

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN LA SECRETARÍA DE
LAS MUJERES DE LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN.

ALEJANDRA OCAMPO GONZALEZ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO MEDELLÍN

MEDELLÍN

2015

La juventud es el tiempo de aprender la sabiduría, así
como la vejez es el tiempo de practicarla.

Jean-Jacques Rousseau

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN LA
SECRETARÍA DE LAS MUJERES DE LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN.

ALEJANDRA OCAMPO GONZALEZ

Ensayo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO MEDELLÍN

MEDELLÍN

2015

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Medellín 14-12-2015

TABLA DE CONTENIDO

	INTRODUCCIÓN	6
	PALABRAS CLAVES	8
	PREGUNTA PROBLEMA	8
1.	EL GÉNERO CONSTRUCCIÓN CULTURAL O CONSTRUCCIÓN DE CADA PERSONA DESDE SUS “COMPORTAMIENTOS Y ACCIONES”	9
1.1	ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE GÉNERO DESDE JUDITH BUTLER.....	11
1.2	LA COMPRESIÓN DE LA CATEGORÍA GÉNERO EN LA SECRETARÍA DE LAS MUJERES	14
2	POLÍTICA PÚBLICA	15
2.1	ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	16
2.2	POLÍTICA PÚBLICA – ROTH	17
2.3	POLICY CYCLE EXPLICA DE MANERA LÓGICA EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.3.1	Primera fase: identificación de un problema que obliga o requiere la intervención de las autoridades públicas.....	20
2.3.2	Segunda fase: formulación de soluciones.....	23
2.3.3	Tercera fase: la toma de decisión.....	25
2.3.4	Cuarta fase: La implementación de las decisiones.....	28
2.3.5	Quinta fase: Evaluación de las políticas públicas.....	29
3	CONCLUSIONES	31

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo está orientado al análisis de las políticas públicas implementadas en la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín, creada a fin de contribuir a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, y a la disminución de prácticas discriminatorias que atenten contra el desarrollo de la mujer en todas las áreas de su vida; concebida esta secretaría como una acción afirmativa, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad y discriminación que ha sufrido la mujer en todas las épocas de la historia, por tanto desarrolla programas y proyectos encaminados exclusivamente a brindar un espacio para la atención, apoyo y desarrollo de las mujeres. El análisis se centrara en verificar si hay verdadera política pública- si su contenido posibilita efectivamente la gestión política de la mujer, gestión política no solo referida a que las mujeres puedan elegir y ser elegidas, sino también a que de manera libre, consiente y atendiendo a sus convicciones y proyecto de vida pueda decidir en cualquier situación y sobre cualquier asunto que llegare a preséntesele, a más que pueda participar en la construcción de la ciudad; determinare el concepto de GENERO que sirve de fundamento a dichas políticas, así también el proceso llevado por la Secretaria en la identificación de la realidad problemática y que requiere intervención de la administración; examinare la etapa de toma de decisión, los elementos que influyen en la misma; seguida de la fase de la implementación de la decisión, y finalmente revisare los efectos de las políticas públicas obtenidos en la actividad evaluativa de las misma, para esto me apoyaré en lo dicho por el autor André Noël Roth Deubel, en su libro Políticas Públicas, donde habla de la formulación, implementación y evaluación de dichas políticas, en los documentos El estudio de la política pública de género como respuesta a las reivindicaciones sociales; en el documento Revisiones críticas al concepto de género. Apuntes para la teoría social contemporánea, Alexander Hincapié García;

el género en disputa el feminismo y la subversión de la identidad, Judith Butler La construcción de sí y su protagonismo en las políticas públicas con enfoque de género, de la Doctora Isabel Cristina Uribe Martínez, Docente e Investigadora de la universidad Autónoma Latinoamericana; en el documento SEXO, GÉNERO Y FEMINISMO: TRES CATEGORÍAS EN PUGNA, Gabriela Castellanos Llanos; material documental de la secretaría de las mujeres, en el documento Políticas públicas de mujer y género: el caso de Medellín de Silvana González Montoya, entrevista hecha a la funcionaria de la Subsecretaria de Transversalización perteneciente a la Secretaria de las Mujeres, Gloria Isabel Montoya Barato.

PALABRAS CLAVES

Mujeres, género, políticas públicas, gestión política, acción afirmativa, performativo, sexo, cultura.

PREGUNTA PROBLEMA

¿Posibilitan las Políticas Públicas implementadas en la Secretaria de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín, una efectiva gestión política de las mujeres de la ciudad?

1. EL GÉNERO CONSTRUCCIÓN CULTURAL O CONSTRUCCIÓN DE CADA PERSONA DESDE SUS “COMPORTAMIENTOS Y ACCIONES”

El género, escuchaba esta palabra y se venía una idea a mi mente que clasificaba a hombres y mujeres (género masculino y género femenino), concebía esta idea como una distinción meramente sexual, donde lo que definía o ponía de un lado u otro eran los órganos sexuales con los que habías nacido. Nunca pensé que eso que me vi y aprendí desde niña, de cómo se comportan o deben comportarse hombres y mujeres, esa prescripción o prohibición de hacer ciertas cosas como si se tratara de un manual de conducta que empieza a regir desde el nacimiento y hasta la muerte. Y que en ocasiones y en específicas situaciones lo que prohíbe a las mujeres, se lo permite a los hombres.

Constantemente escuchaba a las mujeres de mi familia decir “es a que los hombres por ser hombres les está permitido casi todo”; como si fueran seres privilegiados. Privilegiados sí, por una sociedad de hombres y paradójicamente de mujeres que permiten y avalan el dominio y gobierno de la figura masculina en todas las esferas de la vida, incluso en la vida de las mismas mujeres; teniendo en cuenta lo dicho por la Secretaría de las Mujeres lo que constituye género, es la construcción social y familiar, que de acuerdo con la cultura, las creencias y las costumbres en un lugar y momento determinado se define el deber ser tanto de lo femenino como de lo masculino¹.

Gabriela Castellanos Llanos, aporta una definición de género:

Género, entonces, es el sistema de saberes, discursos, prácticas sociales y relaciones de poder que les da contenido específico al cuerpo sexuado, a la sexualidad y a las diferencias físicas, socioeconómicas, culturales y políticas entre los sexos en una época y en un contexto determinados. Vemos así que

¹**Alcaldía de Medellín.** CSAR - Circuitos sociales de advertencia de riesgo de violencias basadas en género .Módulo 1. Género, derechos humanos, empoderamiento, p. 10 a 12

toda la constelación de elementos que hoy se llaman “sexualidad”, desde las diferencias anatómicas entre hombres y mujeres, hasta sus relaciones afectivas, pasando por su orientación sexual, estarían en parte contenidos en la categoría de género².

Su iniciativa de replantear la concepción de género no solo modifica lo escuchado en la infancia y expuesto en el párrafo anterior, sino que informe que esta concepción tuvo origen en el cuestionamiento al “etnocentrismo de nuestra visión occidental contemporánea del “sexo” como una realidad universal”³ donde se concibe solo la existencia de “dos sexos”⁴ y el sexo como algo “natural”⁵ biológico, idea que debe ser replanteado para abrir el abanico de las posibilidades a nuevas expresiones de identidad sin atender al sexo, sino como lo expresa esta autora a la “realidad psíquica de cada individuo”⁶.

Realidad psíquica que se entiende como el lugar donde se identifica quien eres, desde el lenguaje, las expresiones, la manera de relacionarse con otros, las experiencias y vivencias personales; cada individuo es un universo que paradójicamente se encuentra inmerso en un mundo poco incluyente. Pareciera entonces, que la solución a esto es un cambio de pensamiento y toma de conciencia de la diversidad y complejidad que encierra a cada persona.

Es entonces el género construcción cultural en un lugar y tiempo determinado, en tanto que comportamientos socialmente aceptados son interiorizados a tal punto de creer que se originan en lo biológico, donde se asignan roles y espacios a unos y otras. “A las mujeres generalmente se les ha asignado el espacio privado y el rol reproductivo” “a los hombres se les asocia y se les ha delegado más el espacio público y el rol productivo”⁷.

² **Llanos, Gabriela Castellano.** Sexo, género y feminismo: tres categorías en pugna, p. 8 y 9.

³ **Llanos, Gabriela Castellano.** Sexo, género y feminismo: tres categorías en pugna, p 8.

⁴ **Llanos, Gabriela Castellano.** Sexo, género y feminismo: tres categorías en pugna, p 8.

⁵ **Llanos, Gabriela Castellano.** Sexo, género y feminismo: tres categorías en pugna, p 8.

⁶ **Llanos, Gabriela Castellano.** Sexo, género y feminismo: tres categorías en pugna, p 9.

⁷ **Alcaldía de Medellín.** CSAR - Circuitos sociales de advertencia de riesgo de violencias basadas en género .Módulo 1. Género, derechos humanos, empoderamiento, p. 11.

Género es también relaciones de poder entre hombres y mujeres, donde es la figura masculina más valorada y predominante, en tanto que a lo femenino se le ha relegado a la figura abnegada y obediente, género traduce maneras de relacionarse de hombres y mujeres, pasando por el área afectiva hasta la sexual, género no es solo hombre y mujer, y los comportamientos que a estos se les atribuyen, es también las diversas manifestaciones sexuales que se construyen desde lo íntimo de cada sujeto.

1.1 ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE GÉNERO DESDE JUDITH BUTLER

Género no es algo que se da de manera natural en los cuerpos, no es parte de la esencia humana, no es producto “del mundo interno de la psique”⁸, no es la idea inmutable del binario hombre y mujer, no es “heterosexualidad normativa y obligatoria”⁹.

Butler desde una posición crítica y encarnando uno de los personajes excluidos por su sexualidad (contraria, anormal, anómala, ofensiva...) ¹⁰; condenada a vivir como ella misma lo dice en la “marginalidad sexual”¹¹ donde quienes nacen con genitales femeninos entonces son mujeres y como si se tratara de una correspondencia causal su deseo solo podrá estar orientado a materializarse con un individuo del sexo opuesto, se impone una carga que normalmente responde a una asignación biológica de los órganos sexuales, es un mandato cultural que ordena el comportamiento de unas y otros, y que es impuesto de manera violenta - no hay elección ni decisión propia. Donde además se vigila el cumplimiento de

⁸ **Butler, Judith.** El género en disputa - El feminismo y la subversión de la identidad. Barcelona - Buenos Aires - México: Paidós Iberica S.A, 1990 y 1999, p. 18.

⁹ **Butler, Judith.** El género en disputa - El feminismo y la subversión de la identidad. Barcelona - Buenos Aires - México: Paidós Iberica S.A, 1990 y 1999, sinopsis.

¹⁰ Contraria, anormal, anómala, ofensiva... no para Butler ni para mí, sino para ilustrar el contexto social donde la homofobia predomina.

¹¹ **Butler, Judith.** El género en disputa - El feminismo y la subversión de la identidad. Barcelona - Buenos Aires - México: Paidós Iberica S.A, 1990 y 1999, p. 33.

dicho mandato en un afán de conseguir la afirmación de la figura del “género normativo”¹² como una verdad universal e incuestionable. Por tanto, lo que no encaje en esta verdad única se excluye al mundo de “lo no posible”, se relega a lo calificado como raro y poco deseable; en palabras de Butler “la violencia de la vida de exclusión, aquella que no se considera «Vida», aquella cuya encarcelación conduce a la suspensión de la vida, o una sentencia de muerte sostenida”¹³.

Cabe sostener desde Butler que el género es una construcción desde el discurso y comportamiento social de cada lugar en un tiempo determinado, que es un rol que se aprende e interioriza a partir de la imitación y repetición de conductas y formas de ser y que toma vida en el cuerpo de cada sujeto al exteriorizarse de manera tan natural que pareciera que viniera de la esencia; de ahí entonces que esta autora dice que el género es performativo:

La postura de que el género es performativo intentaba poner de manifiesto que lo que consideramos una esencia interna del género se construye a través de un conjunto sostenido de actos, postulados por medio de la estilización del cuerpo basada en el género. De esta forma se demuestra que lo que hemos tomado como un rasgo «interno» de nosotros mismos es algo que anticipamos y producimos a través de ciertos actos corporales, en un extremo, un efecto alucinatorio de gestos naturalizados¹⁴.

Entendiendo pues que el género es performativo, como una construcción e imposición cultural que caracteriza y distingue comportamientos correctos y deseables aceptados por la convención social a manera de “normas de género”¹⁵ postulando la heterosexualidad y el complemento hombre y mujer como la única forma de vida posible.

¹² **Butler, Judith.** El género en disputa - El feminismo y la subversión de la identidad. Barcelona - Buenos Aires - México: Paidós Iberica S.A, 1990 y 1999, p. 12.

¹³ **Butler, Judith.** El género en disputa - El feminismo y la subversión de la identidad. Barcelona - Buenos Aires - México: Paidós Iberica S.A, 1990 y 1999, p. 24.

¹⁴ **Butler, Judith.** El género en disputa - El feminismo y la subversión de la identidad. Barcelona - Buenos Aires - México: Paidós Iberica S.A, 1990 y 1999, p.17.

¹⁵ **Butler, Judith.** El género en disputa - El feminismo y la subversión de la identidad. Barcelona - Buenos Aires - México: Paidós Iberica S.A, 1990 y 1999, p.28.

Es por esto que Butler propone o “desnaturalizar el género” no como capricho, sino como una forma de luchar en favor de la aceptación, reconocimiento y respeto de la realización de su área sexual y en palabras textuales de la misma:

El empeño obstinado de este texto por «desnaturalizar» el género tiene su origen en el deseo intenso de contrarrestar la violencia normativa que conllevan las morfologías ideales del sexo, así como de eliminar las suposiciones dominantes acerca de la heterosexualidad natural o presunta que se basan en los discursos ordinarios y académicos sobre la sexualidad¹⁶.

Alexánder Hincapié García en su documento Revisiones críticas al concepto de género. Apuntes para la teoría social contemporánea habla refiriéndose a Butler de desmultiplicar el género: “Una manera de resistir los efectos desiguales de la generización es, por lo tanto, desmultiplicar el género –diseminarlo en múltiples direcciones, al igual que los signos–, de manera que las posibilidades de la vida corporal sean ampliadas hasta modos de vida inusitados y no contemplados por las técnicas del poder”¹⁷

Es la hora entonces de deshacer el género, de deshacer la idea de que la única y absoluta verdad de los cuerpos es la heterosexualidad. Es el momento de pensar en el género como una construcción que cada sujeto puede hacer desde su actos, conductas y decisiones propias, libres y voluntarias independiente de su sexo. Es preciso para esto que haya un cambio cultural y político- que desde estos escenarios se piense en la inclusión y reconocimiento de tantas personas que como Butler han vivido en la “marginalidad sexual”.

¹⁶ **Butler, Judith.** El género en disputa - El feminismo y la subversión de la identidad. Barcelona - Buenos Aires - México: Paidós Iberica S.A, 1990 y 1999, p.24

¹⁷ **Hincapié A.** (2015). Revisiones críticas al concepto de género. Apuntes para la teoría social contemporánea. Universitas Humanística, 79, 15 – 40.<http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.UH79.rccg>, p 33.

1.2 LA COMPRENSIÓN DE LA CATEGORÍA GÉNERO EN LA SECRETARÍA DE LAS MUJERES

La Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín concibe el género de la siguiente manera y hace una distinción entre este y sexo.

“El sexo generalmente hace referencia a lo biológico, es decir a las características anatómicas, fisiológicas y hormonales de mujeres y hombres. Aunque la naturaleza no lo modifica, los adelantos de la medicina permiten cambios importantes. No obstante, como entendemos el cuerpo, aprendemos el deseo y establecemos relaciones sexuales, no es fija con la morfología del cuerpo.

Género es la construcción cultural de lo que significa ser hombre y ser mujer en una sociedad particular. Es adquirido, es decir que aprendemos a ser mujeres hombres a través de la socialización. Es transformable, varía según la época histórica y a lo largo del ciclo vital. Hablar de género no significa hablar de mujeres, sino de hombres y mujeres y sus relaciones en los diferentes espacios humanos. Es importante comprender que los cambios que ocurren en las mujeres influyen de alguna manera en los hombres y viceversa.”¹⁸

¹⁸ **Alcaldía de Medellín.** CSAR - Circuitos sociales de advertencia de riesgo de violencias basadas en género. Módulo 1. Género, derechos humanos, empoderamiento, p. 10.

2 POLÍTICA PÚBLICA

El tránsito fundamental que conlleva la Constitución de 1991, de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, abre paso a una sociedad donde la democracia, la participación, la inclusión y el respeto por la pluralidad de credos, de lenguas, de raza, de posición socioeconómica, de sexo, de identidad sexual etc..., la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y el interés general se erigen como pilares y fines de la misma, y en la que todas las personas gozan de las mismas calidades, derechos, prerrogativas y oportunidades, marca un paso importante en el reconocimiento y respeto por la mujer y en el rechazo expreso a la discriminación fáctica y jurídica a la misma.

El Estado entonces debe propiciar y asegurar las condiciones para que estos ideales lleguen a cumplirse realmente y aunque en el año 2003 mediante acuerdo 22 se creó la política pública para las mujeres, esto no fue suficiente, las mujeres seguíamos siendo invisibilizadas. A causa de esto un movimiento social de mujeres exige la creación de una dependencia que oriente y desarrolle la política pública; un lugar dentro de la administración local para posicionar las necesidades y temas que como mujeres las involucra y aquejan. Es así como la administración local en una muestra de sensibilidad mediante Acuerdo Municipal 01 de 2007 crea la Secretaria de las Mujeres en la Alcaldía de Medellín y que cuenta además con dos dependencias la Subsecretaría de Derechos y la Subsecretaria de Transversalización. Durante este tiempo ha implementado programas y proyectos con miras a que “las mujeres puedan ejercer su plena ciudadanía, se reduzcan los factores de violencia, discriminación e inequidad, y se alcancen los cambios socioculturales y económicos necesarios para lograr su autonomía y

empoderamiento, el conocimiento de todos sus derechos y a la vez el mejoramiento de su calidad de vida”¹⁹.

En la actualidad la Secretaría le apuesta a la autonomía de las mujeres a partir de los presupuestos del Plan de Desarrollo 2012-2015 bajo el eslogan: soy Mujer, yo decido.

2.1 ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Luego de haber transcurrido por el complejo discurso de lo que es género y mencionar de forma breve lo que significó el cambio de Constitución; y de acuerdo con lo dicho por el autor André Noël Roth Deubel pasaré a definir y verificar si hay verdadera Política Pública en la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín que permita e influya en el empoderamiento y conquista de la mujer, desde la toma de conciencia de lo que es ser mujer y que va más allá de asumir ciertas conductas o roles al interior de la sociedad, partiendo de “la construcción de sí” en ese lugar íntimo, y en el que están los sueños, los deseos, las emociones, los sentimientos, las expectativas y las ilusiones de lo se quiere ser; y como dice Isabel Uribe Martínez, “un espacio que nos correspondía como mujeres, al ser este el lugar donde encontramos nuestra verdadera esencia, donde se es sin importar nada más, donde nos transformamos, donde de manera estratégica preparamos la lucha, en donde nadie se entromete, porque allá quien domina no quiere estar, sin saber que es ahí donde las mujeres encontramos la sabiduría”²⁰. Esa toma de conciencia que nos prepare para la batalla por el respeto y reconocimiento de lo que siento, pienso y quiero como mujer.

¹⁹ **Alcaldía de Medellín.** CSAR - Circuitos sociales de advertencia de riesgo de violencias basadas en género. Presentación, p. 5.

²⁰ **Uribe Martínez, Isabel Cristina.** La construcción de sí y su protagonismo en las políticas públicas con enfoque de género. Medellín, p. 91-92.

En su libro Roth²¹ define tres “acepciones” del término política, el primero es, la política “concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, polity en inglés”. El segundo, “la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder, politics en inglés”. La tercera, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, policy en inglés”.

Siendo esta última acepción la que define el objeto de análisis, las políticas públicas implementadas en la Secretaría de las Mujeres en la Alcaldía de Medellín, como propósito de la administración local, en la inclusión y empoderamiento de la mujer en todos los espacios de la ciudad.

2.2 POLÍTICA PÚBLICA – ROTH

Roth define política pública como aquello que “designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”²². Dice además que “Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces”²³. Agrega este Autor “es claro

²¹ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.25 y 26.

²² **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.27.

²³ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.19.

que una política pública existe sólo en la medida en que señala su campo de acción”²⁴.

En su libro Roth recopila algunas definiciones de política pública de algunos autores; todos coinciden en afirmar que es una decisión o acción que proviene de la voluntad estatal o gubernamental.

Mény y Thoenig: “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad”, dicen además que la política pública se convierte en “un programa de acción de una autoridad pública”²⁵.

Hogwood: “Para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias, y de organizaciones gubernamentales”²⁶.

Salazar: “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”²⁷.

Silvana González Montoya en su documento Políticas públicas de mujer y género: el caso de Medellín. Define específicamente las políticas públicas de mujer y género como “un conjunto de decisiones del Estado, frente a las desigualdades de género como problema de interés público” y agrega diciendo que en “un Estado democrático, las políticas públicas deben ser definidas por autoridad legítima deben privilegiar el interés colectivo sobre el interés particular, y consultar la voluntad de las/os involucrados”²⁸.

²⁴ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.28.

²⁵ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.26.

²⁶ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.26.

²⁷ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.27.

²⁸ **Montoya, Silvana González.** Políticas públicas de mujer y género: el caso de Medellín. 2009.

Cabe sostener desde Roth que las políticas públicas son el medio del que se vale por lo general el Estado cuando de cambiar el rumbo de una situación que se percibe como adversa o dañina se trata, y por ende es una decisión que debe conllevar en si unos objetivos que se vislumbren como beneficios y satisfactorios a quienes este dirigida dicha política, también debe la institución estatal planear o trazar las acciones a través de las cuales va a materializar o hacer efectivo lo que ha decido y de esa manera alcanzar el fin deseado. Resalta Roth que es condición para que una política pública tenga vida o exista que señale el lugar y momento determinado en que entra a operar y aclarar o especificar la realidad que pretende regular.

Refiere este autor que las políticas públicas son muestra del “comportamiento institucional”²⁹, que muchas veces no es más el reflejo del actuar mal intencionado de sus “agentes públicos”³⁰ que buscan saciar sus propios intereses en lugar del interés general y que por ende sus decisiones no son objetivas ni ajustadas a las verdaderas demandas sociales.

2.3 POLICY CYCLE EXPLICA DE MANERA LÓGICA EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Para explicar cómo y por qué se origina una política pública Roth hace uso del sistema de policy cycle “que propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas”³¹

²⁹ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.18.

³⁰ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.19.

³¹ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.49.

Este modelo propuesto por Jones distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública, que se describen a continuación:

2.3.1 Primera fase: identificación de un problema que obliga o requiere la intervención de las autoridades públicas.

En esta fase se distinguen dos elementos que se articulan:

- “La construcción del problema social como problema que necesita una intervención pública
- Su inscripción en la agenda pública”³²

Para que dicha situación pueda ser inscrita en la agenda gubernamental tiene que ser percibida como una “realidad problemática”.

Roth cita a Lenoir quien define tres situaciones que se presentan en la construcción de los problemas:

- “una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios sociales que afectan de manera diferenciada a los grupos sociales”³³. Es esa transformación la que “genera una tensión por la cual las personas perciben una situación, explícita o implícitamente como anormal.
- “esa tensión inicialmente vivida como un problema privado, individual, tiene que transformarse en un problema social (colectivo), y entonces el problema tiene que encontrar una formulación pública”³⁴. En este punto se necesita de personas interesadas, responsables y capacitadas que se conviertan en los líderes portadores del problema, que lo definan en un lenguaje adaptado y

³² **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.57.

³³ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.58

³⁴ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.58.

claro para que tome carácter de problema público y donde la participación de los medios de comunicación es fundamental para la consecución de tal fin.

Roth señala que la definición de un problema:

“obliga necesariamente a dar elementos sobre las causas y, por lo tanto, a dar soluciones posibles” esto es, identificar por qué y cómo una situación se torna adversa o problemática y sabiendo esto idear estrategias que se visionen posibles y efectivas para mitigar en todo o parte tal realidad.

- La última situación es la “institucionalización” del problema que se da una vez este ha sido reconocido y formulado como un “problema social”³⁵, y que es el “reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos”. “Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus portavoces o promotores”.

Roth frente a la inclusión del problema en la agenda gubernamental manifiesta que “la posición social de los grupos promotores de una política en la estructura sociopolítica es determinante tanto para su inscripción como para su solución”³⁶

La situación de la mujer a través de la mayoría de los procesos civiles, políticos, sociales, culturales, ha sido de inferioridad con respecto al hombre, acentuando cada día más la diferencia entre ambos. La historia de la ciudad de Medellín es recurrente en mostrar cómo cada paso en la vida del progreso de la misma ha estado invariablemente acompañado de la elevación y del grado de posición que las mujeres ocupen, por lo tanto, es recurrente en reconocer derechos y equilibrios sociales tanto para unas como para otros.

³⁵ **Deubel, André Noë I Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.59.

³⁶ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.59.

Este autor habla de diferentes modelos de inscripción del problema en la agenda gubernamental, pero es esta ocasión solo se menciona el modelo de la movilización por considerar que es el medio del que sean valido los diferentes movimientos de mujeres de la ciudad de Medellín para reclamar de la administración local atención, inclusión y reconocimiento de las necesidades que como mujeres les afecta.

“El proceso de inscripción en la agenda basado en la movilización corresponde a la visión clásica de la teoría democrática y consiste en el trabajo de actores sociales en pro de una causa o a favor de la promoción o defensa de unos intereses que buscan movilizar los ciudadanos. Este modelo tiene las siguientes características: demanda social fuerte, conflicto entre autoridad y grupos organizados alrededor de la solución a implementar, creación de eventos para atraer la atención de las autoridades y de los medios de comunicación- huelga, marchas, hechos violentos, etc.-y mediatización para ampliar la audiencia y aumentar la legitimidad de las reivindicaciones”³⁷.

El Estado Colombiano en el año 2012 implementa la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, después de que gobiernos anteriores habían fallado en sus intentos por implementar una política pública de tal envergadura. Se trata de saldar una deuda con las mujeres del país que desde siempre reclaman acciones efectivas por parte del Gobierno para el reconocimiento en equidad de los mismos derechos, prerrogativas y oportunidades que los hombres en una sociedad donde estos dominan en casi todos los escenarios de la vida.

Esta Política Pública fue diseñada y elaborada por la Alta Consejería Presidencial con participación de distintos movimientos de mujeres que abanderan desde el dialogo la problemática y las necesidades que cada mujer debe afrontar a diario y que al dialogarse se convierte en una problemática social y que por tanto requiere atención e intervención por parte de la mayor autoridad Estatal.

³⁷ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.65.

2.3.2 Segunda fase: formulación de soluciones.

En este momento crucial el Estado a través de su “aparato político administrativo” elige entre las muchas o escasas soluciones la o las que prometan mayor efectividad a la hora de regular o resolver el problema en cuestión. Hay que advertir que, en este punto, aunque si bien es la institución gubernamental quien “formalmente toma las decisiones” participan “un número plural de actores” “(políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.)” quienes “van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos”³⁸. Roth hace alusión a que las decisiones adoptadas muchas veces no están dirigidas objetiva o racionalmente a satisfacer la demanda colectiva, sino que estas “son el resultado de la confrontación entre actores”³⁹.

Para llevar a cabo esta fase “El gobierno fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar, así como metodologías”⁴⁰, es preciso que fije tales cosas pues podrá de esta manera visualizar cuál de las posibles soluciones es la más acertada para alcanzar el fin deseado- cambiar la realidad problemática.

Roth resalta que, así como es importante el acto de la decisión también lo es la negativa del Gobierno a no decidir sobre tal o cual situación por lo que puede significar en el escenario político⁴¹.

“No actuar, o no querer actuar, decidir no decidir, puede ser tan revelador como el hecho de tomar decisiones y actuar”⁴².

³⁸ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.73.

³⁹ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.73

⁴⁰ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.73.

⁴¹ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.75.

⁴² **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.75.

De hecho, a esto es lo que se refiere el autor en mención cuando dice que las políticas públicas reflejan el “comportamiento institucional” en la medida que revelan cómo es la “distribución del poder y de las funciones de este”, así como los intereses y actores que pretende favorecer.

En contraposición de lo antes dicho y para evitar precisamente que las decisiones tomadas sean el resultado de la “presión” y manipulación de los diversos actores, en palabras de Roth para evitar que las políticas:

“caigan en el imperialismo, el subjetivismo, y la incoherencia, el Estado se esfuerza por racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y de decisión.

Busca entonces el perfeccionamiento de las herramientas de análisis y de elaboración de decisiones para ayudar en la toma de decisión”⁴³.

En el caso específico de los acuerdos expedidos por el Concejo Municipal e implementados en la Secretaria de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín, más que tratarse de controlar o dar solución a una situación problemática cualquiera, se trata entonces de saldar una deuda con las mujeres de la ciudad, de reconocer por fin la urgencia e importancia de su intervención en un tema de la magnitud de este.

En esta fase no se trata de dar una solución efectiva a un solo problema si no de tratar de remediar y prevenir una cantidad de situaciones problemáticas que aquejan a las mujeres Colombianas.

En este punto es muy importante y cabe resaltar que en la elaboración de esta Política Pública se contó con la participación de movimientos sociales de mujeres de diferentes regiones y culturas del país a través de encuentros y diálogos donde a una sola voz y en representación de todas las mujeres del país expresaron los temas en los que demandan del Estado su intervención.

⁴³ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.75.

En esta política pública el Gobierno fija sus prioridades en los siguientes temas a fin de transformar la situación problemática por una realidad que ofrezca y garantice oportunidades en todos los ámbitos sociales a la mujer.

- “Autonomía económica e igualdad en la esfera laboral y del cuidado”
- “Construcción de paz”
- “Participación en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder”
- “Salud integral y derechos sexuales y reproductivos”
- “Educación de calidad con enfoque diferencial y acceso de las mujeres a las Tecnologías de la Información y las comunicaciones”
- “Territorio, hábitat y medio ambiente”
- “Gestión pública, desarrollo institucional, y transformación cultural y comunicación como ejes transversales de la Política”
- “Los lineamientos del Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia”

2.3.3 Tercera fase: la toma de decisión.

Roth ve la toma de decisión desde dos enfoques que a continuación se citan:

- Uno, a partir de la idea de que el decisor disfruta de una libertad completa para tomar sus decisiones
- Otro desde el punto de vista opuesto, es decir, que las decisiones tomadas por el decisor son totalmente determinadas por factores que no controla”⁴⁴.

Roth para dar mayor claridad frente a las dos posiciones anteriores, cita a Dahl y Hunter quienes hicieron un análisis de los “procesos de decisión” seguidos por las “autoridades municipales” en algunas ciudades del mundo, específicamente en New Haven y Atlanta.

⁴⁴ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.87.

Dahl refiere: “el alcalde de la ciudad actuaba como una especie de árbitro entre los deseos expresados por los distintos actores y fuerzas sociales. En fin, la decisión tomada por el alcalde era el resultado de una negociación entre varios actores que interactuaban en un espacio político pluralista”⁴⁵.

Hunter por el contrario dice: “la decisión es la más conforme posible a los intereses de los poderosos: el poder municipal está distribuido de una forma piramidal la cual es un reducido grupo oligárquico el que manipula los hilos de la decisión formal”⁴⁶

Roth distingue varios modelos de toma de decisión de los cuales se toma uno como referencia para el análisis que se pretende hacer.

El modelo de la racionalidad limitada propuesta por H. Simon (1983)⁴⁷ que surge como una crítica al modelo de la racionalidad absoluta.

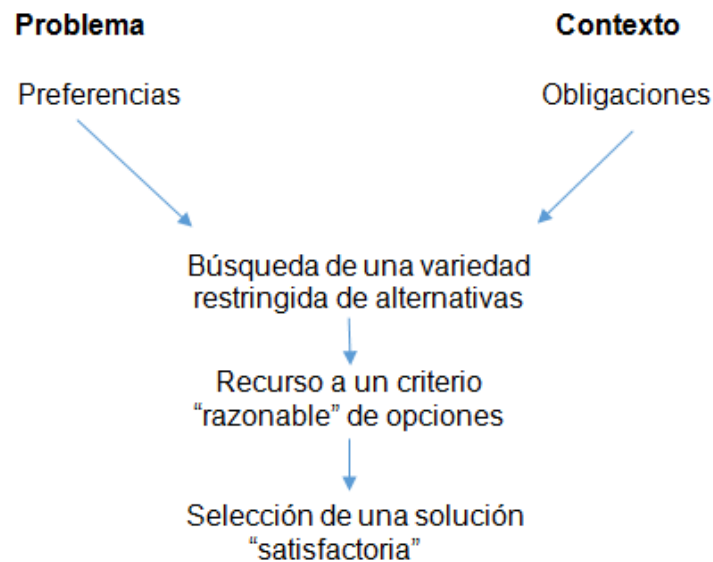
Simon demostró que este modelo es inaplicable por tratarse de un esquema que de manera ideal sugiere un proceso y un fin- “elección de la mejor solución” que desde todo punto de vista no se ajusta a la realidad, en tanto que tendría que recopilar toda la información acerca del problema y de las “posibles soluciones”, y que sería imposible por la premura del tiempo y el costo económico que puede llegar a tener la realización minuciosa de un modelo como este. Por ello Simon adhiere que a lo que podrá llegarse verdaderamente es a la “selección de una solución satisfactoria”.

⁴⁵ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.87.

⁴⁶ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.87.

⁴⁷ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.90.

Grafica Modelo de la racionalidad limitada



En este punto aunque para realizar esta Política Pública la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer hizo un análisis de la realidad actual que viven las colombianas y realizó un proceso de consulta y dialogo con grupos de mujeres de todas las regiones del país, con el objetivo de conocer los problemas y necesidades que viven y afectan a las mismas y poder entonces tomar una decisión que dé solución efectiva a tal problema. sin embargo, haciendo referencia y en acuerdo con Roth cuando menciona el modelo de la "racionalidad limitada" propuesto por H. Simon que sugiere que en realidad no podría llegarse a la "elección de la mejor solución" pues para llegar a tal cosa se necesita conocer en detalle todo el escenario problemático- sus causas, efectos, sus "posibles soluciones" etc; lo que implica una demora en el tiempo y un gasto económico excesivo que no corresponde a la premura del Estado en emprender acciones encaminadas a rectificar y prevenir un sin fin de situaciones que aquejan a la gran mayoría de su población. Por tal razón H. Simon dice que a lo puede llegarse en verdad es a la "selección de una solución satisfactoria". Puedo decir entonces que si bien esta Política Pública podría llegar a mejorar considerablemente la realidad de las mujeres del país no la mejoraría en todo.

2.3.4 Cuarta fase: La implementación de las decisiones.

Este momento es muy importante para la política pública, pues es aquí donde cobra vida lo que desde el papel y el discurso venía gestándose, se convierte en verdaderas acciones, en “realidad palpable”. No se trata entonces de “un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico, de simple ejecución”⁴⁸.

Roth parafraseando a Clausewitz dice: “La implementación de la política es, la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes. Menospreciar el proceso de implementación es olvidar que “la política de implementación es la determinante definitiva del resultado” de una decisión”⁴⁹.

Roth enseña un número de enfoques de implementación de las decisiones de diferentes autores que ilustran el progreso de una política pública desde que es decidida y hasta que se ejecuta efectivamente.

Para el análisis en mención se hará referencia a El enfoque de gestión pública de Sabatier y Mazmarián, quienes sugieren y aportan una “guía para aumentar las posibilidades de una implementación exitosa de las políticas públicas” A continuación las cinco condiciones que recomiendan estos autores para “la efectividad en la implementación”

- Una teoría sólida
- Una ley bien concebida
- Responsables capacitados y comprometidos
- Apoyo político y social
- Entorno favorable

⁴⁸ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.107.

⁴⁹ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.107.

Luego de las fases anteriores la implementación es quizá la etapa más importante en el desarrollo de una Política Pública, es allí donde cobra vida lo dialogado y acordado por quienes participaron en la elaboración de la misma, donde las intenciones plasmadas en el papel se convierten en acciones encaminadas a alcanzar los objetivos anhelados y planeados.

La Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres se implementó en el mes de septiembre del año 2012 teniendo en cuenta las dificultades que se han presentado en gobiernos anteriores para llevar a cabo tal adelanto, lo que se quiere entonces es superar estos inconvenientes con la colaboración de todos los entes Estatales y de la sociedad entera en una toma de conciencia que de una u otra manera los comprometa a todos a respetar y trabajar en pro del objetivo trazado en esta política pública:

“poner en marcha un proceso continuo de largo plazo con resultados medibles, mejorando la situación real de las mujeres colombianas y resolviendo las desigualdades de género.”⁵⁰

2.3.5 Quinta fase: Evaluación de las políticas públicas.

“Se pregunta Roth ¿Cómo determinar si una política es o ha sido exitosa o no? ¿En qué medida se lograron los objetivos propuestos por una ley? ¿Cuáles han sido sus consecuencias y sus costos?”⁵¹.

A renglón seguido este autor responde a sus interrogantes.

“De manera espontánea ciudadanos, políticos, medios de comunicación suelen responder a estas preguntas. Responden, a veces, a partir de elementos más o

⁵⁰ **Presidencia de la República de Colombia.** – Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Bogotá: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012, p. 7.

⁵¹ **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.135.

menos objetivos pero, con más frecuencia, en función de apreciaciones subjetivas o simplemente desde su opinión política”⁵².

La evaluación es quizá una de las etapas más importantes en la vida de una política pública, porque es el punto en que se confronta la expectativa que se tiene y el resultado que se dio en la realidad.

En esta fase aún no puede decirse nada de esta política pública, no se puede afirmar todavía si ha sido exitosa o no, efectiva o no o si ha cumplido o no con los objetivos trazados.

Es muy poco tiempo para aseverar acerca del impacto social de esta política, pues en un tema de la magnitud de la equidad de género los cambios a los que le apuesta dicha política no se dan de un día para otro, cambios que requieren una toma de conciencia colectiva frente al rol que siempre han debido tener las mujeres en el ámbito familiar y social.

⁵² **Deubel, André Noël Roth.** Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012, p.135.

3 CONCLUSIONES

Se concluye diciendo que si bien es importante y significativo que se generen espacios para la atención y gestión de la mujer de la ciudad de Medellín como es el caso de la creación de la Secretaría de las Mujeres, no es propio del deber ser de un estado social de derecho como Colombia donde se erigen como pilar fundamental el respeto de la dignidad humana y la igualdad fáctica y jurídica de todas y todos que tengan que implementarse medidas como estas para que un sector de sus habitantes en este caso las mujeres puedan ser visibilizadas y reconocidas.

Lo paradójico entonces es que este objetivo no se consigue porque aunque esta Secretaria tenga la vocería en cuanto a temas de mujer y equidad de género no se esfuerza por saber por ejemplo que la violencia de género no solo es la violencia física que un hombre ejerce sobre una mujer, que se trata también de la violencia física que un hombre ejerce sobre una mujer, que se trata también de la violencia que puede causarse en lo emocional, que no se trata de una violencia que solo afecte a las mujeres. La violencia de género de acuerdo con Butler es la que sufren todos los cuerpos física y emocionalmente por no acomodarse u obedecer a ciertos patrones aceptados y exigidos por la convención social.

Así mismo concibe equidad de género como relaciones justas e igualitarias entre hombres y mujeres, debería eliminar los términos hombre y mujer; y agregar: relaciones justas e igualitarias entre todos los cuerpos sin importar su identidad, donde el respeto y reconocimiento de cada individuo no dependa de encajar o no en el modelo de la heterosexualidad.

En este punto se configura la crítica a manera de pregunta y con esto se da respuesta a la pregunta objeto de este análisis. ¿En realidad se consigue desde este espacio o dependencia que las mujeres de la ciudad sean visibilizadas y

reconocidas? ¿Se posibilita desde allí una efectiva gestión política de las mujeres de la ciudad de Medellín?

La Secretaria de las Mujeres ha sido recurrente en mostrar como la situación de la mujer a través de la mayoría de procesos civiles, políticos, sociales y familiares ha sido de inferioridad con respecto al hombre; y es en esta idea que argumenta las políticas públicas mujer y género, donde busca y celebra la superioridad de la mujer frente al hombre, por tanto se afirma que en ese sentido no puede haber efectiva política pública de mujer y género, en tanto que la razón de ser de una política pública es precisamente equilibrar la balanza.

Además de las deficiencias o fallas internas que esta Secretaria presenta como las que se nombraron anteriormente, esta no recibe apoyo ni colaboración de las demás dependencias de la administración municipal, quienes parecieran no estar muy interesados en intervenir en proyectos como estos que merecen ser tratados con todo el rigor y cuidado en cuanto a que se necesitan decisores objetivos y conscientes a fin de que propicien verdaderos escenarios de reivindicación.