e información.

El contenido de los componentes es pertinente con el problema público; sin embargo, no puntualiza ni expresa de manera explícita qué va a reparar (sobre todo en temas de integridad y seguridad) y cómo lo va a lograr. Para garantizar los objetivos se tienen que generar procesos estratégicos que se aterrizan con metas, acciones e indicadores específicos de política pública de lo cual carecen estos componentes.

---

<sup>98</sup> Tomado del artículo 4 del acuerdo 08 de 2011

Otro punto importante es que estas estrategias y acciones deben ir acompañadas de responsables claros desde el diseño. En el acuerdo municipal no se definen, solo hasta su decreto reglamentario quedan constatados los responsables y corresponsables por líneas estratégicas.

Es importante dentro de este análisis tener en cuenta que el Municipio de Medellín se rige bajo un modelo de conglomerado público, cuyo objetivo es el direccionamiento estratégico, la coordinación y articulación de las dependencias tanto del nivel central como del descentralizado por servicios. De acuerdo con esto, se busca bajo el principio de coordinación mencionado anteriormente, que se ejecute de manera articulada la política pública con los siguientes actores (información presentada según la estructura, organización y funcionamiento de la administración municipal):

- Despacho del Alcalde: Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete y la Secretaría Privada.
- Sectores de Desarrollo Administrativo Misionales: Secretaría de Educación, Secretaría de Cultura y Secretaría de las Mujeres.
- Entidades Descentralizadas del Sector Adscritas al Despacho del Alcalde: Colegio Mayor de Antioquia, Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), Instituto Tecnológico Pascual Bravo, Instituto de Deportes y Recreación de Medellín (INDER).
- Sector de Desarrollo Administrativo de la Salud: Secretaría de Salud, Secretaría de Inclusión Social y familia (anteriormente Secretaría de Bienestar Social)
- Sector de Desarrollo Administrativo de Planeación y Gestión Territorial: Departamento Administrativo de Planeación.

A continuación, se presenta una tabla de análisis entre los componentes, líneas estratégicas y responsables/corresponsables de la política pública LGBTI (Tabla 3)

### **Tabla 3: Instituciones responsables por líneas estratégicas<sup>99</sup>**

---

<sup>99</sup> R. responsables: son los garantes de las líneas estratégicas

C. corresponsables: coadyuvan con el cumplimiento de las acciones para el fortalecimiento de las líneas estratégicas.

Componentes	Líneas estratégicas	Instituciones Responsables y Corresponsables													
		Cultura Ciudadana	Bienestar social	Educación	Salud	Desarrollo social	Mujeres	Gobierno	INDER	ITM	Pascual Bravo	Colegio Mayor	Planeación	Privada	Tele Medellín
Derecho y vida digna	Salud		C	C	R		C	C							
	Educación	R	C	R	C	C	C	C	C	C	C	C			
	Trabajo digno		C	C		R	C						C		
	Seguridad e integridad personal		C	C	C			R							
	Goce del espacio público	R	C	C				R	C				C		
Organización y participación ciudadana	Fortalecimiento de las organizaciones	R		C		R	C						C		
	Fomento de liderazgo	R		C		R	C						C		
Comunicación e información	Sistemas de información	R	C	C	C	R	C	C					C		
	Gestión del conocimiento y sistematización de experiencias	R	C	C	C	C	C	C					C		
	Comunicación pública	R	C	C	C	C	C	C						R	C

Fuente: elaboración propia con información del decreto 1928 de 2011

El cuadro anterior nos muestra que hay más de un responsable por línea y un exceso de corresponsabilidad por líneas estratégicas, las cuales requieren altos niveles no solo de interacción, si no de cooperación y colaboración (tomando en cuenta las definiciones del primer capítulo) y como se ha demostrado anteriormente, la política pública no crea los mecanismos para que pueda llevarse a cabo; por lo tanto, se presenta una alta probabilidad de que las acciones coordinadas por líneas estratégicas no se cumplan de la manera más efectiva. Esto demuestra también que la ausencia de definición de mecanismos de coordinación, es un cuello de botella para una efectiva implementación.

Las dependencias institucionales responden misionalmente, en su mayoría, con la línea estratégica de la cual es responsable; sin embargo, a la Secretaría Privada se le encarga la responsabilidad de la línea estratégica de comunicación pública; pero de acuerdo a las funciones de la misma, no le corresponde asumir esta función.

“Es una dependencia del Despacho del Alcalde que tendrá como responsabilidad prestarle apoyo técnico y administrativo para contribuir con la efectiva conducción de los asuntos municipales a él atribuidos por la Constitución, las leyes y los acuerdos municipales; y de direccionar el componente de gobierno corporativo en el marco del modelo del Conglomerado Público Municipio de Medellín.”<sup>100</sup>

Además, es una secretaría con tantas responsabilidades técnicas, que difícilmente destinaría tiempo de sus funcionarios para crear estrategias comunicativas para una sola política pública (teniendo la responsabilidad técnica de acompañar todos los acuerdos municipales en sus dimensiones más administrativas).

Por otro lado, llama la atención que siendo una política pública con un principio de participación ciudadana y que entre sus objetivos se encuentra el fomento de liderazgos, la Secretaría de Participación no sea una corresponsable. Teniendo en cuenta estas afirmaciones, habría que replantearse algunos actores: son imprescindibles algunas secretarías y hay otras que no responden en sus funciones ni misionalmente con las líneas estratégicas.

- Estructura organizativa
  - a. “La secretaría de Cultura Ciudadana ejercerá la coordinación, para la orientación, planeación, seguimiento y evaluación de la presente política pública.”<sup>101</sup>

De acuerdo con esto, se plantea entonces bajo acuerdo municipal que la Secretaría de Cultura Ciudadana es la responsable encargada de la política pública. Como el problema público fue leído

---

<sup>100</sup> Decreto 883 de 2015. Revisar en: [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_0883\\_2015.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0883_2015.htm)

<sup>101</sup> Tomado del artículo 6 del acuerdo 08 de 2011

como un asunto cultural, entonces desde esta definición dicha secretaría fue la delegada para ser la encargada. Si evaluamos su objetivo misional, podemos decir que no fue la decisión más acertada:

“La Secretaría de Cultura Ciudadana es una dependencia del nivel central, que tendrá como responsabilidad garantizar las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos a la cultura de los habitantes del Municipio de Medellín, así como fortalecer el desarrollo de las expresiones artísticas, culturales y de patrimonio.”

Al revisar los proyectos que ha llevado a cabo la Secretaría de Cultura Ciudadana desde la fecha en que se delimita esta investigación a la actualidad (2011-2018), se puede evidenciar que están dirigidos en su mayoría a la promoción de la formación artística en sus diferentes expresiones: literatura, pintura, teatro, música, etc.; a las mesas pedagógicas de convivencia en el fútbol, parques biblioteca, memoria y patrimonio, entre otras.<sup>102</sup> Si bien esta mirada de la Secretaría de Cultura Ciudadana contribuyó a visibilizar la población, se quedó corta en la garantía de derechos, principalmente porque no es la vocación de dicha secretaría. Paula Tamayo, ex funcionaria de la Secretaría de Cultura afirma en este sentido:

“Desde la Secretaría de Cultura, la intención era generar procesos de empatía y reconocimiento de la población LGBT con toda la ciudadanía. Más que atender a la población, la intención era visibilizarla”. (5 de julio de 2018)

Coadyuvar con visibilizar a la población es solo una forma de contribuir con la transformación de imaginarios culturales pero se queda corta como estrategia; además si las principales acciones se encaminan hacia la sociedad en general, se pierde el sujeto delimitado por la política pública que debe ser atendido como beneficiario.

---

<sup>102</sup> La información acerca de los proyectos ejecutados puede encontrarse en la página oficial de la Alcaldía de Medellín: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://910fc8809ac67f199731512a9948be87>

Posteriormente, en el año 2015 después de la modernización de la administración pública municipal, pasa a ser la responsable encargada de la política pública la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, la cual tiene como objetivo:

“La Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, es una dependencia del nivel central que tendrá como responsabilidad dirigir la formulación, coordinación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos sociales, mediante el desarrollo de estrategias de prevención, mitigación y superación, de manera articulada y corresponsable, tendientes a la promoción, protección, restitución y garantía de los derechos humanos de los diferentes grupos poblacionales y la familia, contribuyendo al mejoramiento de su calidad de vida”.<sup>103</sup>

Misionalmente esta Secretaría responde más con los objetivos que se plantea la política pública y es un acierto el cambio de responsabilidad administrativa. Empero, es importante recalcar que no hay ningún artículo en el decreto de modernización (No 883 de 2015) ni se modifica en el Acuerdo Municipal este cambio, por lo tanto, se produce un vacío jurídico que habrá de ser llevado a revisión ya sea desde las instancias de veeduría como el Consejo Consultivo o desde instancias de control como el Concejo Municipal. Este tema no es menor, ya que un cambio de esta naturaleza implica, entre otras, asignación de presupuestos para la política pública y para la secretaría en la que se le delega la responsabilidad.

- b. “Esta política creará dos instancias, El Comité Municipal de diversidad sexual e Identidades de Género y el Consejo Consultivo”<sup>104</sup>

El comité Municipal de diversidad sexual e identidades de género es el órgano que reemplaza la mesa de trabajo LGBTI que fue creada por el decreto municipal 1972 de 2007. Bajo acuerdo municipal, este comité deberá diseñar y monitorear el plan estratégico y operativo; y de acuerdo con el decreto reglamentario 1928 de 2011, en el artículo 17<sup>105</sup> este plan estratégico de acciones

---

<sup>103</sup> Decreto 883 de 2015. Revisar en: [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_0883\\_2015.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0883_2015.htm)

<sup>104</sup> Tomado del artículo 6 del acuerdo 08 de 2011

<sup>105</sup>

Revisar en: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial/2011/Gaceta%203960/DECRETO%201928%20DE%20011.pdf>

afirmativas deberá construirse en un plazo máximo de seis meses contados a partir de la vigencia del presente decreto. Sin embargo siete años después, este plan aún no está listo; por lo tanto, las acciones que se han ejecutado, no responden a un plan estratégico. Maria Paulina afirma a este respecto:

“Así el plan estratégico no esté aprobado por el concejo municipal de la política pública, se están haciendo acciones de forma simultánea y paralela para que se logre desarrollar porque nosotros no nos podemos quedar quietos esperando la aprobación de un plan estratégico.” (19 de marzo de 2018)

Es importante recalcar también que en la información disponible de las actas del Comité Municipal, se encontró que éste se ha reunido para hablar del plan estratégico; sin embargo, dicho plan se ha venido trabajando a través de contratos por operadores. La política social del Municipio de Medellín funciona por tercerización (por operadores) y han sido los encargados hasta ahora de esta función. Esta realidad impulsa a pensar que las contrataciones no se están dando de manera adecuada; se han hecho tres intentos de construir dicho plan<sup>106</sup>, pero nunca se ha generado un instrumento con estrategias adecuadas, objetivos medibles e indicadores correctos ¿qué criterios se están tomando entonces para las contrataciones?

Entre los operadores encargados de construir el plan estratégico se han encontrado corporaciones con personería jurídica y capacidad de contratación por licitación pública, conformadas por líderes del movimiento LGBT de la ciudad. Es importante mencionar que si bien la Sociedad Civil ha tomado un papel relevante para la consecución de la política pública, también, debido a algunos liderazgos que han buscado beneficios particulares y han sido cómplices de algunos arreglos institucionales, se ha truncado este proceso, particularmente el del Plan Decenal de Acciones Afirmativas.

Al respecto menciona Maximiliano Arango, líder de colectivos de hombres trans:

---

<sup>106</sup> El primer intento de elaboración del plan estratégico fue con la Corporación “El otro”, fundada por dos hombres gays de la Ciudad; de la segunda contratación no se pudo recoger información sobre el número de contrato ni la instancia contratante; y el tercer contrato, está a cargo actualmente el operador “En plural” de la Facultad Nacional de Salud Pública- Universidad de Antioquia. Este operador ha finalizado la elaboración estratégico pero aún falta la aprobación del Comité municipal para poderse implementar.

“La alcaldía de Medellín cooptó a esta gente y le dio puestos y contratos, entonces en últimas ese comité quedó totalmente desarticulado. Todos estaban después trabajando y no iban a las reuniones del comité; además tuvimos una discusión que cómo es que personas que trabajan para la alcaldía iban a ser nuestros representantes, eso no tiene sentido”. (26 de marzo de 2018)

Esto tiene que ver principalmente con los grupos que han detentado un lugar de poder entre el mismo movimiento social, y que incluso, han creado corporaciones para poder disputarse contrataciones públicas sin tener necesariamente la capacidad técnica para desarrollar este tipo de trabajo.

Uno de los relatos comunes entre las y los activistas entrevistados fue el de los liderazgos poco renovados que se han impuesto en este proceso, poniendo por encima sus necesidades y homogeneizando las demandas, puestas generalmente por sujetos hombres, gays, comerciantes; opacando y borrando otras experiencias como las de las mujeres lesbianas, las mujeres y hombres transgénero, la de los movimientos organizados de mujeres lesbianas y hombres gays en las comunas populares, entre otras. John Restrepo, activista de los sectores sociales LGBT y de Víctimas comenta al respecto:

“Entonces cuando nosotros empezamos a ir a algunos espacios de participación de la política pública, porque no fuimos a todos, los mismos chicos y chicas decían: yo no quiero ir allá porque nos discriminaban. Nos encontramos con una barrera de estrato socioeconómico.”

(25 de marzo de 2018)

Maria Paulina Sánchez, Subsecretaria de grupos poblacionales, también menciona:

“Para que mejore el proceso de la política hay que mejorar liderazgos. La población LGTB hoy no se siente representada por quiénes históricamente han sido los representantes” (19 de marzo de 2018)

Y otro relato común es el de la denuncia a las relaciones clientelares de estos grupos hegemónicos que se han venido creando. Lorena Valencia, mujer lesbiana-feminista, ex integrante del Comité Municipal, apunta:

“La política pública y la participación de la sociedad civil no ha sido eficaz por esa forma de contratación de la alcaldía, por terceros; esto ha ocasionado unas relaciones clientelares con el movimiento social.” (27 de marzo de 2018)

Esta problemática ha sido evidente no solo para el movimiento social sino para la institucionalidad que ha hecho control político. Daniel Carvalho del Concejo de Medellín apuntaba sobre la participación de algunos líderes:

“Hay muchos escenarios de poder con los colectivos por acceder a contratos. Entonces yo también les mandé su puya, su indirecta de organícense mejor y dejen sus intereses particulares si quieren que esto salga adelante.”

(16 de marzo de 2018)

Es importante reconocer también que el movimiento social LGBT organizado (no todos, los que más se han logrado posicionar en el proceso de la política pública) ha estado marcado por un sujeto político situado en lugares particulares de privilegio económico, racial y sexual; capaz de posicionarse en lugares estratégicos para interactuar con el entramado institucional. Esencialmente esto no significa un problema. Es necesario interlocutar con el Estado como movimiento social y generar incidencia; el problema se presenta por un lado, cuando se aprovecha este lugar para buscar subsanar un interés individual (como ha sido el caso de las contrataciones del plan estratégico) y por otro lado, cuando desde el lugar de privilegio se demarca el sujeto político que debe ser representado en la política pública y de esta manera, se logra ser reconocido como tal, poder ver sus intereses representados en las instituciones y tener injerencia en ellas. Sin tener en cuenta que esto invisibiliza a otros sujetos que no logran ser reconocidos y sus demandas no terminan siendo representadas y quedan borradas sus necesidades de la formulación de las políticas abriendo una ventana de oportunidad para la vulneración de sus derechos.

De tal modo, la forma en que se han puesto las demandas en la agenda y la participación en espacios de la política pública como el Comité Municipal, desde algunos lugares políticos estratégicos ha incurrido en que la exigibilidad de derechos se encuentre organizada en reclamos identitarios (sin reconocer las múltiples experiencias de desigualdad); esto hace que la participación no sea del todo

efectiva, y que no se dé así solo por la falta de reconocimiento institucional, sino por las mismas lógicas del movimiento social.

En este sentido, la dificultad de ser una política pública que recoja (y atienda) las múltiples experiencias de desigualdad y por ende se dé una atención integral implica un reto político no sólo de la administración municipal, sino de la forma como el movimiento está poniendo las demandas en la agenda pública.

Por otro lado, el Comité Municipal tiene la obligación de generar espacios de participación en los que también confluyan otros liderazgos y otras realidades, en éste debe participar por lo menos una persona LGBT de los corregimientos (áreas rurales del municipio) y esto no se está dando en la realidad. Si se revisan las actas de los miembros de la sociedad civil que allí participan, se señala en los datos personales las comunas de las cuales provienen y ninguno de ellos (en su mayoría son hombres gays) son de los corregimientos. Además, se puede leer en las actas de sesiones una serie de insatisfacciones de la sociedad civil que participa del comité por no ver recogidas sus propuestas. Igualmente en los relatos de las personas entrevistadas, vuelve como relato común:

“En el Comité Municipal íbamos la gente de la población, y por lo general, siempre estaban los de la policía enlace, Bibiana de Secretaría de Cultura, Paula Tamayo de la Secretaría de las Mujeres. Fue muy desgastante invertir tanto tiempo en asistir a estas reuniones, encontrarnos con otras personas del movimiento, académicas y académicos y que las propuestas no fueran recibidas, la incidencia de la sociedad civil fue nula.”

Lorena Valencia (27 de marzo de 2018)

Es preocupante el papel que la sociedad civil está teniendo en la política pública desde el movimiento social mismo, como desde el lugar que está ocupando en los espacios institucionales. Lo importante no es legitimar el proceso con participación de los actores sociales, sino la real incidencia que puedan tener; al parecer, en esta política la participación se está dando solo de forma consultiva, a través del Consejo Consultivo y a partir del control por parte de la sociedad civil organizada que hace veeduría. Estos son dos niveles muy básicos de participación.

Si bien la participación de la Sociedad Civil, tuvo un papel fundamental para visibilizar el problema y la urgente necesidad de crear una política pública para los sectores sociales LGBT, en el proceso de hechura de la política pública ha ocupado un lugar muy marginal.

Retomando el punto del Comité Municipal, se presentan también algunas contradicciones frente a la estructura organizativa que se establece en el acuerdo y la que plantea en su reglamento interno:

Según su reglamento interno está integrado por:

1. El Alcalde o Alcaldesa Municipal o su delegado de rango directivo, quien lo presidirá.
2. Secretario o Secretaria de Inclusión Social y familia o su delegado de rango directivo.
3. Secretario o Secretaria de Cultura Ciudadana o su Delegado de rango directivo.
4. Secretaria de las Mujeres o su delegada (o) de rango directivo.
5. Director o directora del Departamento Administrativo de Planeación o su delegado (a)
6. Secretario o Secretaria de Salud o su delegado de rango directivo.
7. Secretario o Secretaria de Participación ciudadana o su delegado de rango directivo.
8. Secretario o Secretaria de la Juventud.
9. Secretario o secretaria de Gobierno y DDHH o su delegado de rango directivo.
10. Secretario o Secretaria de Seguridad o su delegado de rango directivo.
11. Secretario o Secretaria de Desarrollo Económico o su delegado de rango directivo.
12. La o el Gerente del INDER o su delegado de rango directivo.
13. Siete (7) representantes de las personas LGBTI elegidos y elegidas en el Consejo Consultivo.<sup>107</sup>

Pero en el diseño se establece: Secretaría de Cultura Ciudadana, Secretaría de Las Mujeres, Planeación, Salud, Educación, Desarrollo Social, Bienestar Social y Gobierno, siete representantes de la población LGBTI. Tendrán como criterio de elección la división territorial de la ciudad: seis urbanos que corresponden a las zonas de Medellín, un representante de los corregimientos.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Reglamento Interno. Comité Municipal de Diversidad sexual e identidad de género

<sup>108</sup> Información tomada del artículo 6 del Acuerdo Municipal

En el reglamento interno se propone la Secretaría de Juventud como integrante de la mesa pero ésta no es una secretaría corresponsable y por ende no va a ser vinculatoria su participación. Y por otro lado, no deja esclarecida la participación de la sociedad civil por criterio territorial.

Frente a las demás funciones del comité se encontró:

- En la revisión de las actas del comité municipal se evidencia que éste no sesiona las cuatro veces al año como es estipulado. Solo en los dos primeros años se cumple con el número de sesiones pero éstas son efectuadas en el último mes del año, haciendo parecer que sesionan por cumplir con la meta del número de sesiones y no por planificar sus funciones anuales.<sup>109</sup>
- El comité debe generar una línea base para construir indicadores que permitan hacer seguimiento a la implementación. Esta función no la está cumpliendo el comité. Actualmente se está diseñando a través del operador “En plural” con asesoría técnica del Departamento de Planeación.<sup>110</sup>
- El comité debe rendir un informe anual sobre el avance de ejecución de la política pública. Desde la creación del acuerdo, hasta el momento, no se ha dado ni una sola vez.<sup>111</sup>

Consejo Consultivo:

Se presenta una contradicción en el diseño de la política pública con el decreto reglamentario frente a la elección de los representantes del Consejo Consultivo. En el primero se estipula que la elección de estos debe garantizar los criterios poblacionales y territoriales, y el segundo (el decreto) en el artículo 9, reza:

“Para la elección de los 7 representantes de las personas LGBTI ante el consejo consultivo, prevalecerá el criterio poblacional y diferencial, sobre el territorial”<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> La información fue recogida de los documento de actas por sesiones del Comité Municipal y proporcionadas por el equipo técnico del Concejal Daniel Carvalho

<sup>110</sup> Esta se constató con información proporcionada por Maria Paulina Sánchez Subsecretaria de Grupos Poblaciones y con información del acuerdo 08 de 2011

<sup>111</sup> Información constatada con integrantes del Concejo Municipal

<sup>112</sup> Revisar

en:  
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial/2011/Gaceta%203960/DECRETO%201928%20DE%20011.pdf>

Además de ser contradictorio, no tomar como prioritaria la diferenciación territorial es preocupante, ya que por medio del Consejo Consultivo se debe crear una vía para articular la política pública con las organizaciones LGBT de las comunas. Esta política pública, sin duda, fue un fenómeno que movilizó muchas personas LGBT y generó espacios de convergencia de organizaciones; pese a esto, las acciones que se desprenden de ella han estado muy vinculadas en la comuna 10 (centro de Medellín) cuando las mismas dinámicas de los territorios populares de la ciudad demandan un acceso diferenciado y focalizado por los tipos de violencia que sufren los sectores sociales LGBT en los territorios. El criterio poblacional elegido en el diseño no ha permitido generar un proceso de territorialización necesario para que éste llegue a más personas.

Debido a la centralización de la política pública, han nacido mesas de diversidad sexual y de género en las comunas con la necesidad de descentralizar las discusiones LGBT; estas mesas son creadas por iniciativa del movimiento social y no por la política pública. John Restrepo, integrante de la mesa diversa de la comuna 8 de Medellín (primera mesa LGBT reconocida como sujeto de reparación colectiva en el marco de la ley de víctimas) afirma que la relación con la política pública ha sido distante porque pocas veces se ha acercado al territorio o porque cuando van a recibir algún taller al centro de la ciudad, por lo general se está hablando de temas de identidad, tema que como organización ya han trabajado mucho. Por ende la política pública no conoce cuales son los temas urgentes sobre las necesidades en las distintas comunas, sobre todo las periféricas. John afirma en este sentido:

“Nuestra participación en la construcción de la política pública, nos deja como experiencia que debe hacerse una lectura no solo LGBT, porque nosotros somos un colectivo que no es solo LGBT, claro, tiene esa bandera de lucha, pero nosotros como somos de barrio hemos tenido que tramitar lo económico, hemos tenido que tramitar lo de salud, medio ambiente, el territorio, las obras, los proyectos, ósea, todo lo que tiene un barrio, ¡el conflicto armado! Entonces nosotros no podemos deslindar eso y sentarnos solo hablar de lo LGBT; por eso somos casa diversa y no casa LGBT. A la política pública le hace falta un enfoque de interseccionalidad y territorial.”

(27 de marzo de 2018)

Priorizar lo poblacional no permite articular la política pública con los territorios ni siquiera en una de sus expresiones más latentes de participación, como lo es el consejo consultivo.

Una vez revisado el diseño (sin contenidos evidentes de enfoque ni una perspectiva de interseccionalidad) se presenta a continuación el análisis de implementación.

### **4.3 Implementación**

Este análisis de implementación se centra en la manera en cómo se logra convertir los objetivos de la política pública en acciones públicas concretas; es decir, en la forma que son traducidas las decisiones en propuestas operativas para garantizar y restablecer los derechos de los sectores sociales LGBT, así como su apuesta de transformación cultural y de imaginarios, en este sentido, se va a valorar si esas acciones diseñadas permiten lograr sus objetivos.

Suele creerse dentro de un enfoque racional a ultranza que después de la elaboración y aprobación de una política pública, ésta será llevada a cabo y sus resultados e impactos van a coincidir con lo esperado por quiénes la diseñan. Empero, frecuentemente encontramos grandes brechas entre los objetivos propuestos y sus resultados; por ello es importante este análisis para valorar el nivel de cumplimiento de los objetivos (aún con sus errores de diseño) y en ese sentido la eficacia de la política pública.

Es importante comenzar aclarando que la presente política no ha sido implementada de manera articulada durante los años que lleva ejecutándose, debido a cambios de gobierno, falta de voluntad política y cambios administrativos repentinos, como el ocurrido en el año 2015 en el cual la Secretaría de Cultura deja de ser la encargada y la Secretaría de Inclusión Social y Familia pasa a ser la nueva responsable de la política pública. Estos acontecimientos han generado diversas dificultades como falta de comunicación pública y problemas de transparencia para recopilar la información necesaria para el presente análisis. Por lo tanto, la documentación disponible de los proyectos realizados por las distintas Secretarías orienta la información sobre aspectos como la financiación, las personas beneficiarias, las líneas estratégicas que se buscan fortalecer con las acciones, las Secretarías responsables y corresponsables (y su coordinación), entre otras; pero solo

del cuatrienio (2012-2015). Del año 2011 se cuenta con muy poca información sobre la primera acción de implementación que fue la creación del Centro para la Diversidad Sexual y de Género, de éste, solo se pudo reunir información a través de las entrevistas a actores institucionales y activistas. La petición de documentos al Centro de Diversidad nunca fue contestada.

Tampoco se logró recopilar información detallada de los proyectos en el periodo (2015-2017); sin embargo, es interesante analizar el impacto que tuvo en la implementación el cambio administrativo que sufrió la política pública.

A continuación se revisará la ejecución del periodo 2011-2015

A finales del año 2011, bajo el gobierno de Alonso Salazar, se construye el Centro para la Diversidad Sexual y de Género; la creación de este espacio se configura como la primera acción de implementación de la política pública LGBTI, la cual fue acordada en el artículo noveno del Acuerdo 08 de 2011:

“Artículo 9o. Créese un Centro para la Diversidad Sexual y de Género como medida de atención diferencial (no privilegiada o de gueto) para la promoción, protección, restablecimiento y defensa de los derechos de las personas LGBTI y sus familias donde se desarrollen actividades culturales, académicas y comunicacionales, además de atención psicosocial, asesoría legal, fomento de la participación y difusión de servicios para la población.

Podrá orientar a los ciudadanos y ciudadanas en el direccionamiento oportuno a otras instituciones que le compete las acciones que las benefician.

Este centro será coordinado por la Secretaría de Cultura Ciudadana, Bienestar Social, Educación, Desarrollo Social, Mujeres y Gobierno, quienes deberán aportar los recursos necesarios para su funcionamiento.”

En la ejecución del Centro para la Diversidad Sexual y de Género, se trabajó de manera articulada desde el Comité Municipal de Diversidad Sexual, liderado por la Secretaría de Cultura Ciudadana en compañía de la Secretaría de Salud, Secretaría de Mujeres, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Educación y Secretaría de Desarrollo Social (actualmente Inclusión Social y Familia); y se

acordó una participación económica en la que cada secretaría aportaba para la contratación de profesionales y la compra del inmueble de la cual se hizo cargo la Secretaría de Hacienda.<sup>113</sup>

La voluntad política para la construcción del mismo fue evidente y el proceso de coordinación entre las instituciones en este momento de la implementación fue alta y fundamental para dar inicio con el Acuerdo Municipal, gracias a la gestión de la Secretaría de Cultura Ciudadana y su Secretaria Paula Tamayo, quien fungió como coordinadora del Comité Municipal de Diversidad Sexual y mantuvo relación constante con las Secretarías Corresponsables.<sup>114</sup>

La materialización del Centro fue un hito muy importante para Ciudad de Medellín porque se configuró como un espacio de socialización y de encuentro para las organizaciones, sobre todo, para aquellas que no tenían sede y se apropiaron de este lugar para dar vida a sus proyectos colectivos; entre algunas organizaciones encontramos a “Amigas y Amigos Comunes”, “Sáficas”, “Transcity”, entre otras. Dannys Acevedo, integrante de Transcity, asegura que en este entonces, se emprendió un ejercicio de cohesión para acercar a las mujeres lesbianas y visibilizar a las mujeres transgénero “El Centro para la Diversidad fue un gran apoyo para las mujeres LBT” (28 de septiembre de 2018).

Bajo la gestión de la Secretaría de Cultura, el Centro tenía un enfoque de visibilidad y promoción de los sectores sociales LGBT y sus expresiones culturales, por ende sus actividades se basaron en realizar encuentros de cine, lectura, poesía y conversatorios, actividades necesarias para una población que ha tenido poco acceso a espacios culturales en la Ciudad. Estas actividades estaban acompañadas por una propuesta de atención psicosocial y jurídica, sin embargo, la gran queja de las y los visitantes es que los profesionales del Centro para la Diversidad no estaban capacitados para la atención diferencial, no contaban con suficiente información sobre las diversidades sexuales y de género, ni tenían claridad sobre la ruta de atención a víctimas LGBTI.

Otra insatisfacción que se encuentra frente al Centro Para la Diversidad, es que no genera actividades en las comunas alejadas del Centro de la Ciudad, por lo tanto, hay dificultades para

---

<sup>113</sup> Esta información fue proporcionada por Paula Tamayo, ex Secretaria de Cultura (Entrevista realizada el 5 de julio de 2018)

<sup>114</sup> Las afirmaciones expuestas se sustentan en mi participación dentro del colectivo Deformación, quién tenía representación en el comité Municipal de Diversidad Sexual.

acceder a sus servicios. Como se ha mencionado anteriormente, la precarización de los sectores sociales LGBT y las situaciones de violencia y conflicto armado en sus comunas impiden la libre movilización por el territorio y llegar a lugares apartados de sus viviendas. La visión no solo del Centro para la Diversidad Sexual si no de la política pública en general, demuestra que no se tiene suficiente claridad sobre la población que atiende y sus contextos. Es urgente crear un enfoque territorial que descentralice la atención y conozca las realidades que se vive en la periferia de Medellín para así brindar unos servicios que correspondan con dichas particularidades. John Restrepo comenta:

“Entonces el centro para la diversidad sexual saca la gente de sus territorios y les dice, usted no es diferente, usted no es raro y llegan a sus barrio y ¡pum! se encuentran con la realidad, claro eso le ayudará al personaje en cuestiones individuales, pero si eso no está acompañado con transformaciones en el territorio, de las violencias, no hacemos nada.”

De acuerdo con las personas entrevistadas, los inicios del Centro Para la Diversidad tuvieron una gran acogida tanto de la sociedad civil como de las dependencias administrativas, y su enfoque de promoción cultural era importante y requerido por las personas que habitaban el espacio; sin embargo, aunque no era su centro la atención a la población en situación vulnerable, ésta es imprescindible como parte fundamental de los objetivos de la política pública que es el “restablecimiento de derechos”. Ponerla en un segundo plano, entre otras, causó que su ejecución no fuera satisfactoria, delegando profesionales que no contaban con el conocimiento necesario para atender la población objetivo de la política pública.

Respecto al detalle de las actividades realizadas en esa primera gestión, no se proporcionó información ni tampoco de los contratos de profesionales, operadores, ni el presupuesto designado para la compra del inmueble. La falta de transparencia del Centro para la Diversidad como de la política pública en su conjunto, no garantiza el derecho al acceso a la información de los y las ciudadanas, razón por la cual se ha generado un ambiente de desconfianza entre la administración municipal y la sociedad civil.

- Financiación

Hasta el año 2012 en el cuatrienio del Alcalde Aníbal Gaviria, se empieza la ejecución de acciones afirmativas. Durante este periodo los recursos destinados para la implementación de la política pública fueron los siguientes:

**Tabla 4: Inversión anual para la política pública LGBT entre los años 2012 y 2015 (Ver Anexo 5.5)**

Año	Inversión (millones de pesos constantes de 2011)	Crecimiento real de la inversión
<b>2012</b>	412.5	
<b>2013</b>	858.6	108.14%
<b>2014</b>	1,332.5	55.19%
<b>2015</b>	596.6	-55.23%
<b>Total general</b>	<b>3,200.3</b>	

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por las Secretarías, Unidad de Apoyo del Concejal Daniel Carvalho, información presupuestaria de SECOP y del proyecto Plan Operativo Anual de Inversiones.

De la tabla anterior se destaca que entre 2012 y 2013 el presupuesto prácticamente se duplica pasando de 412 millones a 858 millones de pesos de 2011. En el 2014 se registró la mayor inversión con 1.332 millones de pesos; seguida por una reducción de más del 50% en 2015 correspondiente a 596 millones de pesos de 2011. Esto puede deberse a diversos motivos; por ejemplo, en este año el gasto general del Municipio se contrajo 25% en términos reales respecto del año anterior<sup>115</sup>; si

<sup>115</sup> Información consultada en el informe fiscal de Medellín 2015, realizado por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda. Revisar en: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=K-IggTuGKBPc0OkCq0VDyPRRQxjUV2Ncgg5mBDDPInqrbjHhiOpF!449589279?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-052393%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=K-IggTuGKBPc0OkCq0VDyPRRQxjUV2Ncgg5mBDDPInqrbjHhiOpF!449589279?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-052393%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

bien la inversión a las políticas públicas se asignó acorde con los lineamientos del Plan de Desarrollo, esta retrocedió tras el gasto cuantioso de la administración para realizar la construcción del Tranvía y la primera fase del proyecto Parques del Río (dos grandes proyectos de movilidad y urbanismo).

En este cuatrienio se invirtieron 3.200 millones de pesos colombianos (aproximadamente 22.870 millones de pesos mexicanos) una cifra que no es lo suficientemente representativa para atender a una población con tantos problemas de vulneración a sus derechos y a la vida. Veamos, si se observa la forma en cómo se distribuyeron los recursos por grupos poblacionales, esta cuantía no representa ni el 1% del presupuesto asignado a la política de infancia en el año 2014: 470.407 millones de pesos colombianos de 2011<sup>116</sup> (3.380 millones de pesos mexicanos).

Además del poco presupuesto, éste se está ejecutando en el segundo semestre del año, lo cual evidencia que los recursos están poco planificados y los proyectos y acciones se terminan ejecutando de forma irregular para poder justificar el presupuesto.

A continuación veremos los proyectos en los que fueron invertidos los presupuestos del periodo 2012-2015.

**Tabla 5: Número de proyectos de la política pública LGBTI ejecutados por las Secretarías entre los años 2012 y 2015 (Ver anexo 5.5)**

Secretaría	Número de proyectos
<b>CULTURA</b>	24
<b>SALUD</b>	11
<b>EDUCACIÓN</b>	10
<b>INCLUSIÓN SOCIAL Y FAMILIA</b>	10
<b>GOBIERNO</b>	7
<b>MUJERES</b>	3
<b>PARTICIPACIÓN</b>	2
<b>TOTAL GENERAL</b>	67

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por las Secretarías, Unidad de Apoyo del Concejal Daniel Carvalho e información presupuestaria de SECOP.

<sup>116</sup> Informe de gestión 2015 de infancia y adolescencia pág. 21. Revisar en: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_0/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/InformeGestionMedelli%CC%81n2012-2015.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/InformeGestionMedelli%CC%81n2012-2015.pdf)

Se puede observar de la presente tabla que la Secretaría de Cultura Ciudadana es la que más realizó acciones (lo cual tiene sentido siendo ésta la encargada en ese periodo de la política pública) seguida por la Secretaría de Salud, Educación e Inclusión Social con el mismo número de proyectos entre sí, pero con menos de la mitad respecto a Cultura; Gobierno con menos de la tercera parte respecto a Cultura; y Mujeres y Participación con menos de la octava parte respecto a Cultura. Vale la pena mencionar que la Secretaría de Participación solo ejecuta dos proyectos en los cuales no tuvo asignación de presupuesto, ya que esta secretaría no funge de corresponsable.

Las acciones que las Secretarías ejecutaron, estuvieron guiadas a fortalecer cada una de las líneas estratégicas. Valorando los proyectos (Ver Anexo 5.5) se evidencia que las líneas estratégicas y las acciones realizadas no siempre tienen coherencia: por ejemplo, el proyecto “Transversalidad de género al interior de la administración municipal”<sup>117</sup> ejecutado por la Secretaría de Mujeres, según la documentación consultada, tiene como función fortalecer la línea estratégica de goce del espacio público, a través de actividades dirigidas a la atención psicosocial y jurídica de mujeres lesbianas. Ahora bien, según el Acuerdo 08 de 2011 esta línea estratégica tiene otra función:

**“e. Goce del espacio público:** esta línea tiene como fin concebir acciones que permitan que las personas LGBTI puedan movilizarse y disfrutar el espacio público, sin temor a los actos de estigma social y discriminación. De igual forma, propende por una oferta de ciudad (artística, lúdica y formativa) más incluyente y que permita la inserción de las manifestaciones culturales de la Población LGBTI en los espacios culturales de la ciudad.”<sup>118</sup>

Por lo tanto, si evaluamos el contenido de las demás líneas estratégicas en el Acuerdo 08 de 2011, este proyecto tendría más sentido si estuviera guiado a fortalecer la línea de vida e integridad personal:

---

<sup>117</sup> Código del proyecto 120099

<sup>118</sup> Tomado del artículo 5 del Acuerdo 08 de 2011 Revisar en : <https://es.slideshare.net/CamiloMonroyGomez/1-acuerdo-08-del-3-de-may-de-2011-pp-lgbti-medellin>

“**d. Integridad y seguridad personal:** esta línea propone estrategias de gobierno para prevenir situaciones que las personas LGBTI consideran problemáticas y discriminatorias de sus derechos, del mismo modo, para garantizar el acceso a la justicia, el acompañamiento y asesoría jurídica en los casos que sea necesario. De igual forma trabaja en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los protocolos de seguridad y acción temprana que estas tareas requieren.”<sup>119</sup>

Este proyecto es ejecutado por la Secretaría de las Mujeres y se entiende que en aras de darle transversalidad a la política pública las Secretarías propenden por ejercer acciones para su población objetivo de manera diferenciada. El problema, es que el proyecto no corresponde con la línea estratégica que busca ser fortalecida, las asesorías jurídicas por ejemplo ya las está ejerciendo la Secretaría de Gobierno para todas las personas de los sectores sociales LGBT incluyendo las mujeres lesbianas.

De la misma manera, se evidencia que la Secretaría de Salud está haciendo acompañamiento psicológico en su proyecto “Promoción y educación en salud” <sup>120</sup> que explicita como objetivo prestar servicios profesionales para apoyar las estrategias de acompañamiento psicosocial a los sectores sociales LGBT en el Centro para la Diversidad Sexual y de Género.

En este caso se están superponiendo acciones entre este proyecto y el de “Transversalidad de género al interior de la administración municipal” que también incluye la atención psicosocial; lo que demuestra poca coordinación entre las dependencias institucionales, Secretaria de Mujeres y Secretaría de Salud; y por lo tanto, que el presupuesto se está invirtiendo de una manera poco estratégica y eficiente.

A continuación, veremos el resumen de las acciones se están duplicando:

**Tabla 6: Acciones duplicadas**

Acciones duplicadas	Proyectos	Entidad que ejecuta
	3 proyectos de Transversalidad de género al	Sec. De Mujeres

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> Código de proyecto 120029

Asesoría Jurídica	interior de la administración municipal	
	4 proyectos de Fortalecimiento institucional. Promoción, prevención y protección de los derechos humanos	Sec. De Gobierno
Asesoría Sicológica	2 proyectos de Buen vivir en familia	Sec. De Inclusión social y Familia
	3 proyectos de Transversalidad de género al interior de la administración municipal	Sec. De Mujeres
	11 proyectos de Promoción y educación en salud	Sec. De Salud

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las secretarías y la unidad de apoyo del concejal Daniel Carvalho

De acuerdo con la información expuesta, se evidencia que hay una duplicación de acciones en los proyectos, generando que algunas líneas estratégicas tengan más carga de acciones y en otras líneas se realicen pocas acciones o ninguna, como podemos ver en la siguiente tabla:

**Tabla 7: Número de proyectos por líneas estratégicas**

Componentes	Derechos y vida digna					Organización Participación		Comunicación e información		
	Salud	Educación	Trabajo digno	Integridad y seguridad personal	Goce del espacio público	Fortalecimiento organizaciones	Fomento de liderazgos	Sistemas de información	Gestión del conocimiento	Comunicación pública
<b>Número de proyectos</b>	11	10	0	7	28	1	1	0	0	3

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las secretarías y la unidad de apoyo del concejal Daniel Carvalho

La duplicación de acciones evidencia un claro problema de coordinación interinstitucional particularmente en dos aspectos:

- 1) Dificultades en la gestión de la información: no se sabe que están haciendo las demás secretarías. Cada una ejecuta acciones según las disposiciones del Acuerdo Municipal y el Plan Municipal de Desarrollo, pero no porque se coordinen para planificar desde el Comité para la Diversidad Sexual para asegurar prioridades de proyectos y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellos.
- 2) Y lo anterior implica que hay dificultad en la gestión de los recursos para optimizarlos. Por lo tanto, la falta de coordinación interinstitucional está siendo obstáculo para que la política pública sea eficiente.

Con la información disponible se puede constatar que la ausencia de coordinación en la corresponsabilidad se evidencia también en el hecho que de las 14 dependencias institucionales encargadas del cumplimiento de la política pública, solo ejercieron acciones la Secretaría de Inclusión Social y Familia, Salud, Educación, Gobierno, Educación y Mujeres. Esto que demuestra que las Secretarías de Nivel Central tienen más responsabilidad y compromiso que las Entidades Descentralizadas.

- Ejecución por línea estratégica

- Línea estratégica en Educación

Es destacable que en la ejecución del proyecto de “Jornadas de formación y sensibilización” la Secretaría de Cultura Ciudadana realizó asistencia técnica a la Secretaría de Educación para el reconocimiento de la diversidad sexual y de género en las instituciones educativas, trabajando de manera conjunta para el fortalecimiento de la línea estratégica de educación (Ver Anexo 5.5). El trabajo coordinado entre estas dos Secretarías coadyuva con la no duplicación de acciones, además que cumplen con su función como responsables de la línea estratégica. Empero, vemos que las acciones afirmativas en este componente están más guiadas a talleres formativos a profesorado, rectores, rectoras y estudiantes en general, que a la garantía de acceso al sistema educativo para los

sectores sociales LGBT, cuando su contenido según el Acuerdo 08 de 2011 plantea que deben buscarse ambas cosas:

**“b. Educación:** Se busca que las personas LGBTI accedan al sistema educativo y permanezcan en él. A su vez que se generen estrategias para la erradicación de la discriminación y las violencias de cualquier tipo, donde las diversidades sexuales y la perspectiva de género cumplan el papel de ejes transversales en los modelos pedagógicos implementados en cada entorno educativo.”<sup>121</sup>

Puede leerse que estas actividades están en vía de la transformación de imaginarios (que es un objetivo de la política pública) y orientadas hacia las estrategias de erradicación de la discriminación en los entornos educativos; sin embargo, se observa que solo se ejecutaron los talleres por parte de la Secretaría de Educación a Instituciones Educativas durante en el año 2014 (ósea que no tuvo continuidad), además de realizarse en instituciones diferentes. Es decir, no se generó un proceso con las personas a quiénes les fueron impartidos los talleres y por lo tanto se dificulta llegar a tener un mayor impacto en sus imaginarios sociales y culturales.

Por otro lado, de las personas que reciben los talleres muy pocas son de los sectores sociales LGBT, por ejemplo, de las Instituciones Educativas que recibieron los talleres desde el 2013 al 2015 se contó con la participación de 10 personas de los sectores sociales LGBT (nueve estudiantes y un profesor), según los formatos de asistencia. Aunque muchas veces es difícil que las y los jóvenes menores de edad revelen su opción sexual en el espacio de la escuela, aún con esta realidad la cifra no tiene mayor impacto en tres años de ejecución de las “Jornadas de formación y sensibilización” que hace la Secretaría de Educación.

Solamente en el 2013 la Secretaría de las Mujeres hizo un acercamiento y acompañamiento a mujeres lesbianas para las ofertas educativas del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), lo que demuestra que las actividades que se generan en torno a la línea estratégica de educación siguen estando vinculadas más con la realización de talleres formativos en instituciones educativas; sin embargo, si no se generan procesos con las personas beneficiarias de las instituciones no se cumple

---

<sup>121</sup> Tomado del artículo 5 del Acuerdo 08 de 2011 Revisar en : <https://es.slideshare.net/CamiloMonroyGomez/1-acuerdo-08-del-3-de-may-de-2011-pp-lgbti-medellin>

con crear estrategias de transformación de imaginarios (y por ende con su objetivo) y tampoco con el acceso a la educación como búsqueda de garantizar este derecho. Las acciones en este sentido, no están siendo guiadas para cumplir con los objetivos de la política pública.

➤ Línea estratégica de salud

La misma situación se está presentando con los proyectos de salud. Se dijo anteriormente, que dicha Secretaría hace acompañamiento psicosocial, pero también y en su mayoría, los proyectos se vinculan con asesorías al personal médico para la atención de los sectores sociales LGBT. La Subsecretaria de Grupos Poblacionales, confirma:

“Tenemos un plan de acción con la Secretaría de Salud que es un poco, básicamente, la sensibilización y capacitación al personal de salud en el abordaje de la población LGTB.”

María Paulina Suárez (19 de marzo de 2018)

Este proyecto es indiscutiblemente necesario, ya que una de las mayores quejas de la población es el trato poco humanizante que reciben en las Entidades Promotoras de Salud (EPS) por parte del personal de salud; ahora bien, mientras se concientiza al personal médico, se necesita a su vez que las personas que no cuentan con un seguro médico puedan vincularse al sistema de salud. De nuevo, estas acciones, no están cumpliendo con la garantía de derecho a la salud ni están fortaleciendo de la manera más adecuada esta línea estratégica.

➤ Línea estratégica de integridad y seguridad personal

Ahora, con relación a la línea estratégica de integridad y seguridad personal, se están llevando a cabo proyectos jurídicos necesarios entre el año 2014 y 2015: 29 cambios de cedulación a personas transgénero, 19 asesorías de acompañamiento de matrimonios igualitarios, 22 casos de acompañamiento por acciones de discriminación y 8 por hostigamiento (ver anexo 5.5), un número muy reducido de acompañamientos con relación a las denuncias. Además, no se cuenta con protocolos diferenciados para indagar si los hostigamientos se están dando en el marco del conflicto

armado, por ende, no se cuenta con información precisa sobre las víctimas de los sectores sociales LGBT y si están siendo atendidos desde los proyectos de la política pública.

De esta manera, las acciones que se están llevando a cabo en esta línea son necesarias pero no suficientes. La lectura interseccional del problema público demuestra que el conflicto armado es un factor crucial que afecta de manera exacerbada y diferenciada a los sectores sociales LGBT, razón por la cual, la política pública debería tener un enfoque claro de trabajo hacia la reparación de las víctimas. John Restrepo, víctima del conflicto armado por pertenecer a los sectores sociales LGBT y líder social de víctimas, comenta:

“Al Centro para la Diversidad Sexual llega una víctima y no tienen el enfoque de víctimas para atenderlo. No es lo mismo atender a una persona cuando las violencias que viven son en el marco del conflicto armado. Eso implica conocer que aparte de los derechos humanos hay una ley de víctimas que te da otros derechos y que de ahí yo también puedo tramitar un montón de cosas ¿cierto? ¡Y no hay nada desde la política pública! Entonces nosotros decíamos que la política pública LGBT no tiene que convertirse en una política pública de víctimas pero tiene que tratar algunos temas.”

La atención a víctimas de los sectores sociales LGBT debe tenerse en cuenta como parte fundamental de la atención y reparación; particularmente en este escenario de post-acuerdo con una visión clara de garantías de no repetición, como herramienta para evitar que los hechos que dieron lugar a la violación de los derechos humanos vuelvan a suceder. Por ello el enfoque de interseccionalidad es muy pertinente porque nos permite contemplar este tipo de situaciones desde la formulación para así establecerlas en el diseño. Por lo tanto, con la alta vulneración de los sectores sociales LGBT en los territorios en conflicto, este enfoque debe estar contemplado desde el diseño para que desde el entramado institucional y jurídico se generen obligaciones para la atención diferenciada y se generen las garantías de no repetición con vocación de permanencia y no solo con un carácter transicional.

Cabe resaltar que las acciones encaminadas en este sentido las está ejerciendo únicamente la Secretaría de Gobierno como responsable; empero la Secretaría de Salud, Educación y Bienestar

Social (actualmente inclusión social) que fungen como corresponsables, no hicieron ninguna acción en este periodo en relación a esta línea estratégica.

➤ Línea estratégica de goce del espacio público

Por su parte, en la línea de goce del espacio público se ejecutaron proyectos desde el año 2012 hasta el 2015 a cargo de la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Cultura Ciudadana. En este caso se tuvo un “proyecto bandera” que fue: “Proyecto educación ciudadana para el reconocimiento de la diversidad sexual”<sup>122</sup> enfocado en actividades pedagógicas en la comuna 10 y 13. Este proyecto llevó al Barrio San Javier de la comuna 13, actividades formativas, académicas, lúdicas y deportivas; además de la vinculación de los sectores sociales LGBT con la policía enlace<sup>123</sup>. Se esperaba que este proyecto se ejecutara en todas las 16 comunas y sus cinco corregimientos.

El otro proyecto importante de visibilización en el espacio público fue el de “Fortalecimiento del gobierno local y promoción de la convivencia ciudadana”, el cual es un acto simbólico realizado el día internacional contra la homofobia y transfobia en el Parque de los Deseos. Y también se construye, diseña, y presenta, en el año 2012 (con actual vigencia) el Ciclo Rosa<sup>124</sup> en el Colombo Americano; este espacio ha constituido un aporte cultural importante en la ciudad y acerca un público bastante diverso.

Se encuentra preocupante las pocas actividades vinculadas con las líneas estratégicas de:

- Fortalecimiento a las organizaciones: solamente se ejercieron actividades de acompañamiento y asistencia técnica a algunas Secretarías.
- Comunicación: se crea el programa “Canal Arcoíris” en corresponsabilidad con el Canal “Telemedellín”, el cual duró 2 años (2014 y 2015) y no se volvió a transmitir. Tampoco se han generado campañas publicitarias de gran impacto en la Ciudad por el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género.

---

<sup>122</sup> Código de proyecto 080362

<sup>123</sup> Policía que acompaña los procesos policivos que incluyen a personas LGBT, ya sea por ser víctimas o responsables de un ilícito

<sup>124</sup> Ciclo de cine con temática LGBTI

- Sistemas de información y gestión del conocimiento: no se genera ningún proyecto de investigación en temas de sexualidades y género.
- Trabajo digno: no se realizaron acciones en torno a la generación de ingresos

Por otro lado, existen pocos proyectos y acciones afirmativas encaminadas a garantizar el acceso a los derechos fundamentales y a reparar las víctimas de los sectores sociales LGBT del conflicto armado; esto es preocupante cuando tenemos un problema público marcado por una realidad que exige reparar a una población afectada por una serie de desigualdades estructurales. Con las acciones implementadas se demuestra que dependiendo de la lectura que le demos a los problemas es como los solucionamos, y en este sentido, las acciones buscan cumplir el objetivo de transformación cultural direccionándose más a la población en general, y no a su población beneficiaria que urge de una atención integral.

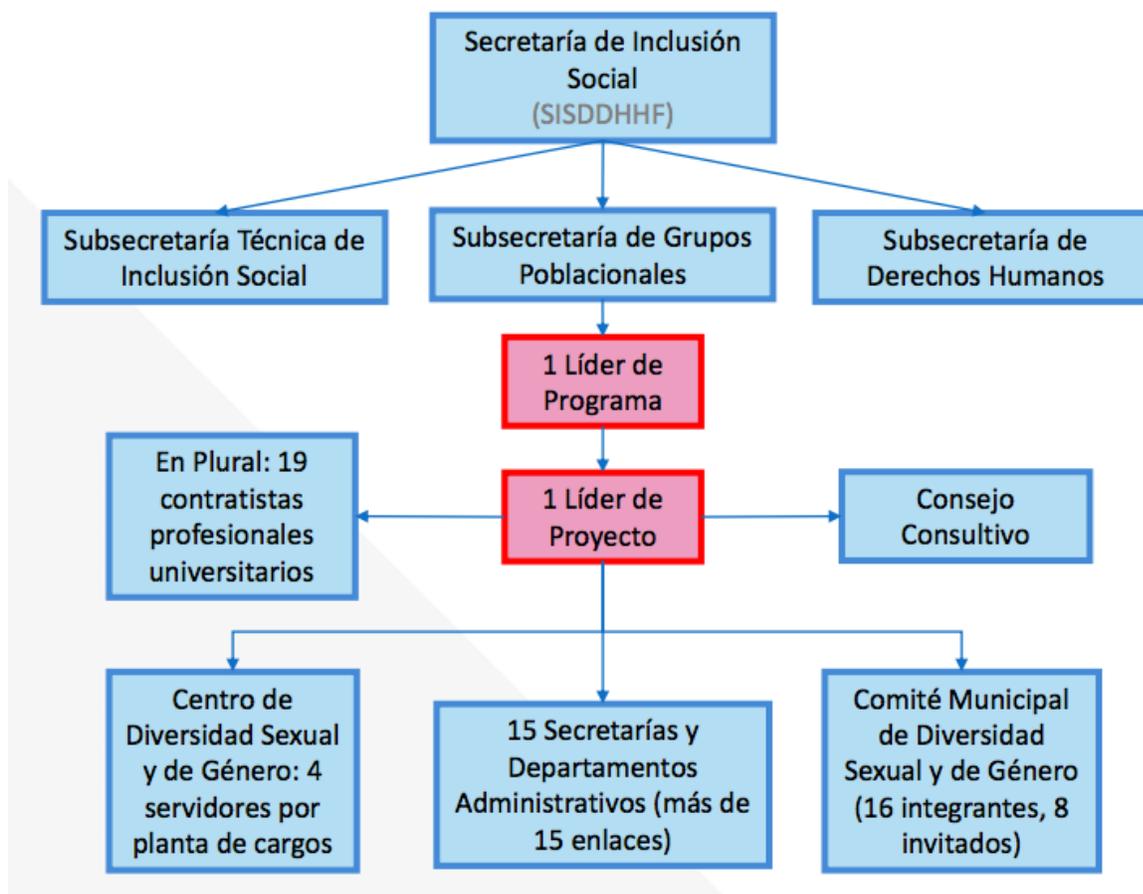
Es de recalcar que algunas Secretarías han hecho acciones encaminadas al reconocimiento de la diversidad sexual porque existe una política pública LGBT. Esto quiere decir que aunque no haya un plan decenal de acciones afirmativas, la existencia de la política ha generado una obligación al gobierno local para que cada año haga acciones para los sectores sociales LGBT.

A continuación se presenta la información de los años 2016 y 2017, ejecutados por el gobierno actual de Federico Gutiérrez.

- Estructura organizativa actual

Como vimos en el análisis de diseño, en el año 2015 se da un giro administrativo en el que la Secretaría de Inclusión Social y Familia queda como responsable encargada de la política; por lo tanto, la implementación actualmente se está llevando de una manera diferente a como fue concebida en su diseño, quedando conformada de la siguiente manera:

### **Organigrama 1: Estructura organizacional actual de la política pública LGBTI**



Fuente: Daniel Carvalho. “Política Pública LGBTI: avances y alertas para Medellín”. Debate en plenaria concejo de Medellín, noviembre de 2017.<sup>125</sup>

En el gráfico anterior vemos que la Secretaría de Inclusión Social y Familia tiene tres Subsecretarías de las cuales una de ellas es liderada por la Subsecretaria Maria Paulina Suárez, que es la Subsecretaria de Grupos Poblacionales. En esta Subsecretaría hay una líder de programa que es la funcionaria Luz Ángela Álvarez Henao y una líder de proyecto que es la funcionaria Luz Marina Toro, la cual tiene prácticamente la responsabilidad de toda la política pública: el actual operador “En plural”, el Consejo Consultivo, el Centro para la Diversidad Sexual y de Género, las 15 secretarías y departamentos administrativos que funcionan como responsables y corresponsables y el comité de diversidad sexual y de género.

<sup>125</sup> Presentación proporcionada por el Concejal Daniel Carvalho

En los dos recuadros rojos se encuentra un cuello de botella de la implementación. Es imposible que dos personas tengan la capacidad de implementar una política pública y sostener tantas macro relaciones al mismo tiempo. Esto evidencia también que hay un insuficiente personal de planta para que pueda darse de manera efectiva la ejecución; de esta manera encontramos un problema administrativo y de falta de personal.

Actualmente bajo el plan de desarrollo en curso del alcalde Federico Gutiérrez “Medellín cuenta con vos”<sup>126</sup> se crea un programa llamado “Diversidad sexual e identidades de género” en el que se busca implementar una serie de acciones afirmativas para reducir la estigmatización y generar una mayor inclusión social; para la ejecución de acciones afirmativas se proponen dos proyectos:

- Reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género desde una pedagogía de la inclusión.
- Implementación y seguimiento de la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género.

Para el desarrollo de este programa en 2016 se proyectó un recurso de 4,091 millones de pesos colombianos constantes de 2011 del cual hasta ahora ha habido una inversión anual de:

**Tabla 8: Inversión en la política LGBTI (2015-2017)**

Años	Inversión en la política pública (Millones de pesos constantes de 2011)
2016	689.0
2017	628.9
<b>Total general</b>	<b>1,317.9</b>

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las secretarías, unidad de apoyo del concejal Daniel Carvalho, información presupuestaria de SECOP y del proyecto plan operativo anual de inversiones.

<sup>126</sup> Consultar en:

[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/PlandedesarrolloMunicipalConsolidadov229FEB16.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/PlandedesarrolloMunicipalConsolidadov229FEB16.pdf)

Como se observa en la tabla entre el 2016 y 2017 se efectuó una inversión de 1.318 millones de pesos colombianos que corresponde a un 32% del total del presupuesto proyectado en 2016 para el total del desarrollo de la política pública durante el presente cuatrienio.

Los proyectos en los que se ha invertido dicho presupuesto son<sup>127</sup>:

- En la línea estratégica de salud: Se cuenta con el proyecto “vigilancia epidemiológica”. Las personas de los sectores sociales LGBT argumentan que mediante este proyecto se genera estigma por sus opciones sexuales e identidades de género, ya que todas las acciones están guiadas a la revisión y control de las Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS).
- Trabajo digno: En esta línea se está trabajando con dos proyectos, “Red de direccionamiento” para la oferta académica y laboral de la población trans. La crítica de la población a este proyecto es que la oferta se está direccionando solo a programas técnicos y no profesionales.  
Y el otro proyecto, es “Sensibilización a empresas para la inclusión laboral de la población LGBT”. Por primera vez, se generan acciones para promover el acceso al campo laboral.
- Seguridad e integridad: proyectos “Atención psicojurídica” y “Cedulación y documentación para población trans”
- Espacio público: en estos dos años la oferta de espacio público solo estuvo vinculada con el Centro para la Diversidad Sexual y de Género.
- Comunicación pública: Se encuentran “Fiesta de la diversidad”, “Apoyo al festival Medellín Vive Diversa”, este último apoya la marcha por la vida y la diversidad sexual, el evento “Historias no contadas”, “Ciclo de Cine Rosa” y III encuentro de colectivos. Estas actividades, al estar dirigidas a encuentros en el espacio públicos, están más guiadas por la línea estratégica que los cubre.
- Liderazgo: Apoyo a iniciativas LGBT: Familiares y Amigos Unidos por la Diversidad (FAUDS), encuentro de jóvenes, biblioteca diversa; fortalecimiento a mesas y colectivos; y fortalecimiento al Concejo Consultivo LGBT. Desde la información proporcionada por

---

<sup>127</sup> Información proporcionada por la Subsecretaría de grupos poblacionales. No se pudo constatar toda la información en el trabajo de campo.

la Secretaría de Inclusión Social y Familia se indica que estas acciones se están llevando a cabo; sin embargo, las organizaciones de las mesas diversas explican que los contratos de estos proyectos han sido tan retrasados que la primera mitad del año no reciben ningún programa por parte de la política pública. Empero, sus procesos territoriales son tan fuertes que ellas y ellos mismos gestionan la asistencia psicológica, el trabajo de protección a las personas LGBT amenazadas, entre otras.

- Centro para la Diversidad Sexual y de Género

Uno de los objetivos centrales de la Secretaría de Inclusión Social y Familia para esta gestión, ha sido fortalecer al Centro para la Diversidad Sexual y de Género para que la población pueda acercarse y hacer uso de los servicios que este ofrece. Maria Paulina Suárez, Subsecretaria de grupo poblacionales, comenta:

“Ahora ya empezamos este año (2018) con Desarrollo Económico, con Cultura, con el INDER, poniendo como referente ciudad ese lugar (Centro para la Diversidad Sexual y de Género) para que la población LGTB se pueda acercar.” (19 de marzo de 2018)

Este objetivo ha ido visibilizando efectivamente el Centro para la Diversidad, y según las entrevistas realizadas a activistas, ha ido poco a poco realizando actividades de manera que ha llegado gente nueva, sobre todo a espacios de capacitaciones sobre cambios de nombre y cedula, y asesorías para consultas médicas. Sin embargo, la incidencia en el Centro para la Diversidad sexual, como en la política pública en general, ha sido de hombres homosexuales, por lo tanto, las mujeres lesbianas y transgénero deciden alejarse de este espacio al no ver reflejadas sus apuestas políticas en los escenarios que se abren desde los programas del Centro:

“Nosotras (las mujeres trans) ya no estamos participando en las actividades del Centro para la Diversidad, ni siquiera sabía que ya era Inclusión Social la encargada de la política pública. La gente que está ahora incidiendo en ese espacio es la alianza social LGBTI, hombres gays hay una hegemonía de hombres homosexuales.”

Hemos visto que en los años que lleva implementándose la política pública, la participación de las mujeres LBT ha sido un vacío constante. Las acciones de política pública deben vincularse más a crear mecanismos de incidencia y generar vínculos de articulación con ellas; las mujeres lesbianas en Medellín han tenido grandes debates y acciones públicas en temas de Ciudad respecto de las disidencias sexuales y de género, evidentemente, son grupos más autónomos y con una visión política radical al que el Centro para la Diversidad no ha abierto un proceso de diálogo.

Por otro lado, no se ha avanzado en los temas de contratación, desde el 2012 vienen haciendo la crítica tanto la sociedad civil como funcionarias y funcionarios de la administración municipal, que el desembolso del dinero destinados para los programas y acciones está llegando meses después de haber iniciado el año fiscal, y esto tiene una repercusión mayor en el Centro para la Diversidad Sexual y de Género por ser un espacio con vocación de permanencia, abierto todos los días del año y con atención “constante”. Paula Tamayo apunta:

“En el centro para la diversidad se atiende digamos de octubre a febrero porque no hay contratación, si alguien necesita una asistencia psicológica o jurídica en otros meses, no hay profesionales, además, los profesionales que hay en el centro para la diversidad sexual no son los más adecuados porque no entienden de diversidad sexual y de género. Esto genera barreras y excluye a la gente.”

(5 de julio de 2018)

Justamente, que la contratación del personal se haga de manera poco planificada, genera que no sean los profesionales más adecuados para la atención diferencial. Se mantiene esta problemática como constante de la ejecución.

Lo mismo pasa con las acciones, sin un recurso planificado y que llega tarde, no hay forma de crear acciones pertinentes con la vocación del Centro para la Diversidad y con los objetivos de la política pública; de tal manera que se terminan realizando acciones aisladas y con poco impacto. Daniel Carvalho hace referencia:

“El centro para la diversidad funciona mal, la queja es que se volvió un dispensador de condones y ya. Han perdido capacidad en asesorías psicológicas, en asesorías jurídicas, y su personal no está capacitado.”

(16 de marzo de 2018)

- Avances

- Respecto del cuatrienio pasado, la línea estratégica de educación se ha fortalecido logrando llegar a más instituciones educativas y a empresas para las acciones pedagógicas de incursión laboral<sup>128</sup>, a través del operador “En Plural”.<sup>129</sup>
- Por vez primera se cuenta con un macro operador (En plural) que ejecute diversos proyectos encaminados a fortalecer las líneas estratégicas de garantía de derechos. Con el trabajo de este operador y la Mesa Diversa de la comuna 8, logra consolidarse el proceso de reparación colectiva; constituyéndose como la primera mesa sujeta de reparación colectiva del país.
- El operador en el presente año (2018), termina de construir el plan estratégico de acciones afirmativas: aunque aún se encuentra en revisión para su pronta implementación.

- Retos

- Mejorar los tiempos en la contratación que están afectando la calidad de la implementación, como el alcance en términos de impacto, a la población beneficiaria.
- De la misma manera, mejorar el retraso de las contrataciones para el mejor uso de los recursos económicos y no tenerse que destinar sin planificación a final de año para poderse justificar.
- Aumentar los recursos destinados a la ejecución de la política pública de tal manera que se pueda generar una ampliación de cobertura.
- Estrategias nuevas, innovadoras y con vocación de permanencia para la transformación de imaginarios culturales.
- Construir una ruta de atención diferencial en los servicios en salud que mejore la atención y garantice la vinculación al sistema salud.
- Fortalecer los modelos de atención jurídica y psicosocial

---

<sup>128</sup> Información proporcionada por el Concejal Daniel Carvalho

<sup>129</sup> Es el actual operador de la política pública, que busca desarrollar estrategias para fortalecer las condiciones de vida de la población LGBTI de Medellín, a través de acciones afirmativas que propendan al respeto de sus derechos, la generación de oportunidades y condiciones favorables, el debilitamiento de la discriminación y la inclusión a la oferta de servicios de salud de la ciudad.

- Implementar el plan estratégico
- Implementar un sistema de gestión de la información
- Mejorar la coordinación interinstitucional

Recogiendo la información analizada, vemos entonces un error de diseño que repercute en la implementación al no tener unos objetivos claros y coherentes, ni con una visión interseccional; una ausencia de definición de mecanismos de coordinación para no duplicar acciones ni dejar huecos no cubiertos y por ende planificar mejor y prestar una atención realmente integral; una teoría causal definida en el diseño, que no corresponde del todo al problema público debido a la ausencia de un diagnóstico; no se cuenta con suficientes recursos financieros para fortalecer los proyectos y hacer que tengan mayor impacto.

## Conclusiones

A partir del análisis realizado, presento algunas conclusiones sobre el diagnóstico de cumplimiento de la atención integral de las múltiples desigualdades de los sectores sociales LGBT, contemplada en la política pública LGBTI de Medellín, desde el 2011 al 2017, en sus etapas de formulación, diseño e implementación.

Por un lado, quiero señalar algunos logros de la política pública en diferentes ámbitos. Es importante anotar, que mediante la aprobación de la misma se ha generado una obligación al gobierno municipal para generar proyectos, programas y acciones encaminados a visibilizar y reparar a las personas de los sectores sociales LGBT. Antes, sin la existencia de la misma, no había ningún programa guiado a garantizar los derechos humanos de esta población. Resalta en este sentido, el Centro para la Diversidad Sexual y de Género, que se ha constituido como un espacio seguro de sociabilidad y de encuentro para las organizaciones. Además, a partir de esta política se han abierto en el gobierno local, algunos debates en torno al derecho a la salud para las personas transgénero, construyendo acciones orientadas a la búsqueda de afiliación al Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) y a las Entidades Promotoras de Salud (EPS), claro está con un relevante papel del movimiento trans de Medellín. Respecto de los programas, como un caso exitoso se encuentran los procesos de cedulaación que brindan acompañamiento para el reconocimiento jurídico de las personas transgénero y transexuales.

A pesar de estos logros, abordaré diferentes elementos mediante los cuales considero que se confirma la hipótesis planteada sobre la ineficacia de la política y sus causas. Lo primero es que no existe una coherencia interna en la construcción de los objetivos según las prioridades, además no son claros, contundentes ni vinculatorios; tampoco dicen cómo van a ser logrados, por ende su cumplimiento efectivo se ve limitado.

Lo anterior pudo ser constatado siguiendo los resultados de la metodología implementada. Cabe mencionar respecto al nivel de causalidad (la cual no es lineal, es múltiple y compleja), que no se puede demostrar ni matemática ni estadísticamente en un estudio cualitativo, se hace entonces con base en la significación y percepciones de las personas entrevistadas y en los documentos revisados.

Ahora bien, se presenta una limitación metodológica teniendo en cuenta que: las percepciones son de connotación subjetiva; que deciden recuperarse testimonios de personas que participaron en un contexto de acción distinto en la política pública (como funcionarias y funcionarios o activistas), y que por lo tanto pueden tener una carga valorativa que deviene de experiencias, intereses y luchas de poder; y que no se cuenta con todos los puntos de vista para complementar una visión general del problema. Sin embargo, para este proyecto se logró concertar entrevistas con funcionarias y funcionarios que toman decisiones, que ejecutan y que hacen control político sobre esta política pública; además, a activistas trans, lesbianas y gays, que participaron en diferentes etapas del ciclo de la política. En este sentido, aunque existen las limitaciones arriba mencionadas, las percepciones recabadas representan una visión amplia y heterogénea.

Idealmente, se requeriría para este tipo de investigaciones una metodología mixta en la que se integren herramientas tanto cuantitativas como cualitativas, así como un equipo de trabajo. De esta manera sería posible recoger otro tipo de información necesaria desde un enfoque interseccional, como datos estadísticos sobre la situación de los sectores sociales LGBT para levantar una línea base, y otras entrevistas con múltiples perfiles en relación a los contextos de acción en la política pública.

De este modo, a partir de la metodología aplicada se presentan los siguientes hallazgos con respecto a la eficacia de política, retomando sus objetivos:

a. “Propender porque la acción pública y privada de la ciudad de Medellín, garantice, reconozca y restablezca los derechos de las personas LGBTI para el goce efectivo de éstos”: es incompatible con la normatividad aplicable, pues no se puede establecer una obligación al sector privado a ejercer acciones a favor de los derechos de la diversidad sexual. En Colombia no hay ninguna ley vinculante en este sentido. De las acciones revisadas, ninguna iba encaminada a generar alianzas con el sector privado. De esta manera, este objetivo no se cumplió.

b. “Fortalecer los procesos organizativos, organizaciones, ciudadanos y ciudadanas LGBTI para una efectiva participación, representación y gestión de sus intereses individuales y colectivos en los espacios de debate y decisión de la ciudad”: el Centro para la Diversidad fue un espacio que abrió campo a algunas organizaciones para generar sus procesos políticos desde allí, se han

brindado capacitaciones a las mesas de diversidad de las distintas comunas, pero las organizaciones desde la creación de la política pública, hacen una crítica a la falta de incidencia en ella, pues la participación de la sociedad civil tuvo principalmente un carácter consultivo y de veeduría a la política pública, siendo estos niveles muy insuficientes de incidencia.

Las acciones encaminadas al fortalecimiento de las organizaciones estaban guiadas en su mayoría al empoderamiento respecto de la identidad u opción sexual asumida, pero esto no es suficiente para crear procesos de liderazgo para la participación de los debates de ciudad en los que las organizaciones también ven representados sus intereses y no tienen que ver necesariamente con su opción sexual o identidad de género. En este sentido, las acciones emprendidas no estuvieron totalmente en función del cumplimiento de este objetivo.

c. “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”: como se mencionó en el transcurso del texto, no hay suficiente información para asegurar que los cambios producidos en la ciudad en relación al respeto de las personas LGBT, sean gracias a las acciones de la política pública. Se puede decir que en las acciones realizadas se confirma la realización de talleres con la población en general, en el espacio público, escuelas, colegios y universidades. Estos talleres ayudan a visibilizar a la población LGBT y a construir conocimiento para la sociedad en general frente a temas de sexualidades y género; estas son actividades que contribuyen a tener una sociedad informada y que esto coadyuve con el reconocimiento de la diferencia; empero las actividades no tienen continuidad en el tiempo para generar realmente un cambio de visión en las personas que reciben los talleres y en este sentido, para el cumplimiento de este objetivo.

d. “Garantizar mecanismos de articulación institucional (pública y privada) y de los demás actores sociales, a favor del desarrollo de políticas públicas integrales, en las que las diversidades sexuales y de identidad de género sean consideradas como ejes transversales en su formulación, adecuación, implementación, ejecución y evaluación”: se efectuaron dos mecanismos que fueron útiles, a la asistencia técnica de la Secretaría de Cultura, pero solo se dio a unas cuantas Secretarías y no a todas las corresponsables; y al Comité de Diversidad Sexual, pero al no ser vinculante, no se generó

una obligación para participar de este y asegurar la incidencia de todos los corresponsables. No hay indicio alguno de haber acercamiento ni mucho menos articulación con el sector privado, por ende, no se garantizaron mecanismos de articulación entre las dependencias.

Vemos también que hay poca correlación entre los objetivos de la política con la lectura del problema público. Se esperaría un objetivo que estuviera guiado a atender y reparar a las personas y a garantizar sus derechos humanos.

Por otro lado, entre las causas de la ineficacia de la política pública, se encuentra en el análisis de las etapas de formulación y diseño que el instrumento de “estudio de agenda” fue un instrumento insuficiente. No existe un diagnóstico ni caracterización de los sectores sociales LGBT de la ciudad. El diseño no es totalmente pertinente al problema público que se identifica ya que no logra captar las “múltiples experiencias de desigualdad” que han terminado por ser reducidas a soluciones focalizadas por criterio identitario. Un ejemplo de ello es el recurso del enfoque poblacional que trabaja por unidad especializada (desde la Subsecretaría de Grupos Poblacionales) por ende, el uso de este enfoque limita la visión de la atención integral a las múltiples desigualdades. Y de la misma manera no es coherente con el principio de coordinación que en vez de focalizar, articula la forma de gestión por dependencia a una integración de las distintas instancias institucionales que participan de la ejecución de la política pública.

El principio de coordinación es meramente enunciativo pero no crea los mecanismos necesarios para las acciones coordinadas entre dependencias institucionales del nivel central y las entidades descentralizadas responsables, en las que además, existe un exceso de corresponsabilidad y requieren altos niveles no solo de interacción, sino de cooperación y colaboración y de claros mecanismos de coordinación diseñados. La ausencia de estos conllevó a que las acciones coordinadas por líneas estratégicas no se cumplan de la manera más efectiva, que hubiese una duplicación de acciones y que el recurso no se implementara de manera eficiente. Esto demuestra que la ausencia de definición de mecanismos de coordinación, es un cuello de botella para la efectividad de la política pública.

La participación de la sociedad civil ha tenido un papel fundamental para que el problema ingrese a la agenda gubernamental como un tema de política pública; sin embargo, se han presentado

diversas dificultades en la forma en cómo se ha visibilizado el sujeto político que debe ser reconocido desde dicha política. Las organizaciones y líderes que han logrado tener más injerencia, son hombres gays, clase media con unos intereses muy particulares desde su realidad. Mientras que, el problema público que se logra reconstruir en esta investigación evidencia que hay unas condiciones de desigualdad como el conflicto armado, las diferenciaciones territoriales, la racialidad, la condición de clase, que exacerbaban las desigualdades estructurales que han afectado históricamente a esta población. Las organizaciones que han logrado ser más escuchadas no han posicionado de manera efectiva este debate interseccional.

Es importante recalcar que la hipótesis no explica en su totalidad la ineficacia de la política pública, hay otros factores que llevaron a que ésta no cumpliera con sus objetivos, por ejemplo:

Aparte de que se invierte poco presupuesto en la política pública, los recursos están poco planificados impidiendo su óptima aplicación. Hay un insuficiente personal de planta para la implementación de la política pública; de esta manera encontramos un problema administrativo y de falta de personal.

Ha primado un enfoque identitario que prioriza lo poblacional, lo cual no ha permitido articular la política pública con los territorios. Es imprescindible generar un proceso de territorialización para que la política pública llegue a las personas identificadas en el problema público.

Cabe resaltar la importancia y el efecto de la interrelación de las variables explicativas de la ineficacia de la política pública: si no hay un diagnóstico que recupere el problema público, el diseño no va a ser pertinente con las necesidades reales de la población afectada, y por ende, sin un diseño adecuado, la implementación tampoco tendrá un mayor impacto y la participación de la sociedad civil será limitada al no ver reflejadas sus agendas en la política pública. En este sentido, vemos que el diagnóstico se configura como un momento fundamental para reconocer la multicausalidad del problema, por ello es imprescindible que se genere uno para la presente política pública, desde luego con un enfoque interseccional que permita reconocer de qué manera se recopilará la información de campo, el tipo de información que se recogerá y la forma que será desagregada. Esto servirá posteriormente para pasar del diagnóstico a un diseño interseccional adecuado.

A partir del panorama político – administrativo que se presentó anteriormente, se considera que la interseccionalidad como enfoque crítico para el análisis de las desigualdades sociales es sumamente útil para contrarrestar los modelos poblacionales con los que frecuentemente operan las políticas públicas del reconocimiento, en las que no se considera que las diferencias sexuales y de género tienen una relación inseparable con los sistemas de raza/etnia, clase, diferencia territorial, conflicto armado entre otras. La interseccionalidad es un enfoque innovador, aunque contiene unas limitaciones técnicas, retos y áreas de oportunidad: la interseccionalidad requiere aún marcos de operatividad que se alimenten de la experiencia de las y los afectados; necesita una arquitectura institucional específica para que puedan coordinarse las entidades que trabajan para dar cumplimiento a la política pública; la administración municipal aún está muy sectorizada, a pesar de los esfuerzos por crear unidades administrativas articuladas y fortalecer el modelo de conglomerado público por el que han apostado las últimas administraciones municipales.

Sin duda, el enfoque de la interseccionalidad logra articular de manera concreta la apuesta por la paridad de la participación que toda sociedad requiere para ser democrática, y sobre todo, porque hace alternar tres grandes campos de la actividad humana, la economía, la política y la cultura, visibilizando desde cada esfera las opresiones, exclusiones, marginaciones que se producen y cómo se entrecruzan. Es así que dando cuenta del enfoque participativo se puede verificar que los patrones de valor cultural son igualmente dañinos que las desigualdades económicas o que la exclusión política autoritaria, dado que reifican estereotipos que vulneran y excluyen de la participación en estos grandes ámbitos –afectando todas las esferas de vida de las personas LGBTI por lo que es importante presentarlo en este trabajo y ubicar cómo las políticas públicas responden, dentro de la lógica de la diversidad institucional, a un marco definido de acción.

Es evidente en la presente investigación, que no son iguales las violencias que sufren las personas lesbianas, gays, bisexuales y trans en contextos de conflicto armado como las que no, la presencia de los grupos armados exacerbaban el orden de género hegemónico, por ende, el contexto actual en Colombia, posterior a los acuerdos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC-EP) y los diferentes procesos de inclusión de actores armados en la vida civil, plantea retos complejos frente a la reparación de las víctimas del conflicto. Como parte fundamental de un proceso de construcción de paz, es prescindible reconocer las victimizaciones particulares que han vivido los

sectores sociales LGBT en esta guerra y reparar desde un marco de interpretación desde el cual pueda comprenderse lo que ha sucedido con estas personas y la especificidad de los repertorios de violencia en el marco del conflicto armado en razón de su orientación sexual o su identidad de género.

Existe una deuda institucional con las víctimas LGBT, la política pública debe construir herramientas para la reparación de las mismas y reconocer que la falta de acciones en esta vía y falta de preparación de sus funcionarios, producen y reproducen la violencia sistemática dónde se ha negado la garantía a sus derechos debido a la falta de información oportuna de sus rutas de reparación, y en general, porque no han sido capaces de generar las garantías para que estos hechos victimizantes no vuelvan a ocurrir.

## **Recomendaciones**

El tratamiento del problema público demuestra que la política pública LGBTI requiere de herramientas administrativas capaces de enfrentar este problema complejo donde es menester la creación de acciones multidimensionales y transversales. En este sentido encontramos un reto a nivel técnico, ya que la administración del municipio de Medellín trabaja mediante unidades especializadas de atención focalizada. De esta manera, se requiere reconstruir una arquitectura institucional para la articulación entre entidades institucionales y sociedad civil. Lo cual implica, la creación de comités *ad hoc* que coordinen las acciones encaminadas a la resolución del problema público; además, estos comités deben estar integrados por equipos transdisciplinarios que le puedan dar una definición, comprensión y trato más holístico a la dimensión del problema.

En este sentido, la dinámica no es buscar una administración pública que trabaje en paralelo por las personas negras, las mujeres, los sectores sociales LGBT (como ya lo hace), sino que en la misma política se tenga en cuenta que las matrices de opresión que operan sobre estas personas y grupos sociales se refuerzan mutuamente, no en una lógica de adición de desigualdades, sino entendiendo que la imbricación consustancial de éstas provoca lugares situados particulares en donde son experimentadas y significadas las formas de desigualdad. Es decir, el reto consiste en

trabajar desde la misma unidad administrativa que opera la política pública para así poder incidir hacia una reparación integral.

En ese sentido, es menester modificar el diseño de la política creando una unidad administrativa con personal de las secretarías responsables y corresponsables, en liderazgo de la Secretaría de Inclusión Social y Familia. Como se pudo evidenciar, las Secretarías del nivel central son las que mayor responsabilidad y compromiso tienen con la ejecución, en este sentido, serían las más pertinentes para conformar este equipo administrativo y hacer seguimiento a la política pública y planificar el cumplimiento de la misma.

A continuación se presenta una propuesta<sup>130</sup>:

Esta Unidad Administrativa Interinstitucional debe estar compuesta por tres mesas distintas de trabajo que corresponden a los tres componentes (que contienen las líneas estratégicas) y de acuerdo a sus objetivos misionales, en aras de trabajar las acciones por línea y así evitar o minimizar la duplicación de los proyectos, direccionarlos según los contenidos estratégicos y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellos, así, como guiar las acciones al cumplimiento de los objetivos. Además, las diferentes mesas deberán ser las encargadas de coordinar las acciones con las otras Secretarías corresponsables y las Entidades Descentralizadas de la siguiente manera:

1. Mesa de Casos Urgentes: encargada del componente “Derechos y vida digna”, sería la más grande y principal, ya que ésta se incluye en las líneas estratégicas de acceso a la salud, educación, trabajo digno, integridad y seguridad personal, y goce del espacio público. Esta mesa estaría conformada a su vez por dos comisiones: 1. por todas las entidades que tienen que velar por temas de vida y seguridad: Secretaría de Gobierno, Bienestar Social, Policía Enlace, Fiscalía, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (IMPEC), Unidad Nacional de Protección y Unidad para las Víctimas; y 2. por las Unidades Municipales que tienen que ver con derechos económicos, sociales y culturales: Secretaría Salud, Educación, Gobierno, Cultura, Mujeres, El Instituto de

---

<sup>130</sup> Esta propuesta es construida con referencia de experiencias exitosas de gestión de la política pública LGBT de Bogotá.

Deportes y Recreación (INDER), el Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), Pascual Bravo y Colegio Mayor.

2. Mesa de Participación: mesa encargada del componente “organización y participación” que comprende las líneas estratégicas de fortalecimiento de las organizaciones y fomento de liderazgos. Esta mesa debe incluir la Secretaría de Participación como responsable. Además la Secretaría Gobierno, Cultura Ciudadana y Departamento Administrativo de Planeación.
3. Mesa de Comunicación e Información: mesa encargada de las líneas estratégicas de sistemas de información, gestión del conocimiento y sistematización de experiencias, y comunicación pública. La gestión del conocimiento nos permite ver otras realidades y generar acciones de política pública, así como la comunicación pública ayuda visibilizar la población y crear procesos pedagógicos comunicacionales para la transformación de imaginarios. Las Entidades que deben conformar esta mesa son: Secretaría de Cultura Ciudadana, Educación, Planeación y Teled Medellín.

La Unidad Administrativa deberá contar con una Secretaría Técnica que este caso puede ser el Departamento Administrativo de Planeación.

Con esta Unidad se puede también atenuar el conflicto político y burocrático y promover una perspectiva integral que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas. Además, no requiere más personal ni más presupuesto ya que las Secretarías pueden delegar a una persona de su equipo de despacho para conformar la Unidad Administrativa (que debe tener un carácter vinculatorio).

Ya que la Secretaría de Inclusión Social y Familia es la encargada de la política pública y sería la líder de esta Unidad Administrativa, debe aumentar su personal para una mejor gestión, de una a por lo menos tres personas de planta con perfiles pertinentes para trabajar temas de política pública, administración pública y diversidades sexuales y de género.

Respecto a la incorporación del enfoque de interseccionalidad en la política pública, puede ayudar a que los proyectos sean más eficientes en el sentido que nos conduce a un análisis reflexivo sobre el proceso de creación de significado que le otorgamos a los problemas públicos, logrando

identificar el problema de manera situada, proporcionando información más precisa sobre los sistemas de dominación y exclusión y en este sentido, reconociendo las necesidades particulares para direccionar los programas, servicios y recursos de manera más “efectiva y eficiente” .

Referente a los términos concretos del problema público, el enfoque de interseccionalidad nos ayuda a orientar los proyectos y programas por líneas estratégicas interrelacionadas. Vemos que la lectura interseccional del problema nos está arrojando que las desigualdades están dadas principalmente por los ejes del conflicto armado y las particularidades territoriales, como los temas más urgentes. En este sentido, incorporar un enfoque de interseccionalidad implicaría, por ejemplo, en temas de espacialidad y trabajado digno, la generación de ingresos de las personas de los sectores sociales LGBT de los corregimientos; lo cual nos conlleva a repensar cuales son los proyectos productivos para las personas LGBT en los espacios rurales. Es decir, la interseccionalidad implica pensar lo LGBT con otros sectores que jamás se habían considerado en este tema.

También, este enfoque nos es bastante útil para la territorialización urgente de la política pública en las comunas y corregimientos del municipio. Por ejemplo, un caso exitoso de territorialización es el de la Secretaría de Juventud, que cuenta con promotores territoriales por comunas o por zonas, y esos promotores están acompañando los procesos juveniles. De la misma manera la política pública debe hacer llegar a los territorios sus proyectos y programas e identificar en cada comuna las experiencias organizativas y generar espacios de diálogo por medio de promotores o enlaces territoriales. Es decir, compartirles la existencia de la política pública (ya que en algunos casos se desconoce) y que ésta sirva como una especie de plataforma en donde las organizaciones sociales ya existentes tengan un escenario con el cual dialogar con la institucionalidad y que sus agendas puedan finalmente, tener incidencia. De esta manera la política pública puede presentarse como una ventaja para sus agendas políticas. Como hemos visto, los procesos LGBT territoriales son muy fuertes, la política pública no tiene que ir a crear procesos de liderazgos porque ya existen, pero si puede acercarse a generar procesos de diálogo y acompañamiento técnico para los procesos sociales y organizacionales que ya se tienen.

Por lo tanto, la incorporación de dicho enfoque en las políticas públicas ayudaría a superar problemas como el de dirigir la política pública a un mero asunto de transformación cultural en el que se basa casi siempre en acciones de reconocimiento, sin acciones concretas de reparación;

desde la interseccionalidad por el contrario, la búsqueda es por interpretar, diseñar y ejecutar cursos de acción desde estos distintos elementos y actuar sobre las causas y efectos de las desigualdades interrelacionadas.

Es indiscutible aquí el papel del movimiento social y político LGBT para la incorporación del enfoque de interseccionalidad. Es necesaria una modificación de las formas en las que están llegando las demandas a la agenda pública, donde se demarquen las diferencias de grupo y no solo los reclamos identitarios. Esto coadyuva con la construcción del marco cognitivo de la política pública, es decir, con la forma como se selecciona, organiza, interpreta y se le da sentido a la realidad, y con esta información las y los hacedoras de políticas también puedan dar una interpretación multicausal de las desigualdades.

Finalmente, con la experiencia de la presente investigación queda constatado que es necesario mejorar la gestión de la información para superar la informalidad y la falta de sistematicidad de la documentación existente de los proyectos y programas que llevan ejecutándose desde el inicio de la política pública. Por lo cual, es importante construir un sistema de monitoreo y sistematización de los proyectos y programas, que además servirá como ejercicio de transparencia que garantice el derecho al acceso a la información de las y los ciudadanos para conseguir un ambiente de confianza entre la administración y el movimiento social.

## Bibliografía

Alejandro Navarro Arredondo. “La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del programa hábitat”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LXII Legislatura. 2013

Camila Esguerra, Jeison Alanis Bello Ramírez. “Interseccionalidad y Políticas Públicas LGBTI en Colombia: Usos y desplazamientos de una noción crítica.”. Revista de Estudios Sociales. Núm 49: pp 19-332. 2014

Carlos Figari. “El movimiento LGBT en América Latina: Institucionalizaciones oblicuas”, en Massetti, A.; Villanueva, E. y Gómez, M. (comps) “Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario”. Buenos Aires: Nueva Trilce. pp. 225-240. 2011

Catharine A. MacKinnon. “Intersectionality as Method: A note”. Sing Vol, 38. Núm 4, Intersectionality: Theorizing Power, Empowering Theory. Pp1019-1030. En: The University of Chicago Press. 2014

Centro Nacional de Memoria Histórica. Aniquilar la Diferencia. Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en el marco del conflicto armado colombiano. Bogotá, CNMH - UARIV - USAID - OIM. 2015

Colombia Diversa. “Situación de derechos humanos de las personas LGBT en Colombia (2010-2015)”. 2015

Colombia Diversa, Caribe Afirmativo, Santamaría Fundación. Sistema de información de violaciones de derechos humanos de personas LGBT en Colombia. 2016

Emanuela Lombardo, Mikele Verlo. “La “interseccionalidad” del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea”. Revista Española de Ciencia Política. Núm. (23 de julio de 2010): pp11-30. 2010

Jasblyeidy Pirazán García, Sandra Yaneth Ríos Gallego. “El enfoque argumentativo para el análisis de Políticas Públicas desde la perspectiva de Frank Fisher”. 2014

Jorge Kauffman, Mario Saginés, Mauricio García Moreno. Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. 2015

Luis Aguilar. ““La hechura de las políticas”. Estudio introductorio”, Miguel Ángel Porrúa, México. 1992

Luis Aguilar. “Marco para el análisis de las políticas públicas”. En Maríñez, Freddy y Vidal Garza (coordinadores): Política Pública y Democracia en América Latina, M. A. Porrúa, México. 2009

Manuel Canto. “Introducción a las políticas públicas”. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México. 1996

Manuel Canto. “Participación ciudadana en las políticas públicas”. Siglo XXI Editores. México. 2010

María Lugones. “Subjetividad esclava, colonialidad de género, marginalidad y opresiones múltiples”. En: *Pensando los feminismos en Bolivia*, pp. 129 – 145. La Paz, Bolivia: Conexión Fondo de emancipaciones. 2012

Marta Cruells López. “La interseccionalidad política: Tipos y factores de entrada en la agenda política, jurídica y de los movimientos sociales” (Tesis doctoral. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2015)

Marta Cruells y Gerard Coll-Planas. “La puesta en práctica de la interseccionalidad política: el caso de las políticas LGBT de Cataluña”. *Revista Española de Ciencia Política*, Issue 31, pp153- 172. 2013

Michael Warner. *Fear of a queer planet. Bloque alternativo de revolución sexual; Concepto heteronormatividad*. 1991

Nancy Fraser. “Repensando de nuevo la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes”. *Iustitia interrupta: Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá. Siglo XXI-Uniandes. 1997

Olena Hankivsky y Renee Cormier. “Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models”. *Political Research Quarterly*, Vol 64, Núm 1, pp217-229. En: Sage Publications, Inc. On behalf of the University of Utah. 2011

Patricia Hill Collins. “Social Inequality, Power, and Politics: Intersectionality and American Pragmatism in Dialogue”. *The Journal of Speculative Philosophy*, Vo.26, Núm 2, special Issue whit the society for phenomenology and existential philosophy. 2012

Raquel (Lucas) Platero. *La interseccionalidad en las políticas públicas sobre la ciudadanía íntima: los discursos y la agenda política española (1995-2012)*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. 2013

Ruth López Oseira, Pablo Bedoya Molina. *Existir, habitar y resistir. Memoria histórica de las personas LGBTI en Medellín*. Universidad Nacional de Colombia – Alcaldía de Medellín. 2014

Olena Hankivsky and Renee Cormier. “Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models”. *Political Research Quarterly*, Vol. 64, No. 1 pp. 217-229. Published by: Sage Publications, Inc. on behalf of the University of Utah. 2011

Sumi Cho, Kimberlé Williams Crenshaw y Leslie McCall. “Toward a Field of Intersectionality Studies: Theory, Applications and Praxis”. *Sings* Vol, 38. Núm 4, *Intersectionality: Theorizing Power, Empowering Theory*, pp785-810. En: The University of Chicago Press. 2013 <http://www.jstor.stable/10.1086/669608>

## Documentos oficiales

Acuerdo municipal 09 de 2002. Concejo de Medellín, Colombia. Fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.

Acuerdo Municipal 08 de 2011. Concejo de Medellín, Colombia. Fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.

Constitución Política de 1991. PP. 15, 16 y 161. Fecha de consulta: 27 de junio de 2017

Declaración Universal de Derechos Humanos. Consulta de norma: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights> Fecha de consulta 28 de mayo de 2017

Decreto 1227 de 2015 del Ministerio de Justicia, mediante el cual se corrige el componente de sexo en el Registro Civil. Consulta de norma en: <http://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/14028> Fecha de consulta: 2 de junio de 2017

Decreto 883 de 2015, por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín. Fecha de consulta: 10 de junio de 2018

Decreto 1928 del 11 de noviembre de 2011, por el cual se radica la política pública LGBTI. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2017

La Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos. Consulta de norma: <http://www.sice.oas.org/labor/Carta%20Andina.pdf>. Fecha de consulta; 23 de mayo de 2017

Ley 1761 de 2015 tipificar el feminicidio como un delito autónomo. Consulta de norma: <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/ley-1761-2015-crea-577842726> Fecha de consulta 25 de mayo de 2017

Personería de Medellín. Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín. 2012. Fecha de consulta: 13 de mayo de 2017

Plan de desarrollo municipal 2004–2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. Fecha de consulta: 23 de agosto de 2017

Plan de desarrollo municipal 2008-2011 “Medellín es solidaria y participativa”. Fecha de consulta: 23 de agosto de 2017

Plan de desarrollo municipal 2012- 2015 “Medellín un hogar para la vida”. Fecha de consulta: 23 de agosto de 2017

Plan de desarrollo municipal 2016-2019 “Medellín cuenta con vos”. Fecha de consulta: 23 de agosto de 2017.

Resolución sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género de la OEA. Consulta de norma: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6980.pdf>. Fecha de consulta: 19 de agosto de 2017

Secretaría de Cultura Ciudadana, Instituto de Estudios Políticos. “Lineamientos de política pública”. 2010

## Anexo Metodológico

### 1. Variables e indicadores

VARIABLES	DESCRIPCIÓN	INDICADORES	INSTRUMENTO/FUENTE
Nivel de eficacia de la PP	Logro de los objetivos en torno a las múltiples desigualdades que se pretende solucionar con la intervención pública.	Logro de objetivos en torno a desigualdades de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pertenencia étnica/racial</li> <li>- clase social</li> <li>- opción sexual</li> <li>- identidad de género</li> <li>- particularidades territoriales</li> <li>- situación de víctima del conflicto armado</li> <li>- hecho(s) victimizante(s).</li> <li>- Atención integral de los problemas detectados</li> </ul> Percepción sobre el desempeño de la política.	Encuesta a beneficiarios de la política.  Entrevista a activistas.  Documentos de gobierno.
Diagnóstico previo	Existencia o no de un diagnóstico previo de calidad que recupere a la población beneficiaria, su focalización e identifique correctamente el problema, sus causas y consecuencias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia o inexistencia del diagnóstico</li> <li>- Calidad del Diagnóstico:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión inclusiva de la población beneficiaria</li> <li>• Focalización</li> <li>• Identificación del problema</li> </ul> </li> </ul>	Documentos de gobierno
Nivel de participación	Participación de las personas y movimiento social LGBT en el proceso de formulación e implementación.	Participación en: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación</li> <li>• Número de personas y organizaciones LGBT que participaron del total de participantes (%)</li> </ul>	Entrevistas a activistas.  Documentos de gobierno

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número anual de reuniones de veedurías del consejo consultivo.</li> <li>• Nivel de recuperación de las propuestas recibidas del consejo consultivo y el movimiento social (%) Implementación.</li> <li>• Número de personas y organizaciones que participaron del total de participantes (%)</li> <li>• Número anual de reuniones de veedurías del consejo consultivo</li> <li>• Nivel de recuperación de las críticas a la ejecución de la política pública por el consejo consultivo.</li> </ul>	
Grado de suficiencia de mecanismos de coordinación	Vínculos de articulación, cooperación, y de intercambio de acciones que se da entre las instancias encargadas del cumplimiento de la política pública	<p>Mecanismos de coordinación diseñados</p> <p>Mecanismos de coordinación implementados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acciones coordinadas entre las secretarías.</li> <li>- Creación de comités intersecretariales <i>ad hoc</i>.</li> <li>- Comunicación entre las secretarías en el diseño e implementación.</li> <li>- Planificación conjunta entre las secretarías.</li> </ul>	<p>Entrevista a actores institucionales</p> <p>Documentos de gobierno.</p>

## 2. Investigación documental

Dentro de la investigación documental se usó el enfoque argumentativo-deliberativo para aprehender los discursos políticos relevantes en la construcción de la política pública; ya que el proceso de construcción de ésta, fue llevado a cabo gracias a los esfuerzos de varios actores: Sociedad Civil, académicos y servidoras y servidores públicos. Desde lo planteado por Frank

Fischer<sup>131</sup>, este enfoque se define como:

“El proceso de las políticas públicas como un espacio donde participan actores con sus subjetividades y posiciones, las cuales se hacen manifiestas en las ideas y en el discurso. Así se parte del reconocimiento de los diferentes discursos, definiciones y conceptos que tienen los actores en el proceso de la política pública y que definirá las acciones concretas en las que se materialice. De esta forma el análisis argumentativo busca rastrear qué significados han sobrepasado el proceso de discusión para definir los términos de la política pública analizada”.<sup>132</sup>

Bajo este enfoque se revisaron entonces documentos de gobierno como el acuerdo municipal 08 de 2011, construido por la secretaría del concejo municipal y activistas del movimiento social y político LGBTI, y los lineamientos de la política pública construida por el instituto de estudios políticos de la Universidad de Antioquia, entre otros. Y con ellos, identificar las posturas y discursos más significativos que lograron plasmarse en la construcción de la política y en acciones concretas; qué enfoques, principios y objetivos postulaba cada actor y a partir de ello identificar el nivel de disposición y obligatoriedad de cada uno de estos en el cumplimiento de las acciones a ejecutar y su coordinación para dar cuenta del nivel de dificultad para operacionalizar el enfoque de interseccionalidad en la política pública.

Por otro lado, también se revisaron estudios teóricos sobre políticas públicas respecto a enfoques, metodologías y ciclo de las políticas; fuentes teóricas acerca de teoría feminista, de género y sexualidades, de género y políticas públicas, política social, coordinación inter-institucional, entre otras.

---

<sup>131</sup> Profesor de Ciencia Política en la Universidad Rutgers, la universidad estatal de Nueva Jersey- Estados Unidos. Ganador del premio *Aaron Wildavsky Award* y del *Policy Studies Organization's Harold Laswell Award of the Policy Studies Organization*. En: “El enfoque argumentativo para el análisis de Políticas Públicas desde la perspectiva de Frank Fisher”. 2014. De: [https://www.researchgate.net/publication/291696356\\_El\\_enfoque\\_argumentativo\\_para\\_el\\_analisis\\_de\\_politicas\\_publicas\\_desde\\_la\\_perspectiva\\_de\\_Frank\\_Fischer](https://www.researchgate.net/publication/291696356_El_enfoque_argumentativo_para_el_analisis_de_politicas_publicas_desde_la_perspectiva_de_Frank_Fischer) [accessed May 31, 2017].

<sup>132</sup> Jasbilleidy Pirazán García, Sandra Yaneth Ríos Gallego. “El enfoque argumentativo para el análisis de Políticas Públicas desde la perspectiva de Frank Fisher”. 2014. De: [https://www.researchgate.net/publication/291696356\\_El\\_enfoque\\_argumentativo\\_para\\_el\\_analisis\\_de\\_politicas\\_publicas\\_desde\\_la\\_perspectiva\\_de\\_Frank\\_Fischer](https://www.researchgate.net/publication/291696356_El_enfoque_argumentativo_para_el_analisis_de_politicas_publicas_desde_la_perspectiva_de_Frank_Fischer) [accessed May 31, 2017].

### 3. Metodología cualitativa:

El enfoque cualitativo consiste en comprender los fenómenos de estudio en su ambiente usual, social; es decir, en cómo vive, se comporta, y actúa la gente, qué piensa, cuáles son sus actitudes; y se caracteriza por utilizar recolección de datos con técnicas que no pretenden asociar las mediciones con la frecuencia, tales como la observación, las entrevistas, los grupos de discusión, entre otros<sup>133</sup>. A partir de este enfoque se usaron las siguientes técnicas:

#### Entrevistas:

El propósito de esta técnica en la presente investigación está guiado a reconstruir el proceso de construcción de la política pública: formulación, diseño e implementación; tal y como lo observan los actores implicados en esta. Para ello, se realizaron entrevistas a actores institucionales y a activistas LGBTI para identificar el papel que cumplieron estos en cada una de las etapas del ciclo de la política; y además, determinar qué mecanismos fueron utilizados para la coordinación entre las secretarías encargadas del cumplimiento de la política, y además la coordinación existente con la sociedad civil en representación de las lideresas y líderes promotores, veedores y participantes del comité de diversidad de la política pública.

Con las entrevistas a los actores institucionales también se buscó identificar el grado de conocimiento e información que poseen las y los funcionarios públicos encargados del diseño e implementación de la política pública, acerca de las diversidades sexuales y de género y de la situación de derechos humanos que viven los sectores sociales LGBT en Medellín y sus particularidades como población.

#### Entrevistas realizadas a actores institucionales:

- Daniel Carvalho, Concejal de Medellín. Hace control político a la política pública LGBT
- Pablo Correa Pinto, Asesor en Temas LGBT del equipo del Concejal Daniel Carvalho

---

<sup>133</sup> Roberto Sampieri Hernández, Carlos Collado Fernández y Pilar Lucio Baptista. Metodología de la investigación. McGraw-Hill Interamericana. México, D.F., 2003.

- Entrevista a James Granada, investigador principal del diseño de la política pública
- Entrevista a Maria Paulina Suárez, Subsecretaria de grupos poblacionales
- Entrevista a Julián Tamayo, Subsecretario de Participación Ciudadana
- Entrevista a Paula Tamayo, Ex secretaria de las mujeres

#### Entrevistas realizadas a activistas:

- John Restrepo, hombre gay, integrante de la Mesa LGBTI de la comuna 8. Esta mesa es el primer caso en Colombia en el cual se es reconocido a una organización LGBTI la calidad de víctima del conflicto armado y se le brinda reparación colectiva.
- Lorena Valencia, mujer lesbiana-feminista, ex integrante del Consejo Consultivo y del Comité Municipal de Diversidades Sexuales y de Género.
- Maximiliano Arango, hombre transgénero ex integrante del Concejo Consultivo y del Comité Municipal de Diversidades sexuales y de género.

#### Entrevistas realizadas a beneficiarios de la política pública, de acuerdo al perfil de interseccionalidad:

- Jon Restrepo, hombre gay, integrante de la Mesa LGBTI de la comuna 8. Esta mesa es el primer caso en Colombia en el cual se es reconocido a una organización LGBTI la calidad de víctima del conflicto armado y se le brinda reparación colectiva.

#### 4. Métodos de análisis

- Las entrevistas a las personas LGBT, fueron fielmente transcritas y se analizaron a través de la teoría fundamentada mediante una matriz de interpretación de respuestas, generando a su vez categorías explicativas de manera inductiva.
- Para ver la relación entre las variables se recurre a la argumentación lógica

## 5. Instrumentos Metodológicos

### *5.1 Guión de Entrevista Actores Institucionales*

1. ¿Cuál es su preparación profesional?
2. ¿Qué función y en que institución se desempeña-ba? ¿Cuál fue su papel durante la formulación y diseño de la política pública LGBTI de Medellín?
3. ¿Por qué cree que esta política era/es necesaria en Medellín?
4. ¿Había participado antes en una política para población LGBTI? ¿Conocía de otras políticas similares en otros lugares?
5. ¿Cuáles instituciones participaron en el proceso de formulación y diseño de la política?
6. ¿Qué papeles cumplieron y cómo fue la comunicación entre estas diferentes secretarías?
7. ¿Qué mecanismos se desarrollaron para la realización de acciones coordinadas entre las secretarías?
8. ¿La coordinación interinstitucional podría mejorarse? ¿Por qué? ¿Cómo?
9. ¿Cuáles serían los principales logros del diseño de esta política? ¿Qué limitaciones o falencias identifica en este diseño?
10. ¿Cómo fue el proceso de participación de la sociedad civil en esta política?
11. ¿Cree que este nivel de participación se ha dado en el diseño de otras políticas? ¿Por qué cree que en este caso la participación se dio de esta manera?
12. ¿Qué papel tiene la sociedad civil en este momento de la política?
13. ¿Cómo se ha construido la planificación conjunta?
14. ¿Cómo se desarrolla la comunicación entre secretarías para el proceso de implementación?
15. ¿Qué mecanismos se han desarrollado para las acciones de implementación?
16. ¿Qué atención se ha podido brindar a los sectores sociales LGBTI a partir del enfoque poblacional? Podría contarme sobre algún caso en especial que le llame la atención
17. ¿Por qué se definió este enfoque como forma de atención? ¿Cree que hay una atención interseccional?
18. ¿Qué opina sobre la complejidad de la atención que debería brindarse a población LGBTI que ha sido víctima del conflicto en Medellín?
19. ¿Cómo cree que debe articularse la política pública con las instituciones del área metropolitana para cubrir los casos de los demás municipios y los corregimientos de Medellín?
20. ¿Qué plantearía para mejorar el proceso de implementación de la política?

## 5.2 *Guión de Entrevista Activistas*

1. ¿Cómo te identificas, cómo te gusta ser nombradx? (etnia/raza; clase; identidad de género) ¿Por qué?
2. ¿Has sido víctima de algún tipo de violencia ejercida por un actor armado por ser de los sectores sociales LGBTI? ¿Puedes relatarme que sucedió? Por esa razón vives ahora en Medellín? (y/o municipio-corregimiento del área metropolitana)
3. ¿Cómo inicio tu proceso como activista LGBTI en Medellín?
4. ¿De qué manera participó tu organización/colectivo en el proceso de construcción de la política pública LGBTI en Medellín?
5. ¿Participaste en las mesas LGBTI? ¿Qué significó para ti?
6. ¿Qué opinión tienes sobre el proceso que se realizó con la población LGBTI para hacer el diseño de la política?
7. ¿Con qué actores institucionales pudieron dialogar? ¿Cómo fue ese diálogo?
8. ¿Crees que la participación de la sociedad civil impactó en el diseño de la política? ¿Por qué?
9. ¿Qué opinas sobre la forma en que quedó escrita la política?
10. ¿Participaste en las reuniones de veedurías? ¿Qué opinas de esas reuniones?
11. ¿Qué opinas sobre las acciones reales que se han realizado de la política (desempeño/ejecución)?
12. ¿En tu caso personal, has recibido algún apoyo a partir de esta política? ¿De qué manera te ha beneficiado?
13. ¿Conoces a compañerxs a quienes la política les haya beneficiado? ¿De qué manera?
14. ¿Crees que funciona la política? ¿Por qué? ¿Qué cambiarías?

### 5.3 Revisión documental de la Política Pública LGBTI de Medellín

<p><b>Previo al acuerdo 08 de 2011</b></p> <p><b>Formulación</b></p>	<p><b>Diseño</b></p>	<p><b>Implementación</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Plan de desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. Alcalde en turno: Sergio Fajardo Valderrama. En consonancia con las líneas estratégicas del PD, se crea el decreto 1272 de 2007 por el cual se conforma la mesa de trabajo de los sectores sociales LGBTI de Medellín.</li> <li>➤ Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín es solidaria y competitiva”. Alcalde en turno: Alonso Salazar. El PD impulsa la generación de políticas que contribuyen a la apropiación de los derechos y a la búsqueda de eliminación de acciones discriminatorias por razones de género, discapacidad, edad, etnia, opción sexo-genérica, credo, entre otras. Desarrolla el “programa de diversidad sexual” para el respeto y reconocimiento de la diversidad sexual y de género desde una perspectiva de derechos.</li> <li>➤ Enero de 2010 - Documento descriptivo de agendas (Documento realizado por el instituto de estudios políticos). Contenido: Identificación del problema, definición, inscripción del problema a la agenda pública, afectaciones en los grupos poblacionales.</li> <li>➤ Matriz de diseño y formulación con hipótesis. Contenido: Variables</li> <li>➤ Mayo de 2010 – Lineamientos de política pública (Documento realizado por el</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Acuerdo 08 de 2011. Por el cual se adopta la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades 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.</li> <li>➤ Noviembre de 2011. Decreto número 1928, por medio del cual se reglamenta el acuerdo 08 del 3 de mayo de 2011 que adopta la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mayo 8 de 2011. Resolución 100 de 2011: “Por medio del cual se crea los lineamientos de uso y convivencia del centro para la diversidad sexual y de género de la Alcaldía de Medellín”</li> <li>➤ Presupuestos desde el año 2011 hasta el año 2015, de algunos proyectos que las secretarías han implementado.</li> <li>➤ Actas del consejo consultivo ( no todas) del 2013 a 2017</li> <li>➤ Actas del Comité de Diversidad(no consecutivas, no están completas) desde el año 2011 al 2015</li> <li>➤ 5 de septiembre de 2014. Reglamento interno del comité municipal de diversidad sexual e identidades de género.</li> <li>➤ 2015. Aproximación diagnóstica sobre situación y necesidades de mujeres transexuales y lésbicas participantes del proyecto “Apoyo a la implementación de la política pública de diversidad sexual, Medellín,2015”</li> <li>➤ 3 de junio de 2015. Decreto número 883. Por el cual se adecúa la estructura de la administración municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. Con este acuerdo se transforma la estructura administrativa de Medellín y cambia trascendentalmente la implementación de la PP.</li> <li>➤ 13 de febrero de 2016 Acuerdo 01 de 2016. Por el cual se modifica la estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de algunas de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.</li> <li>➤ 10 de junio de 2016. Plan de desarrollo “Medellín cuenta con vos”. Define los lineamientos LGBTI durante el periodo 2016 -2019</li> </ul>

<p>instituto de estudios políticas). Contenido: Marco normativo, marco programático, marco institucional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 30 de marzo de 2011. Comisión tercera permanente. Debate sobre la PP LGBTI de Medellín.</li> <li>➤ 8 de abril de 2011. Comisión tercera permanente – Acta 05. Debate sobre la PP LGBTI con ponente el concejal Luis Bernardo Vélez, en el recinto del concejo de Medellín.</li> <li>➤ Abril de 2011. PROYECTO DE ACUERDO No. 329 DE 2011 de la PP LGBTI.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 2016, Plan estratégico de acciones afirmativas LGBTI Medellín 2016 – 2016.</li> <li>➤ 13 de junio de 2017. Respuesta radicado 201710149732 de junio 7 de 2017. (Respuesta de la secretaria de inclusión social al Concejal Daniel Carvalho para la comisión accidental de 21 de junio de 2017.</li> <li>➤ PROYECTO DIVERSIDAD SEXUAL E IDENTIDADES DE GÉNERO –EN PLURA. Contrato Interadministrativo 4600066633 de 2016 entre la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y el Parque de la Vida de la Universidad de Antioquia, para “Desarrollar acciones orientadas a la inclusión y el reconocimiento de las diversidades sexuales e identidades de género”. Informe final 2017.</li> <li>➤ 21 de julio de 2017. Proyecto para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población LGBTI de la ciudad de Medellín. En Plural.</li> <li>➤ 29 de julio de 2017. Boletín de Comisión accidental 160 del concejo de Medellín creada para hacer seguimiento a los temas de diversidad en las escuelas de la ciudad y acompañar la actualización de los manuales de convivencia con enfoque diferencial (étnico y población LGTBI) en los colegios públicos, específicamente, en la Institución Educativa INEM José Félix de Restrepo.</li> <li>➤ 17 de agosto. Boletín de comisión accidental para discutir los avances en temas de diversidad en la escuela.</li> <li>➤ 7 de febrero de 2017. Documento de trabajo: DIVERSIDAD Y CIUDADANÍA: PLAN ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA LGBTI DE MEDELLÍN 2018 -2028</li> </ul>
--	--	--

5.4. *Matríz de Análisis de Entrevistas*

Entrevistadx	Identidad sexual y/o de género	Nivel de eficacia de la PP		Transparencia	Consejo consultivo	Participación en el movimiento social LGBTI
		Logro de objetivos en torno a las múltiples desigualdades	Percepción sobre el desempeño de la política pública			

Entrevistadx	Participación		Mecanismos de coordinación		Proceso de implementación	
	Formulación	Implementación	Mecanismos de coordinación diseñados	Mecanismos de coordinación implementados	Acciones	Dificultades

Entrevistadx	Modelo administrativo	Operador	Enfoques	Observaciones

5.5 *Tabla de Análisis de Documentos Oficiales*

Líneas estratégicas a las que corresponde el proyecto										Nombre del proyecto	Objetivo del proyecto	Presupuesto asignado (pesos colombianos)	Beneficiarias (os)	Vigencia	Secretaría
Derechos y vida digna				Organización Participación		Comunicación e información									
Salud	Educación	Trabajo digno	Integridad y seguridad personal	Goce del espacio público	Fortalecimiento organizaciones	Fomento de liderazgos	Sistemas de información	Gestión del conocimiento	Comunicación pública						
				X						Transversalidad de género al interior de la admón. Municipal	Prestación de servicios en apoyo a la implementación de la PP	Tres proyectos -105.713.770 -35.192.493 -110.703.787	70 mujeres para apoyo psicológico/80 atención jurídica/40 apoyo organizativo	2013, 2014, 2015	Mujeres
	X									Curso diversidad sexual y de género	Generar procesos de transformación de imaginarios	1 proyecto 2.861.400	11 participantes (docentes)	2014	Educación
	X					x				Proceso de formación y acompañamiento situado: Diversidad sexual e identidades de género en las instituciones educativas	Actividades formativas	1 proyecto 2.861.400	8 instituciones educativas	2014	Educación
	X									Jornada de formación y sensibilización	Actividades formativas	4 proyectos	10 estudiantes, 12 docentes, 2 padres de familia	2014	Educación
	X									Foro académico y de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía	Actividades formativas	1 proyecto	158 docentes asistentes	2014	Educación
										Sensibilización y formación	Generar procesos de transformación de imaginarios		3 proyectos 344 directores y rectores de colegios	2014 2015	Educación
	X		X							Fortalecimiento institucional. Promoción, prevención y protección de los derechos humanos	Consolidar la unidad de prevención y protección de derechos humanos.	3 proyectos -36.000.000 -56.160.000 -37.760	3031 personas lgbti que recibieron asesoría jurídica	2013 2014 2015	Gobierno
									x	Jóvenes por la vida-convivencia	Actividades realizadas en el componente de	3 proyecto -21.365.743 -26.351.083	81	2013 2014 2015	Gobierno

											“atención a población diferencial”	-9.970.680					
			X	X							Fortalecimiento del gobierno local y promoción de la convivencia ciudadana	Pacto ciudadano por la no violencia, la legalidad y la convivencia (comuna4) con la población LGBTI	1.200.000	150	2014		Gobierno
											Proyecto formación ciudadana para la participación	Incentivar la participación ciudadana y la construcción de aprendizajes sociales para asumir los retos colectivos del desarrollo local	2 proyectos No se incluye presupuesto porque la sec. No tiene proyectos exclusivos para la población lgbt	196	2013 2014		Participación
	X			X							Educación ciudadana para el reconocimiento de la diversidad sexual	Desarrollo de talleres ya actividades pedagógicas para el reconocimiento de la diversidad sexual.	16 proyectos -10.403.622 -8.400.000 -8.400.000 -7.230.001 -60.195.252 -205.000 - 16.800.000 -70.000.000 -23.000.000 -15.160.534 -25.767.503 -6.720.958 -46.102.999 -21.160.000 - 46.400.000 -20.000.000		2012- 2013		Cultura

										Ciudadanía cultural para la diversidad étnica, sexual y de género.	Prestación de servicios profesionales y de apoyo para la operación de las actividades en temas de diversidad étnica, sexual y de género y en la construcción, seguimiento e implementación de estrategias de ciudadanía cultural.	8 proyectos -25.719.359 -122.847.840 -51.432.801 -169.000.000 -16.356.000 -100.000.000 -448.046.445 -95.080.000		2013 2014	Cultura
	X									Promoción y educación en salud	Prestación de servicios profesionales para apoyar las estrategias en el área de comunicación en la población LGBTI	11 proyectos -18.319.600 -18.319.600 -37.147.417 -36.861.647 -24.859.278 -26.490.936 -26.940.936 -5.445.359 -6.180.069 -40.928.496 -40.928.947		2012 2013 2014 2015	Salud
										Desarrollo de acciones para la promoción de la diversidad sexual y reconocimiento de derechos de la población LGBTI	Se desarrollan acciones para la difusión de la política pública y para el fortalecimiento y	249.818.400	2.569	2013	Inclusión social y familia



										Diversidad sexual y de género	Realizar jornada de promoción de los derechos sexuales y reproductivos de la población Igbti sensibilizar para prevenir y desestimular la homofobia	122.174.182	557	2014	Inclusión social y familia
										Buen vivir en familia	Brindar a la población Igbti o familia que requieran de asistencia psicológica.	2 proyectos -40.000.000 -40.000.000	176	2013 2014	Inclusión social y familia
										Diversidad sexual y de género en Medellín vivo y convivo	Reconocer y empoderar la diversidad sexual e identidades de género a través del reconocimiento jurídico, cultural, social y comunicacional	454.160.199	7.500	2015	Inclusión social y familia
<b>Total vigencias. 2012, 2013,2014,2015: 3.450.985.783</b>															