

## ***Índice de Capacidad Administrativa de Política Pública. Un análisis de políticas LGBT en Colombia***

### ***Index of Public Policy Administrative Capacity. Analysis of LGBT Policies in Colombia***

**Juan Camilo Rave Restrepo\***

Recibido: 19 de septiembre de 2018

Aceptado: 18 de febrero de 2020

#### **RESUMEN**

El propósito de este trabajo es presentar los resultados preliminares de una investigación financiada por el PNUD y el Ministerio del Interior de la República de Colombia. En este documento, se expone el “Índice de Capacidad Administrativa de Política Pública” como estrategia de medición de la capacidad administrativa de 12 alcaldías de ciudades capitales y 11 gobernaciones departamentales con relación a dos frentes complementarios. El primero, la capacidad para la territorialización de la política nacional<sup>1</sup> que desarrolla lineamientos en la gestión pública de los derechos humanos de los sectores sociales de personas gays, lesbianas, bisexuales y trans y el segundo, la capacidad para garantizar los derechos humanos de dicho sector poblacional.

**Palabras clave:** Orientaciones sexuales no normativa; identidades de género no normativas; política pública; capacidad administrativa; garantía; territorialización.

#### **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to present the preliminary results of research financed by the UNDP and the Interior Ministry of the Republic of Colombia. In this document, the “Public Policy Administrative Capacity Index” is presented as a measurement strategy for the administrative capacity of the mayor’s offices in 12 capital cities and 11 departmental governorships regarding two complementary fronts: the capacity for territorializing national policy that sets guidelines for the public management of human rights in gay, lesbian, bisexual and transgender social sectors, and the capacity to guarantee human rights in these social sectors.

**Keywords:** Non-normative sexual orientation; non-normative gender identities; public policy; administrative capacity; guarantee; territorialization.

\* FLACSO-Ecuador. Correo electrónico: <jcravefl@flacso.edu.ec>.

<sup>1</sup> Adoptada a través del Decreto 762 de 2108, por el cual se adiciona un capítulo al Título 4 de la Parte 4, del Libro 2, del decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, para adoptar la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

## Introducción

Este artículo es producto de una investigación más amplia, diseñada y ejecutada por este autor en el marco de un contrato de consultoría con el PNUD y el Ministerio del Interior. Su formulación como proyecto investigativo respondió a la necesidad de levantamiento de información sobre las formas y niveles en que las administraciones públicas de los municipios y departamentos vienen ejecutando sus competencias, en relación con la garantía de derechos de los sectores sociales de personas gays, lesbianas, bisexuales y transgeneristas. Dicho proyecto se planteó los siguientes objetivos específicos, articulados a un interrogante investigativo descriptivo y comparativo: *a)* establecer la capacidad administrativa de 23 entidades territoriales para la garantía de los derechos humanos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas; y *b)* establecer la capacidad administrativa de 23 entidades territoriales para la territorialización de la política pública nacional sobre orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

La ejecución de estos objetivos implicó el desarrollo de una herramienta llamada: *Índice de Capacidad Administrativa de Política Pública*. Sobre su construcción e implementación versa este artículo. En la primera parte se presenta el soporte teórico que permitió la formulación de la herramienta; en la segunda se describe el contexto institucional de las políticas públicas sobre orientaciones sexuales e identidades de género diversas en Colombia; en la tercera parte se presenta el Índice de Capacidad Administrativa, realizando su disección metodológica, la descripción del protocolo y del ámbito de aplicación y sus alcances como instrumento de gestión de políticas; finalmente, en la cuarta parte, se presentan los hallazgos generales de investigación y algunas conclusiones sobre la aptitud de la herramienta para la producción de datos que sirvan como insumo para la toma de decisiones públicas.

## Anclaje teórico de primer orden

Desde un amplio nivel de agregación teórica, el quiebre de los relatos universales (Lyotard, 1984) ha generado una fragmentación identitaria que interpela la idea de una subjetividad serializada, homogénea y estable. Este desplazamiento se ha abordado en términos de una oposición entre el *antiesencialismo deconstruccionista* (desmonte de las identidades) y el *pluralismo multiculturalista* (celebración de la diferencia) (Fraser, 2008; Ellis, 1989).

La emergencia y plasticidad de las nuevas formas de subjetividad, forjadas por medio de la afirmación de diferencias culturales, ha desestabilizado la noción clásica de *identidad* en tanto conjunto de atributos estructurales definidos y definitivos. Desde los estudios culturales, se ha postulado la *identificación* (Hall, 2003) como categoría idónea para comprender

analíticamente las transformaciones sucesivas e inacabadas que efectúan los sujetos; por un lado, producto de las prácticas de interpelación (Althusser, 1971) que operan a partir de dispositivos de poder y saber (Lazzarato, 2000) y, por otro, de las líneas de fuga que se generan a partir del desarrollo de subjetividades, que desvertebran las lógicas discursivas que regulan la ontología corporal (Butler, 1988).

A partir de esta perspectiva, nos interesa especialmente el debate en torno al reconocimiento de las diferencias como cuestiones de relaciones de poder, que implican ejercicios de dominación y subalternización; en virtud de esto, la línea de entrada de este artículo sitúa los proyectos reivindicativos de alteridades corporales no hegemónicas, en el marco de los procesos de interacción e influencia que se dan entre los actores sociales y los actores estatales (Lascoumes, Le Galès y Ugalde, 2014). Esta aproximación permite asumir la arena pública de la democracia como lugar para ejercer y tramitar los derechos al *reconocimiento* de la diferencia y la *redistribución* material y simbólica de capital (Fraser 1997; Bauman, 2003) por las asimetrías de poder originadas en el discurso que producen los sujetos, a través de la sexualización y generización de los cuerpos.

Reconociendo que la política de la diferencia se despliega en un marco de pautas institucionales e institucionalizadoras, la discusión de la acción pública que se teje a su alrededor se imbrica, necesariamente, con las formas en las que las normas culturales generan procesos de exclusión, que restringen el acceso de ciertos sujetos a la construcción y transformación de lo público a partir de la experiencia intersubjetiva (Fraser, 2008).

Debido a este contexto, las políticas identitarias que emergen como resultado de la acción pública, revisten un alto nivel de complejidad (Lewis, Taylor, DiSarro y Jacobsmeier, 2014), en tanto procesos que emergen de contiendas políticas, en las que se enfrentan interpretaciones axiológicas acerca de la ciudadanía, la democracia y la justicia. En ese sentido, las políticas cristalizan un relato particular sobre los valores y principios que imperan en un subsistema determinado.

Las dinámicas de diseño de este tipo de políticas están caracterizadas por construcciones sociales, instituciones y relaciones de poder (Schneider y Ingram, 1997) que tienden a influenciar los intereses de los actores, las interpretaciones sobre los asuntos de la política y las normas que forjan la toma de la decisión pública. Esto implica reconocer cada caso de política analizado como un entrecruce diferencial que, dependiendo de los juegos de poder desplegados, originan una narrativa particular de política.

Las políticas mencionadas realizan una interpretación específica de la categoría *ciudadanía* según el resultado de la ecuación reconocimiento/redistribución que ellas planteen (Monro y Warren, 2004). Por ende, las políticas de este calibre oscilan en la tensión teórica que se da entre la normalización de la identidad para hacerla funcional al régimen capitalista (Evans, 1993), hasta la evidencia de la heteronormatividad (Butler, 2007) como institución social (Soley, 2009).

## *Anclaje teórico de segundo orden*

### *Capacidad estatal*

Desde un enfoque neoinstitucional, el Estado es un sistema complejo que estructura los resultados y la naturaleza de los conflictos colectivos. A diferencia del enfoque conductista en el que el Estado es producto de las interacciones racionales, el neoinstitucionalismo lo explica como una entidad autónoma y no neutral que orienta la conducta individual y colectiva, es decir, antecede los cálculos racionales, las conductas y las trayectorias individuales (Fontaine, 2015: 104-105). De igual modo, la visión del Estado desde el neoinstitucionalismo, también se diferencia de la del pluralismo y el corporativismo, en tanto propone un giro en la explicación del resultado de las políticas. En esta perspectiva, mientras que los segundos enfoques hacen énfasis en el origen social de las políticas vía grupos de interés, el primero explica los resultados de política a partir de la organización de los sistemas institucionales, el contexto institucional y la economía (Immergut, 1998). Se trata de una aproximación pragmática a la idea del Estado y su rol en los procesos sociales; por esto, los análisis derivados de este enfoque despliegan investigaciones empíricas en la que se da cuenta del Estado a través de sus procesos; la capacidad estatal se inscribe en este repertorio (Hall, 2010).

Grindle (1996: 7) plantea que “un Estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener, de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas”. Por otra parte, Grindle y Hilderbrand (1995: 34), definen *capacidad* como “la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad”, garantizando que sean perdurables en el tiempo y que den cuenta de la resolución de dificultades que posee la sociedad de determinado territorio.

Grindle (1996) propone una tipología que evidencia cuatro clases de capacidad estatal. En primera instancia, se encuentra la *capacidad institucional*, entendida como la habilidad de los Estados para establecer y hacer efectivo el conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas. En segundo lugar, la capacidad técnica se refiere a la habilidad para gerenciar políticas macroeconómicas y analizar, en forma más general, opciones de política pública. En tercer término, la *capacidad administrativa*, sustentada en la destreza de los Estados para proveer de bienes y servicios. Por último, la capacidad política enfatiza la habilidad de los Estados para tomar en cuenta demandas de la sociedad (Bertranou, 2001: 4).

Migdal (1988) habla de la *capacidad estatal* como aquella que poseen los líderes que hacen parte del Estado, usando sus órganos e instituciones para lograr que sus objetivos se cumplan y se vean reflejados en la sociedad. Evans (1996) hace énfasis en las particularidades y el accionar de los recursos humanos como ejes determinantes para el desarrollo y eficiencia del aparataje estatal. Según Weiss (1998), la capacidad estatal se debe abordar

como acción transformativa del Estado; en el sentido de la habilidad para adaptarse a las diferentes circunstancias, dificultades y presiones externas que se presentan en el cumplimiento de las funciones estatales. Por su parte, Willems (2004) define la capacidad estatal como la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar sus funciones y resolver problemas. En su concepción, la capacidad está atravesada por la posibilidad de trazar y materializar objetivos, adaptando las instituciones para dar respuesta a los problemas públicos. Finalmente, para Repetto (2003), la capacidad estatal será entendida en términos de la aptitud del gobierno para alcanzar los máximos niveles posibles de valor social a través de las políticas formuladas.

### ***Evaluación de capacidades estatales***

O'Donnell *et al.* (2015) han explicado que los procesos de evaluación de capacidades estatales se han diseñado sobre las siguientes dimensiones: lo fiscal, lo administrativo, lo organizacional, lo burocrático y lo coercitivo. Para el caso concreto de Latinoamérica, las apuestas nacionales de evaluación de los resultados de la gestión pública “han avanzado considerablemente desde su creación en los primeros años de la década de los 90s” (Ospina, 2002: 1). Aunque estos esfuerzos han sido lentos y han estado colmados de obstáculos técnicos y políticos, existe consenso sobre la importancia y necesidad de impulsar este tipo de iniciativas. Dentro de las agendas de evaluación se ha abordado lo concerniente a las capacidades estatales de los gobiernos locales, en línea con la colaboración armónica con otros poderes públicos y niveles administrativos de la Nación (Rosas, 2008: 127). El mismo autor propone que, a la hora de revisar y evaluar las capacidades estatales, se deben tener en cuenta tres niveles básicos:

El nivel micro hace alusión al individuo, al recurso humano dentro de cada organización. Se centra en las habilidades y aptitudes de los individuos, las cuales determinan la actuación de éstos en sus funciones dentro de la organización. [...] El nivel meso se centra en la organización, es decir, en la capacidad de gestión. Este nivel se enfoca en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, en particular en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas de la organización misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente. [...] El nivel macro representa el último nivel de la capacidad institucional y refiere a las instituciones y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. (Rosas, 2008: 131-132)

## ***Sobre capacidad administrativa***

Bojórquez, Manzano y Uc Heredia (2015: 106) definen capacidad administrativa en términos de las habilidades y mecanismos requeridos para el ejercicio eficaz de la gestión pública. Rosas (2008) privilegia un tratamiento de la categoría, sustentada en la relación entre las habilidades tecno-burocráticas del aparato estatal y el cumplimiento de los objetivos públicos. Repetto (2003: 128-129, citando a Sikkink, 1993) interpreta la capacidad administrativa a través del aislamiento de los cuadros técnico-burocráticos respecto a los grupos de interés. De este modo, se concentra en analizar la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, resaltando para esto los factores organizacionales y de recursos humanos que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. Geddes (1994) en una perspectiva similar, asocia la categoría a los méritos de los equipos burocráticos y la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran el vínculo de la burocracia con la dirigencia política. Grindle (1997), hace hincapié en la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal. En esa misma línea argumentativa, Evans (1996) define lo que llama “coherencia interna”, enfatizando que para lograr la eficacia burocrática resulta decisiva la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo.

Del abordaje teórico de esta categoría surge una precaución: indagar estrictamente procesos técnicos de gestión en las administraciones públicas anula la posibilidad de interpretar el Estado como fuente de disputa política, escenario de intereses y canal de circulación de recursos políticos y simbólicos; es decir, circunscribir el foco de observación hacia lo puramente técnico en el análisis de capacidad administrativa impide reconocer que, al final, las estructuras públicas están ancladas a una necesidad político-sustancial de reflejar las demandas e intereses de los grupos poblacionales que integran el territorio. En este orden de ideas, la investigación sobre capacidad administrativa no debe implicar hermetizar analíticamente las estructuras burocráticas del entramado sociopolítico en el que se encuentran enraizadas.

En virtud de este razonamiento, es pertinente rastrear la categoría de capacidad política como fibra analítica que impide sortear la anterior prevención. Su conceptualización está determinada por las sinergias que surgen del encuentro e interacción del Estado y los actores sociales y no gubernamentales. Es en esta línea que autoras como Cunill (2008) estudian lo referido a los escenarios públicos estatales y no estatales como espacios constructivos de decisiones públicas. La capacidad política está determinada por la habilidad para problematizar las demandas sociales y políticas, “tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Repetto, 2003: 12).

Para el caso de las políticas enfocadas a la garantía de derechos humanos, la aptitud teórica de la categoría de capacidad administrativa, permite analizar el rol de las administraciones públicas territoriales en cuanto a su habilidad para: *a)* interpretar y vincular las agendas que pretenden lograr reconocimiento Estatal y acción afirmativa; *b)* proyectar intervenciones públicas que aborden las situaciones deficitarias de derechos humanos; y *c)* sintonizar sus objetivos de política a partir de las dinámicas problemáticas propias de cada territorio.

Lo anteriormente expuesto sirvió para construir un significado contextual de capacidad administrativa que permitiera interpretar las políticas desplegadas por las administraciones territoriales en los siguientes términos:

- *Garantizar* los derechos humanos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
- *Territorializar* la política pública nacional de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se entiende garantía en términos de una obligación que implica organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que jurídicamente sean capaces de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Para Gros Espiell (1991), esta obligación implica actuar para impedir las vulneraciones y daños jurídicos generados por la violación de derechos en la jurisdicción del Estado por parte de cualquier persona, pública o privada, individual o colectiva, física o jurídica.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 1988, 2003a y 2003b), ha destacado que, como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención Americana; procurando, además, el restablecimiento del derecho conculcado y en su caso, la reparación de los daños producidos por el daño antijurídico. De esta forma, la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que anida la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Ferrer y Pelayo, 2012: 151).

Desde la administración y la gestión públicas local colombiana, ello deriva en los siguientes deberes respecto a la garantía de derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas:

- El deber de las alcaldías y gobernaciones, a partir de su competencia constitucional, de desarrollar dispositivos de gestión que traduzcan en mecanismos administrativos de titularidad, el estándar normativo, constitucional, jurisprudencial y convencional

que define el sentido y alcance de los derechos humanos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

- El deber de las alcaldías y gobernaciones, a partir de su competencia constitucional de desarrollar políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a remover en el territorio los obstáculos sociales, culturales, políticos y económicos que limitan el ejercicio pleno de derechos humanos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
- El deber de las alcaldías y gobernaciones de ensanchar sus espacios de articulación político-estatales, locales y departamentales de manera que faciliten la participación política y social de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

En cuanto a territorialización, es prudente aclarar que su encuadre teórico se realiza teniendo presente las siguientes tensiones sobre las que fue construido el Índice de Capacidad Administrativa:

- La tensión que se origina a partir del desarrollo de una política nacional (por vía de acto administrativo), que pretende generar estándares de gestión subnacionales, y la autonomía administrativa relativa de las administraciones públicas territoriales en los procesos de construcción de políticas públicas locales (coordinación).
- La tensión que se origina a partir del desarrollo de una política nacional que —por vía de acto administrativo— pretende generar estándares de gestión subnacionales, frente a una generación previa de políticas públicas locales y departamentales (coherencia).
- La tensión que opera entre la fuerza ejercida desde el Gobierno nacional para adoptar estándares de gestión subnacionales y la de los actores locales del territorio respecto a las administraciones públicas departamentales y municipales (integralidad).

En sintonía con la complejidad de un proceso de territorialización de política pública, es conveniente entonces partir de la siguiente consideración:

[...] territorialidad como efecto del territorio y recurso estratégico de los actores, expresa una posibilidad para la gestión del desarrollo bajo el argumento de la territorialización de la política pública, aunque demanda un proceso creativo entre gobierno y actores sociales, y con ello la búsqueda de mecanismos para empatar prioridades socioculturales, dinámica organizativa e institucional, además de recursos del territorio. (González, García, Ramírez y Castañeda, 2013: 246)

Cobra especial relevancia lo descrito, en el marco de las competencias del gobierno nacional, y los gobiernos subnacionales (departamentales y municipales) en la garantía de derechos

y el desarrollo de políticas públicas. Lo anterior, como ámbito interpretativo de la potencia actual de los escenarios locales para producir apuestas de gestión contextualizadas a sus problemáticas y con vías de implementación que vinculen los diversos actores que mueven agendas públicas relacionados con la garantía de derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Puntualmente, el proceso de territorialización de las políticas públicas implica considerar los procesos de actuación de los poderes públicos a la luz de las relaciones, alianzas y conflictos entre el gobierno central y los gobiernos locales. Se trata de identificar la forma en que dichas instancias intervienen en cada política concreta, los resultados que se esperan obtener a través de una intervención, los mecanismos de coordinación y los arreglos generados para propiciar la operatividad de la política (Vargas, 2011: 10). La territorialización implica la generación de redes multifactoriales entre los diversos niveles administrativos que operan en un régimen jurídico político determinado. Estas articulaciones implican la construcción de relaciones interinstitucionales e intersectoriales que preservan la armonía interna en las actuaciones de la rama ejecutiva del poder público y previene el proceso de diseño de ilegitimidad e ineficacia territorial (Vargas, 2011: 66).

### ***Contexto institucional***

En términos de la situación de ejercicio de derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado como prioritarios las siguientes situaciones problemáticas en Colombia: falta de adopción de lineamientos para garantizar la atención y reparación integral de aquellos que también son víctimas del conflicto armado, índices elevados de impunidad y falta de investigación frente a las vulneraciones de derechos, arraigo de violencia y prejuicio en la sociedad, prácticas de violencia física y psicológica y prácticas de discriminación en las instituciones sociales (CIDH, 2015).

Por otro lado, los informes anuales de la organización Colombia Diversa son puntos de referencia en materia de ejercicio de derechos de los sectores sociales aludidos. A lo largo de los años, estos documentos han visibilizado las violencias y prácticas de discriminación debido a la orientación sexual y la identidad de género. En general, se evidencia falta de avances normativos para proteger y garantizar los derechos humanos; violencia física, psicológica y moral en los subsistemas sociales (Colombia Diversa, 2010, 2015a, 2015b, 2017), imposibilidad de acceso a la justicia o a procesos de restablecimiento de derechos y déficits en ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales.

Los anteriores datos develan un escenario estructural de déficit de derechos, anclado a imaginarios discriminadores sustentados en la dupla *normalidad-abyección* que regula los procesos de inteligibilidad corporal en los sistemas sociales (Butler, 2011).

Este fenómeno está enmarcado en un contexto de reconocimiento que tiene los siguientes rasgos primordiales:

- Una tendencia desde el derecho internacional de los derechos humanos a considerar la orientación sexual y la identidad de género como categorías protegidas (Corte IDH, 2012).
- Una carta constitucional con un amplio catálogo de libertades individuales y un régimen de reconocimiento de la diferencia anclado al modelo político liberal (Jaramillo, 2016).
- Trayectorias desincronizadas, opuestas y descoordinadas entre los diversos poderes públicos en el nivel nacional, en cuanto al reconocimiento de derechos a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (Serrano, 2011).
- Proyección de la rama judicial como ventana de reconocimiento expedita frente a vulneraciones concretas de derechos (Lemaitre, 2009).
- En un país con alta tradición legalista, escasa regulación normativa y administrativa dirigida a la garantía y protección de los derechos de las personas sexo genéricamente diversas (Serrano, 2011).
- Incertidumbre en los decisores locales, respecto al marco de las obligaciones de las administraciones públicas territoriales, en cuanto a las competencias de promoción y garantía de los derechos humanos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (Rave y Zuluaga, 2018).
- Un activismo histórico y calificado que ha influenciado la agenda pública de derechos. Este activismo utiliza principalmente el litigio estratégico, la movilización social y la visibilización internacional de casos paradigmáticos como mecanismos de acción institucional (Albarracín, 2011).
- Un estilo de política pública [*policy-style*] o tradición administrativa [*administrative tradition*] (Howlett y Mukherjee, 2017) en materia de administración y gestión de la diferencia, consistente en la realización de cortes poblacionales a través de instrumentos administrativos focalizados, para abordar situaciones problemáticas relacionadas con déficits de derechos humanos (Esguerra y Bello, 2014).

Esta problematización institucional también incluye los siguientes portafolios de política [*policy bundles*] (Milkman, Mazza, Shu, Tsay y Bazerman, 2012) desarrollados a través de instrumentos de política (Howlett, 2010) de tipo autoritario-normativo:

- Instrumentos de subtipo judicial a través de decisiones de los tribunales de cierre jurisdiccional, especialmente de la Corte Constitucional. La línea jurisprudencial de este reconocimiento utiliza tanto la narrativa que explica la diferencia entre las personas de los sectores sociales LGBTI con las personas heterosexuales (enfoque diferencial) así como la que enfatiza la igualdad entre sectores LGBT y heterosexuales para remover prácticas discriminatorias en razón de la orientación sexual y la identidad de género (Smith, 2007).
- Instrumentos de subtipo legal a través del congreso de la república limitados a la sanción punitiva de la discriminación debido a la orientación sexual y la identidad de género.
- Instrumentos de subtipo administrativo en la rama ejecutiva nacional para la transversalización del enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género vía coordinación inter e intra sectorial.
- Instrumentos de subtipo administrativo en la rama ejecutiva nacional para impulsar la territorialización de la política nacional sobre orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
- Instrumentos de subtipo administrativo en gobiernos departamentales y locales para adoptar medidas de política social a los sectores LGBTI en el marco de sus competencias propias y concurrentes.

Las anteriores anotaciones sobre capacidad estatal, aunadas a la descripción del contexto empírico, soportan la elaboración de una herramienta de evaluación de gestión institucional que permita:

- a. Identificar problemáticas y/o buenas prácticas de gestión asociadas a la capacidad del aparato burocrático-estatal para alcanzar objetivos relacionados con la garantía de los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
- b. Identificar problemáticas y/o buenas prácticas de gestión asociadas a la capacidad del aparato burocrático-estatal para tornar eficiente el proceso de implementación territorial de la política pública nacional.
- c. Generar un estándar objetivo de medición que permita conocer la capacidad administrativa de las entidades territoriales en términos comparativos.
- d. Formular un repertorio de recomendaciones técnicas, contextualizadas en la dinámica administrativa de cada entidad territorial, respecto a procesos de mejora para incrementar la capacidad administrativa en relación con lo descrito en el *literal a*.
- e. Formular un repertorio de recomendaciones técnicas contextualizadas en la dinámica administrativa de cada entidad territorial, respecto a procesos de mejora para incrementar la capacidad administrativa en relación con lo descrito en el *literal b*.
- f. Observar la evolución o involución de la capacidad administrativa de una entidad territorial.

## ***Presentación del Índice de Capacidad Administrativa***

Administraciones públicas territoriales priorizadas por el Ministerio del Interior para la ejecución de los objetivos de la investigación:

**Tabla 1**  
Entidades territoriales seleccionadas

Alcaldía	Gobernación
Quibdó	Chocó
Montería	Córdoba
Valledupar	Cesar
Cúcuta	Norte de Santander
Florencia	Caquetá
Pasto	Nariño
Popayán	Cauca
Medellín	Antioquía
Ibagué	Tolima
Cali	Valle del Cauca
Bogotá	Cundinamarca
Pereira	Risaralda

Fuente: Elaboración propia.

## ***Elementos técnico-legales que justifican la aplicación del Índice en las administraciones públicas territoriales***

Para la elaboración del índice se tuvieron en cuenta los siguientes elementos institucionales. Se tratan de características contextuales generales que modelaron el Índice y permitieron su aplicación empírica: El régimen jurídico-administrativo de la nación colombiana: descentralización política y centralización administrativa.

- Las competencias constitucionales y legales propias y concurrentes de las Alcaldías y las Gobernaciones en materia de derechos humanos.

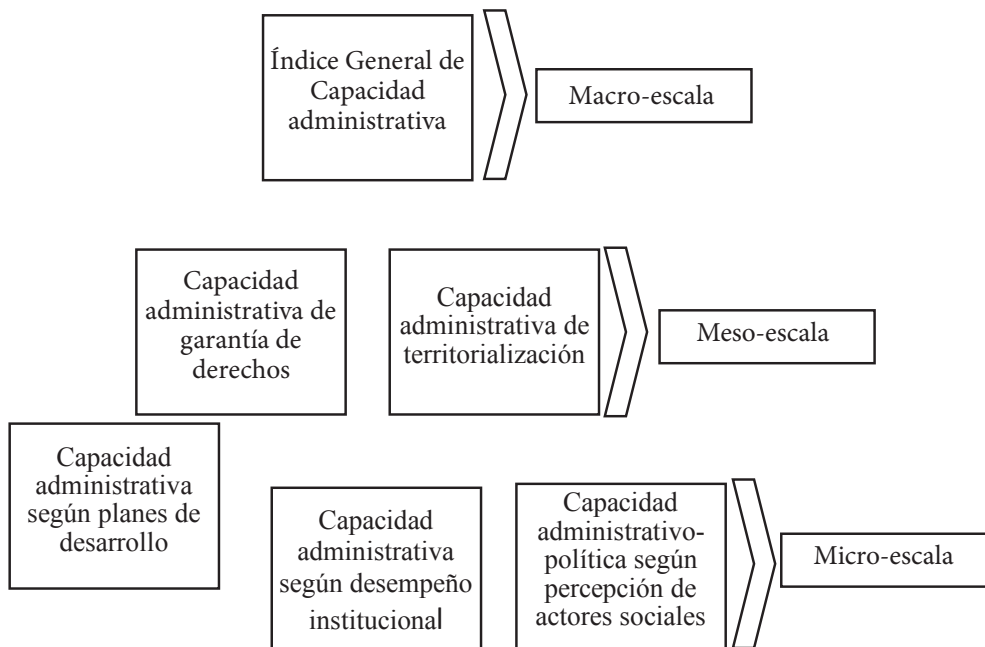
- La dicotomía entre el marco legal de la política nacional y el marco institucional propio de las administraciones públicas territoriales (brecha entre formulación e implementación de la política pública en modelos productivos de Política *top-down*).
- El imperativo técnico de contextualización territorial de las situaciones problemáticas, trazadas por el Ministerio del Interior, que afectan el ejercicio pleno de derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

### ***Estructura metodológica del Índice***

El Índice está cimentado en una escala cuantitativa y cualitativa de tres niveles que se alimenta de datos obtenidos a partir de la aplicación de cuatro herramientas de recolección de información. En términos metodológicos, cada rejilla de recolección de información está diseñada para aportar datos pormenorizados y sectorizados sobre los objetivos citados. Bajo este orden de ideas, el diseño cuantitativo del índice permitirá obtener un promedio general de capacidad administrativa con su correspondiente relato cualitativo. El Índice de Capacidad Administrativa está estructurado para recabar información respecto a dos *dimensiones*. El primero es el relativo a la capacidad de los gobiernos subnacionales para la garantía de derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. El segundo, comprende lo relacionado a la capacidad de los gobiernos municipales y departamentales para territorializar los lineamientos de la política nacional dirigida al colectivo poblacional mencionado. Para hacer operativo lo expresado anteriormente, se propusieron tres *categorías* orientadoras de la recolección de datos: 1. La inclusión en los Planes de Desarrollo<sup>1</sup> de los gobiernos municipales y departamentales, de acciones administrativas dirigidas a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, 2. El desempeño institucional; en dicha categoría, se indagan las capacidades administrativas para procesar y tratar problemas públicos relacionados con el goce efectivo de derechos, frente a situaciones de discriminación por orientación sexual e identidad de género y 3. La percepción social de actores sociales territoriales frente a las políticas municipales y departamentales desarrolladas por las administraciones públicas para la garantía de derechos.

<sup>1</sup> De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia, se trata de un instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. En él se señalan los propósitos y objetivos, las metas y prioridades de la acción estatal; además de las estrategias y orientaciones generales que serán adoptadas por el gobierno local.

**Tabla 2**  
 Niveles del Índice



Fuente: Elaboración propia.

El Índice está conformado por una batería de 78 preguntas distribuidas en cada una de las tres categorías mencionadas. La herramienta tiene un encadenamiento interno que permite filtrar las respuestas de cada *categoría* asociándolas a una de las dos *dimensiones* (Tabla 3). De esta manera, es posible obtener datos específicos sobre las capacidades de garantía de derechos y sobre las capacidades de territorialización.

**Tabla 3**  
 Categorías y dimensiones del Índice

<b>Categoría</b>	<b>Plan de desarrollo 50 %</b>	<b>Desempeño institucional 30 %</b>	<b>Percepción social 20 %</b>
<b>Dimensión</b>	Cadena de valor	Canal de entrada	Asistencia
	Territorialización política nacional	Canal de procesamiento	Atención
	Síntesis actual del territorio	Canal de salida	Prevención
			Protección
			Fortalecimiento institucional

Fuente: Elaboración propia.

### ***Descripción del proceso de calificación***

El Índice de Capacidad Administrativa está diseñado para ser medido a través de una escala cuanti-cualitativa. Estos puntajes están clasificados en tres rangos —simulando un semáforo— con el fin de clasificar a la entidad territorial frente al parámetro de la política pública nacional.

**Tabla 4**  
 Escala de puntuación

<b>Bajo</b> (0 % - 50 %)	<b>Medio</b> (51 % - 80 %)	<b>Alto</b> (81 % - 100 %)
-----------------------------	-------------------------------	-------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Las preguntas que conforman el Índice son cerradas y reflejan un aspecto de gestión relacionado con la capacidad administrativa o política de la entidad territorial indagada. La herramienta ofrece cuatro opciones de respuesta, su valor cuantitativo se obtiene al fraccionar de manera descendente, la categoría que implica 100 % de cumplimiento respecto al tópico de gestión que se interroga:

**Tabla 5**  
 Valoración de las preguntas

Categoría	Criterio	Valor
Totalmente	Existe suficiente evidencia de la gestión territorial para soportar el cumplimiento de todos los elementos necesarios que integran el aspecto indagado.	100 %
Parcialmente	Existe suficiente evidencia de la gestión territorial para soportar el cumplimiento de algunos elementos necesarios que integran el aspecto indagado.	67 %
Mínimamente	La evidencia de la gestión territorial es incipiente para soportar el cumplimiento de los elementos que integran el aspecto indagado.	33 %
Deficientemente	No existe evidencia de la gestión territorial para soportar el cumplimiento de los elementos que integran el aspecto indagado.	0 %

Fuente: Elaboración propia.

El Índice está compuesto por cuatro rejillas de recolección de información, dos dirigidas a funcionarios públicos de las administraciones públicas seleccionadas y dos dirigidas a actores sociales representantes de organizaciones territoriales que promueven agendas de derechos con perspectiva de género y diversidad sexual. Se describen a continuación tales instrumentos.

#### *Instrumento 1. Matriz de análisis. Capacidad administrativa según Planes de Desarrollo*

Este instrumento permitió realizar un rastreo en los diversos planes de desarrollo —municipales y departamentales— del periodo 2016-2019 de las administraciones públicas territoriales priorizadas por el Ministerio del Interior. A través de este instrumento se recolectaron datos asociados a los siguientes aspectos:

Acciones que, de manera directa e indirecta, estén relacionadas con la garantía de derechos humanos de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

- Acciones públicas que, por su naturaleza, aborden situaciones problemáticas deficitarias de derechos humanos priorizadas por el Ministerio Interior, en el marco de los documentos técnicos que componen la política nacional.
- Acciones públicas que, por su naturaleza, guarden relación con la carga accionaria de la política nacional.
- Inversión presupuestal en acciones dirigidas a garantizar el goce efectivo de derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

## *Instrumento 2. Matriz de análisis-capacidad administrativa según desempeño institucional*

Desde un enfoque teórico sistémico de la administración pública (Parsons, 1993; Boulding, 1993; Katz y Kahn, 1993), se procedió a la construcción de una matriz de análisis que permitiera obtener datos sobre el accionar de las administraciones territoriales, en términos de los procesos de garantía de derechos que surgen a partir de escenarios discriminatorios en razón de la orientación sexual y de la identidad de género. A través de este mismo procedimiento, también se auscultaron las posibles capacidades existentes, o en proceso de proyección, que pueden conectarse armónicamente con el proceso de territorialización de la política nacional.

Teniendo en cuenta la amplitud y complejidad del campo burocrático municipal y departamental, la actuación de las administraciones se segmentó en los siguientes canales analíticos, cada uno de ellos con sus propias variables y peso cuantitativo:

- *Canal de entrada.* Se refiere a las herramientas, tecnologías de gestión o arreglos organizacionales externos que posee la entidad estatal para interpretar y recortar las situaciones problemáticas de derechos humanos que afectan el sector poblacional estudiado.
- *Canal de procesamiento.* Se refiere a las acciones concretas en ejecución o planeadas sin ejecución que tienen una relación directa con los objetivos que guiaron la construcción del Índice. Su justificación metodológica se debe a la necesidad de observar en detalle, más allá de lo encontrado en la pesquisa de los planes de desarrollo, acciones municipales o departamentales que cumplan con los propósitos establecidos en los literales *a*, *b* y *c* señalados en el instrumento 1.
- *Canal de salida.* Se refiere a las acciones desplegadas y los resultados obtenidos en el marco de la utilización de dispositivos de monitoreo o evaluación de políticas públicas, programas o proyectos.

La valoración de las respuestas a las preguntas dirigidas a funcionarios públicos se rigió por las siguientes pautas:

1. La formulación de preguntas se efectuó a partir de entrevistas con los funcionarios responsables de la implementación de acciones dirigidas al sector poblacional estudiado.
2. Las respuestas de cada pregunta debían ser respaldadas con insumos documentales que permitieran su verificación. Es decir, no se tratan de datos recolectados a partir de la percepción de los funcionarios sobre la gestión ejecutada, sino sobre el grado probatorio de los insumos exhibidos.
3. De acuerdo con la calidad de los insumos probatorios expuestos, las respuestas a cada pregunta se valoraban en los cuatro niveles descritos en la Tabla 4.

4. En caso de diferencia entre la valoración del funcionario y del aplicante del instrumento respecto a la fuerza probatoria del insumo documental, se daba prioridad a la valoración del aplicante, previa discusión con el equipo de investigación.
5. Durante la aplicación del Índice en las entidades priorizadas, en la mayoría de los casos, había consenso entre aplicante y entrevistado sobre el valor probatorio del medio documental.

### ***Documentos con valor probatorio***

Para la aplicación de los instrumentos y la validación de la información consignada, fue necesario revisar los siguientes documentos soportes emanados por las administraciones públicas territoriales:

1. Decreto de conformación del Consejo de Política Social (Espacio de articulación estatal para el diseño y gestión de políticas sociales).
2. Plan de Desarrollo (municipal o departamental).
3. Documento técnico Plan de Desarrollo.
4. Plan plurianual.
5. Planes de acción 2017-2018.
6. Seguimientos y/o evaluaciones al Plan de Desarrollo 2016-2017.
7. Actos administrativos de legalización de políticas públicas (Decretos o acuerdos).
8. Documentos técnicos y planes de acción de políticas públicas de la entidad territorial.
9. Seguimientos y/o evaluaciones de políticas públicas 2015-2016-2017.
10. Acto administrativo de legalización de comités sociales y/o poblacionales.
11. Proyectos en diversidad sexual y de géneros.
12. Contratos cuyo objeto tenga relación directa e indirecta con la promoción, respeto o valoración por la diversidad sexual y de géneros (prestación de servicios, consultorías, convenios de asociación, etc.).
13. Acto administrativo de legalización de la estructura administrativa (Decreto de organización administrativa de la entidad territorial). (Alcances misiones de Secretarías y Subsecretarías).

### ***Instrumento 3. Encuesta-capacidad administrativo-política***

En coherencia con la precaución metodológica esbozada en el aparato teórico, se estructuró una encuesta *online* dirigida a actores sociales, para indagar su percepción sobre la gestión

que realiza la administración pública de su territorio en relación con la garantía de los derechos humanos del sector social abordado.

#### *Instrumento 4. Entrevista semiestructurada-capacidad administrativo-política*

En línea con lo anterior, también se realizó una entrevista semiestructurada con los actores sociales mencionados previamente. Este instrumento y el anterior están interconectados en la misma dimensión de análisis descrita en la microescala contenida en la tabla que representa los niveles Índice.

#### *Cálculo del Índice*

El Índice se calcula haciendo la suma del promedio ponderado de las dimensiones de cada categoría, proporcional a su peso porcentual. Así, se obtiene el puntaje que clasifica a la entidad territorial:

#### **Fórmula matemática**

$$\begin{aligned}
 ICAPP = & \sum_1^n [(PCPD_1 + PCPD_2 + \dots + PCPD_n) * 0,5] \\
 & + \sum_1^n [(PCDI_1 + PCDI_2 + \dots + PCDI_n) * 0,3] \\
 & + \sum_1^n [(PCPS_1 + PCPS_2 + \dots + PCPS_n) * 0,2]
 \end{aligned}$$

Donde:

**ICAPP:** Índice de Capacidad Administrativa de Política Pública

**PCDPP:** Porcentajes de contribución *categoría plan de desarrollo* (obtenido por la sumatoria de las respuestas de cada pregunta:  $PCDP_1, PCPD_{2...}$ )

**PCDI:** Porcentajes de contribución *categoría fortalecimiento institucional* (obtenido por la sumatoria de las respuestas de cada pregunta:  $PCDI_1, PCPD_{2...}$ )

**PCPS:** Porcentajes de contribución *categoría participación social* ( $PCPS_1, PCPS_2$ )

Los pesos de cada categoría fueron fijados en coherencia con dos criterios, uno teórico y otro empírico, el teórico corresponde a la manera en que la categoría “capacidad administrativa” fue delineada para construir las categorías y dimensiones del Índice, el empírico, tiene que ver con la estructura jurídico-administrativa de las administraciones territoriales colombianas:

**PCPD:** Teniendo en cuenta la importancia de los planes de desarrollo en la gestión pública municipal y departamental como rutas de planeación y ejecución de políticas públicas, se

optó por otorgar una calificación mayor a esta categoría. Esto, en tanto en el contexto institucional de indagación, la programación de acciones administrativas en estos instrumentos de gestión es primordial para facilitar y dotar de presupuesto las actuaciones administrativas en la materia.

**PCDI:** El énfasis del instrumento es la indagación de capacidades institucionales, en esta perspectiva, la categoría de fortalecimiento institucional se refiere a la evaluación de las políticas, programas y proyectos que despliegan las administraciones para la garantía de derechos de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

**PCPS:** De acuerdo con la imbricación que se propone de las categorías de capacidad administrativa y capacidad política, se otorgó un valor numérico a la percepción social buscando no obliterar los resultados de capacidad institucional (interés principal de la investigación), pero manteniendo la posibilidad de recolectar datos sobre la manera en que los actores sociales perciben la gestión pública territorial de sus agendas de derechos.

## ***Resultados cuantitativos de la aplicación del ICAPP***

### *Variables*

1. ICAPP: Índice de Capacidad Administrativa de Política Pública.
2. ICATT: Índice de Capacidad Administrativa para la Territorialización de Política Pública.
3. ICADH: Índice de Capacidad Administrativa para la Garantía de los Derechos Humanos.
4. Política poblacional LGBT: Se verificó si las entidades territoriales visitadas tenían diseñada una política social poblacional que contemplara a los sectores sociales de personas gays, lesbianas, bisexuales y trans como sujetos poblacionales de intervención.
5. Espacio de articulación estatal: Se verificó si las entidades territoriales visitadas tenían creado a través de acto administrativo un espacio de articulación estatal y social que permitiera la participación de las personas de los sectores sociales de personas gays, lesbianas, bisexuales y trans.
6. Participación del Consejo de Política Social: Teniendo en cuenta la importancia de estos escenarios en los procesos de planeación y definición de agenda de gobierno en términos de diseño de políticas sociales, se verificó si el acto administrativo que reglamenta el espacio y sus integrantes tiene previsto representación de las personas que hacen parte de los SSLGBTI.
7. Enfoque de OSEIGD: En el proceso de indagación de las políticas públicas sociales vigentes en las alcaldías y gobernaciones visitadas, se verificó la inclusión e instrumentalización del enfoque diferencial de orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Este es un marcador de transversalización en la materia.

8. Nomenclatura administrativa: Se verificó el vehículo administrativo que, ejecutado en una entidad territorial dada, permite articular las acciones en la garantía de derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. En ese sentido, en Colombia, la tipología de programa, subprograma o proyecto, representan las categorías de búsqueda y reflejan el esquema de cadena de valor utilizado por el Departamento Nacional de Planeación.

**Tabla 6**  
Resultados para alcaldías

Variable	1	MEDIA 1	2	MEDIA 2	3	MEDIA 3	4	5	6	7	8
Caso											
Bogotá	71	45.5	70	46.5	64	44.58	Sí	Sí	Sí	Sí	Programa
Ibagué	65		67		73		Sí	Sí	No	Sí	Programa
Pereira	56		57		55		No	Sí	No	Sí	Proyecto
Pasto	55		53		61		No	Sí	Sí	No	Programa
Cali	50		41		55		No	Sí	Sí	No	Programa
Medellín	50		43		51		Sí	Sí	Sí	Sí	Programa
Popayán	49		59		51		No	No	No	No	Programa
Florencia	48		52		47		No	No	Sí	Sí	Programa
Montería	31		34		25		No	No	Sin datos	No	Subprograma
Valledupar	29		35		28		No	No	Sí	No	Sí
Quibdó	25		29		9		No	No	Sí	No	Sí
Cúcuta	17		18		16		No	No	Sin datos	No	Ninguno

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 7**  
 Resultados para gobernaciones

Variable	1	MEDIA 1	2	MEDIA 2	3	MEDIA 3	4	5	6	7	8
Caso											
<b>Antioquia</b>	60	43.27	51	40.63	67	39.81	No	No	Sí	Sí	Programa
<b>Tolima</b>	39		39		54		No	No	Sin datos	No	Ninguno
<b>Nariño</b>	53		52		50		Sí	Sí	Sin datos	Sí	Subprograma
<b>Cauca</b>	52		50		47		No	No	Sí	Sí	Programa
<b>Valle</b>	44		34		34		Sí	No	Sí	No	Programa
<b>Chocó</b>	47		41		34		No	No	No	No	Programa
<b>Córdoba</b>	16	43.27	15	40.63	23	39.81	No	No	Sin datos	No	Subprograma
<b>Risaralda</b>	41		41		23		No	Sí	Sí	Sí	Subprograma
<b>Norte de Santander</b>	36		36		23		No	No	No	No	Programa
<b>Cesar</b>	55		53		46		No	No	Sí	Sí	Subprograma
<b>Caquetá</b>	33		35		37		No	Sí	Sí	No	Programa

Fuente: Elaboración propia.

## Discusión de resultados

En términos cuantitativos, el ICAPP, aplicado a las entidades territoriales municipales, presentó un puntaje promedio de 45.5 %. Bogotá es la entidad con mayor puntaje (71 %). A su vez, los municipios de Ibagué (65 %), Pereira (56 %) y Pasto (55 %) fueron los únicos en alcanzar un nivel medio. En cuanto al ICATT, este presentó un comportamiento similar al ICAPP. Nuevamente, Cúcuta obtuvo el puntaje más bajo (18 %) y Bogotá el más alto (70 %). A diferencia del ICAPP, seis (6) municipios tuvieron puntajes en el nivel medio. Finalmente, el ICADH, género un puntaje promedio muy bajo, pues se obtuvieron cifras por debajo del 30 % en el caso de Valledupar (28 %), Montería (25 %), Cúcuta (16 %) y Quibdó (9 %) siendo este último el caso más crítico.

En relación con las gobernaciones, el ICAPP presentó un puntaje promedio de 43.27 %. Antioquia es la entidad con mayor puntaje (60 %). A su vez, los departamentos de Cesar (55 %), Nariño (53 %) y Cauca (55 %) fueron los únicos en alcanzar un nivel medio

En las gobernaciones se observaron menores puntajes que los alcanzados en las alcaldías respecto al ICATT. Al igual que su capital, Córdoba ocupa el último lugar (15 %). El primer lugar lo ocupa la gobernación del Cesar. En términos del ICADH, las administraciones públicas departamentales mostraron una tendencia a la baja. Nueve entidades, que representan 82 %, tienen puntajes bajos. Solamente Antioquia (67 %) y Tolima (54 %) lograron alcanzar puntajes medios.

Los resultados de aplicación del Índice reflejan que —en general— las Alcaldías desarrollan políticas, planes, programas y proyectos más sólidos que las Gobernaciones para la garantía de derechos humanos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. En esta perspectiva, las entidades territoriales departamentales, no siempre tienen conocimiento sobre el sentido y alcance de su competencia en la materia abordada; máxime cuando no hay una fuente normativa clara al respecto. Al mismo tiempo, las debilidades institucionales en las gobernaciones, amplían las asimetrías en el ejercicio de derechos entre las ciudades capitales y los municipios periféricos que dependen de la asistencia técnica de la administración departamental. En este mismo nivel, la mayoría de los actores sociales entrevistados perciben que las alcaldías son más eficientes que las gobernaciones en el desarrollo de acciones dirigidas a la promoción y protección de derechos.

Las alcaldías y gobernaciones con mayores puntajes en el Índice coinciden en estructurar cadenas de acciones, indicadores y rubros presupuestales en sus Planes de Desarrollo dirigidas a la población estudiada. La revisión documental evidenció que cuando no se estructuran acciones en este instrumento de gestión, tampoco se encuentran programas y proyectos en el transcurrir del periodo de gobierno.

Las ciudades y departamentos con mayores puntajes también se caracterizan por trayectorias administrativas relativamente robustas en la transversalización del enfoque diferencial de orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Lo descrito deriva de acuerdos intersectoriales, contruidos bajo una narrativa de ejercicio integral de los derechos humanos. Por el contrario, las entidades con menor puntaje se caracterizan por ofertar servicios de atención limitados, concentrados y ejecutados en una sola dependencia gubernativa; en este caso particular, las acciones observadas en la investigación se concentran más en la promoción cultural de la diferencia que en el abordaje de situaciones estructurales de discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Las alcaldías de Bogotá, Ibagué, Pereira y Pasto coinciden en disponer de rutas de atención para casos de discriminación cimentadas en acuerdos inter e intra organizacionales, así mismo, han desarrollado estrategias de caracterización y diagnóstico que han permitido contar con datos cuantitativos y cualitativos sobre la situación de derechos humanos

de la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en el territorio. De igual modo, las entidades administrativas mencionadas, disponen de espacios de articulación formalizados legalmente, en los que actores estatales y sociales convergen para la discusión de la agenda pública del sector poblacional estudiado.

Finalmente, el Índice evidencia como tradición administrativa territorial, la aproximación monofocal a la construcción de políticas sobre géneros y diversidad sexual (Cruells y Coll-Planas, 2013), dicho de otro modo, las políticas examinadas en los territorios (con excepción de Bogotá) tienden a aislar los ejes de desigualdad, creando recortes poblacionales que conducen a ejercicios de reconocimiento focalizados a partir de atributos identitarios. Esta situación refleja una construcción de grupos-meta apelando al selectivismo negativo (Thompson y Hogget, 1996). En este escenario, el diseño de los destinatarios de la política se realiza utilizando lógicas y racionales que estigmatizan la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, como personas vulnerables, subordinadas y pertenecientes a grupos minoritarios. Por lo anterior, las políticas estudiadas, atomizan la oferta de bienes y servicios, desplazando el objetivo de lograr un ejercicio universal de derechos, para gestionar la diferencia, localizando los grupos-meta como un “otro” distinto a la mayoría poblacional, en el que la dominación es constitutiva de la identidad, en otras palabras, un reconocimiento inferiorizante (Esguerra y Bello, 2014).

## Conclusiones

En este artículo se presentó la sustentación teórica y la estructura metodológica de una herramienta que funciona como instrumento de obtención de información sobre las capacidades institucionales de gobiernos departamentales y municipales en la garantía de derechos para personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. La aplicación del Índice refleja capacidades medias y bajas en las administraciones públicas territoriales en relación con la temática abordada. En general, se concluye que las estrategias de impulso de agenda relacionada con el ejercicio de derechos de la población sexo-genéricamente diversa, han operado con mayor fuerza en circuitos institucionales nacionales (especialmente a través del litigio estratégico ante la Corte Constitucional), que en los escenarios institucionales locales; la excepción a este planteo, son las políticas desarrolladas en el distrito capital, que han tenido una trayectoria de institucionalización a lo largo de cuatro gobiernos (16 años), que ha conducido a mayor capacidad de incidencia por parte de actores sociales, así como la maduración de acuerdos inter e intra sectoriales en el gobierno distrital para la protección de derechos.

El Índice presentado emerge de un posicionamiento metodológico neopositivista (Jackson, 2016) enfocado a desarrollar políticas basadas en evidencia (Nutley y Webb, 2000;

Sanderson, 2002). Desde esta aproximación, el Índice constituye una herramienta pertinente para: *a*) estandarizar modelos de gestión en un contexto institucional caracterizado por la incertidumbre en la que los actores estatales operan, respecto a las competencias de las entidades territoriales en la garantía de derechos para la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, y *b*) evaluar la aptitud de sus instrumentos de gestión para interpretar y procesar las problemáticas públicas relacionadas con la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

El Índice presentado propone la evaluación de las capacidades institucionales de administraciones públicas territoriales con base en un estándar de gestión desarrollado a partir de la interpretación de las obligaciones convencionales y constitucionales del Estado en materia de derechos humanos, los pronunciamientos de la Corte Constitucional de Colombia respecto al ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, en conexión con la igualdad, la libertad y la dignidad humana. La herramienta metodológica expuesta transforma el relato cualitativo mencionado en una batería de indicadores cuantitativos que permiten tener datos comparados sobre el nivel de gestión de las administraciones públicas territoriales.

La utilidad de la herramienta reside en la generación de capacidades nodales (Howlett, 2010) en el Ministerio del Interior (como órgano rector del diseño de políticas dirigidas al sector poblacional mencionado) para formular planes de acompañamiento en la territorialización de políticas, a partir de datos obtenidos a través de procedimientos racionales, transparentes metodológicamente y parsimoniosos, sobre el funcionamiento institucional de las alcaldías y gobernaciones en las que se aplicó la herramienta. Sin embargo, la óptica metodológica que guio la construcción del Índice tiene limitaciones que merecen ser tratadas a través de la generación de otras iniciativas investigativas. En efecto, la herramienta está pensada desde una lógica de eficiencia y racionalidad en el análisis de política, así mismo, el Índice privilegia variables estrictamente institucionales para el despliegue investigativo. Desde esta concepción, las políticas públicas quedan imbuidas en una racionalidad instrumental que, entre otras consecuencias, genera: *a*) la prominencia de un elitismo tecnocrático que captura el proceso constructivo de las políticas, excluyendo e invalidando otras ideas e intereses que se vuelven ilegibles, a la luz de la matriz de conocimiento que privilegia la elaboración de políticas (Jenkins-Smith, 1988; Dryzek, 1994), *b*) el juzgamiento de la política —solamente— por la eficiencia en sus resultados y su grado de ajuste al proceso de planificación racional que las inspiró, en detrimento de la visualización de sus efectos sobre la ciudadanía (Ingram y Schneider, 2006), *c*) la exclusión de las emociones, la pasión y la experiencia sensorial como variables analíticas (Ingram y Schneider, 2006), *d*) la omisión del contexto como factor modulador en la planeación y ejecución de las políticas (Torgerson, 1986) y *e*) la simplificación de problemas públicos como problemas técnicos (Denhardt, 1981).

Sin embargo, a pesar de lo anterior, la formulación del Índice corresponde a la necesidad puntual de solventar la falta total de información institucional en el nivel subnacional, respecto a la evaluación de políticas sobre orientaciones sexuales e identidades de género, quiere decir esto que, si bien la perspectiva metodológica que guía el Índice no conduce a la generación de conocimiento académico asociado a posicionamientos ontológicos realistas, analiticistas o reflexivistas (Jackson, 2016), esto no equivale a decir que los datos generados no pueden ser el principio de investigaciones futuras en las que, por ejemplo, se determine la suficiencia o lo necesario en variables asociadas a la capacidad institucional en el diseño de políticas poblacionales dirigidas a personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, o el testeo de hipótesis que predigan la emergencia de políticas sociales de diversidad sexual y de géneros, a partir del contexto de valores e ideas que impera en un contexto dado, en relación al reconocimiento de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Asimismo, podrían generarse análisis de caso en profundidad, en el que se expliquen los mecanismos causales que disparan la adopción de políticas de géneros y diversidad sexual, en otro nivel, también pueden generarse análisis sobre fallas de políticas, *implementation gap* o cambio en la política, dando cuenta de las trayectorias de las actuaciones municipales y departamentales en relación a la garantía de derechos del sector poblacional referido en el artículo; finalmente, también podrían retomarse algunos insumos recolectados con la aplicación de la herramienta para efectuar análisis interpretativos sobre el efecto de las políticas estudiadas en la profundización de valores democráticos y en el fortalecimiento de la capacidad política de los actores sociales que fungen como emprendedores de política.

## Sobre el autor

**JUAN CAMILO RAVE RESTREPO** es candidato a doctor en Políticas Públicas por Flacso-Ecuador; se desempeña como becario del departamento de asuntos públicos de Flacso y profesor de políticas públicas en la Fundación Universitaria del Área Andina en Colombia. Sus líneas de investigación son: políticas sociales sobre orientaciones sexuales e identidades de género no normativas y análisis comparado de diseño de políticas sociales. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: (con Ángela Zuluaga) *Índice de Capacidad Administrativa de política pública* (2018) Bogotá: Ministerio del Interior de la República de Colombia.

## Referencias bibliográficas

- Albarracín, Mauricio (2011) “Corte Constitucional y movimientos sociales: el reconocimiento judicial de los derechos de las parejas del mismo sexo en Colombia” *Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos*, 8(14) [en línea]. Disponible en: <<http://sur.conectas.org/es/corte-constitucional-y-movimientos-sociales/>> [Consultado en septiembre de 2018].
- Althusser, Louis (1971) *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. Bogotá: Oveja Negra.
- Bauman, Zygmunt (2003) *Comunidad: en busca de seguridad en un mundo hostil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bertranou, Julián (2001) “El desempeño del gobierno: Análisis de los aportes a la definición teórica del concepto” *Revista Política y Gestión* (2).
- Bojórquez, Ana Laura; Manzano, Mary Esther y Lucio Jesús Uc Heredia (2015) “Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México” *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 31: 101-118.
- Boulding, Kenneth (1993) “Teoría General de los Sistemas: el esqueleto de la ciencia” en Ramíó, Carles y Xavier Ballart (eds.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: INAP.
- Butler, Judith (1988) “Performative Acts and Gender Constitution: An Essay in Phenomenology and Feminist Theory” *Theatre Journal*, 40(4): 519-531. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/3207893>
- Butler, Judith (2007) *El género en disputa: el feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Butler, Judith (2011) *Bodies that Matter: On the Discursive Limits of Sex*. Nueva York: Routledge.
- CIDH (2015) *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36. 12 noviembre.
- Colombia Diversa (2010) *Informe Alterno Presentado Al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas*. Bogotá: Colombia Diversa.

- Colombia Diversa (2015a) “Cuerpos Excluidos, Rostros de Impunidad” *Informe de Violencia Hacia Personas LGBT En Colombia*.
- Colombia Diversa (2015b) *Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales y Personas Trans En Colombia*. Bogotá: Colombia Diversa.
- Colombia Diversa (2017) “La discriminación, una guerra que no termina” *Informe de Derechos Humanos de Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans en Colombia*.
- Corte IDH (1988) *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Serie C No. 4. Fondo, Sentencia de 29 de julio.
- Corte IDH (2003a) *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Serie C No. 100. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre.
- Corte IDH (2003b) *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Serie C No. 99. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio.
- Corte IDH (2012) *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Serie C No. 239. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012.
- Cruells, Marta y Gerard Coll-Planas (2013) “Challenging Equality Policies: The Emerging LGBT Perspective” *European Journal of Women’s Studies*, 20(2): 122-137.
- Cunill Grau, Nuria (2008) “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada” en Mariani, Rodolfo (coord.) *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD, pp. 113-138.
- Denhardt, Robert B. (1981) “Toward a Critical Theory of Public Organization” *Public Administration Review*, 41(6): 628-635.
- Dryzek, John S. (1994) *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: University Press.
- Ellis, John Martin (1989) *Against deconstruction*. Princeton: Princeton University Press.
- Esguerra, Camila y Alanis Bello (2014) “Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica” *Revista de Estudios Sociales* (49). doi: <https://doi.org/10.7440/res49.2014.02>
- Evans, David (1993) *Sexual Citizenship: The Material Construction of Sexualities*. Nueva York: Routledge.
- Evans, Peter (1996) “The State as the Problem and the Solution” *Desarrollo Económico-Revista De Ciencias Sociales*, 35(140): 529-562.
- Ferrer, Eduardo y Eduardo Pelayo (2012) “La obligación de “respetar” y “garantizar” los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana: Análisis del artículo 1° del pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano” *Estudios constitucionales*, 10(2): 141-192.
- Fontaine, Guillaume (2015) *Análisis de Políticas Públicas: Conceptos. Teorías y Métodos*. Madrid/Quito: Anthropos/Flacso.

- Fraser, Nancy (1997) "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-socialist' Age" en *Justice Interruptus: Critical Reflections on the Postsocialist' Condition*. Nueva York: Routledge, pp. 11-39.
- Fraser, Nancy (2008) "Social Justice in the Age of Identity Politics" en Henderson, George y Marvin Waterstone (eds.) *Geographic Thought: A Praxis Perspective*. Nueva York: Routledge, pp. 72-91.
- Geddes, Barbara (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. California: University of California Press.
- González, Justino; García-Velasco, Rómulo; Ramírez-Hernández, Javier-Jesús y Tirzo Castañeda Martínez (2013) "La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo" *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(72).
- Grindle, Merilee (1996) *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grindle, Merilee (1997) *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press
- Grindle, Merilee y Mary E. Hilderbrand (1995) "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?" *Public Administration and Development*, 15(5): 441-463.
- Gros Espiell, Héctor (1991) *Derechos Humanos*. Lima: Editorial Cuzco.
- Hall, Peter (2010) "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective" en Thelen, Kathleen Ann y James Mahoney (eds.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 204-224.
- Hall, Stuart (2003) "Introducción: ¿Quién necesita identidad?" en Hall, Stuart y Paul Du Gay (comps.) *Cuestiones de identidad cultural*. Madrid: Amorrortu, pp. 13-39.
- Howlett, Michael (2010) *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael e Ishani Mukherjee (2017) "Policy Design: From Tools to Patches" *Canadian Public Administration*, 60(1).
- Ingram, Helen M. y Anne L. Schneider (1997) *Policy Design for Democracy*. Kansas: University Press of Kansas.
- Ingram, Helen M. y Anne L. Schneider (2006) "Policy Analysis for Democracy" *The Oxford Handbook of Public Policy*.
- Immergut, Ellen (1998) "The Theoretical Core of the New Institutionalism" *Politics & Society*, 26(1): 5-34.
- Jackson, Patrick Thaddeus (2016) *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and its Implications for the Study of World Politics*. Nueva York: Routledge.
- Jaramillo, Juan Fernando (2016) *Constitución, democracia y derechos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad/Dejusticia.

- Jenkins-Smith, Hank (1988) "Analytical Debates and Policy Learning: Analysis and Change in the Federal Bureaucracy" *Policy Sciences*, 21(2-3): 169-211.
- Katz, Daniel y Robert Kahn (1993) "Organizaciones y el concepto de sistemas" en Ramió, Carles y Xavier Ballart (comps.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: INAP.
- Lascombes, Pierre; Le Galés, Patrick y Vicente Ugalde (2014) *Sociología de la acción pública*. Ciudad de México: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.
- Lazzarato, Maurizio (2000) "Del biopoder a la biopolítica" *Multitudes* (1).
- Lemaitre, Julieta (2009) "El amor en tiempos de cólera: Derechos LGBT en Colombia" *Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos*, 6(11) [en línea]. Disponible en: <<http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur11-esp-completa.pdf>> [Consultado en septiembre de 2018].
- Lewis, Daniel; Taylor, Jami; DiSarro, Brian y Matthew Jacobsmeier (2014) "Is Transgender Policy Different? Policy Complexity, Policy Diffusion, and LGBT Nondiscrimination Law" en Taylor, Jami y Donald Haide Markel (eds.) *Transgender Rights and Politics: Groups, Issue Framing, and Policy Adoption*. Michigan: University of Michigan Press.
- Lyotard, Jean-Francois (1984) *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. Minnesota: The University Minnesota Press.
- Migdal, Joel S. (1988) *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Milkman, Katherine; Mazza, Carol; Shu, Lisa; Tsay, Chia-Jung y Max Bazerman (2012) "Policy Bundling to Overcome Loss Aversion: A Method for Improving Legislative Outcomes" *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 117(1): 158-167. doi: <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2011.07.001>
- Monro, Surya y Lorna Warren (2004) "Transgendering Citizenship" *Sexualities*, 7(3). doi: <https://doi.org/10.1177/1363460704044805>
- Nutley, Sandra y Jeff Webb (2000) "Evidence and the Policy Process" en Davies, Huw; Nutley, Sandra y Peter Smith (eds.) *What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: Policy Press.
- O'Donnell, Guillermo; Cárdenas, Mauricio; Mann, Michael; Ziblatt, Daniel; Oszlak, Oscar; Geddes, Barbara; Evans, Peter; Rauch, James; Hendrix, Cullen; Fearon, James; Laitin, David; Weaver, Kent y Bert Rockman (2015) *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Ospina, Sandra (2002) "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora" en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.

- Repetto, Fabián (2003) “Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina” en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.
- Rave, Juan Camilo y Ángela Zuluaga (2018) *Índice de Capacidad Administrativa de política pública*. Bogotá: Ministerio del Interior de la República de Colombia.
- Rosas Huerta, Angélica (2008) “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional” *Revista Política y Cultura* (30).
- Sanderson, Ian (2002) “Evaluation, Policy Learning and Evidence-based Policy Making” *Public Administration*, 80(1): 1-22.
- Serrano, José (2011) *Challenging or Reshaping Heteronormativity with Public Policies?: A Case Study from Bogotá, Colombia*. Sussex: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Smith, Miriam (2007) “Queering Public Policy: A Canadian Perspective” *Critical Policy Studies*: 91-109.
- Soley Beltrán, Patricia (2009) *Transexualidad y la matriz heterosexual. Un estudio crítico de Judith Butler*. Barcelona: Bellaterra.
- Parsons, Talcott (1993) “Sugerencias para un enfoque sociológico de la teoría de las organizaciones” en Ramió, Carles y Xavier Ballart (comps.) *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: INAP.
- Thompson, Simon, y Paul Hoggett (1996) “Universalism, Selectivism and Particularism: Towards a Postmodern Social Policy” *Critical Social Policy*, 16(46): 21-42.
- Torgerson, Douglas (1986) “Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis” *Policy Sciences*, 19: 33-59.
- Vargas, Jean-Paul (2011) “Territorialización de las políticas públicas” en Céspedes Vargas, Jean-Paul (coord.) *Territorialización de Políticas Públicas: Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana*. Costa Rica: Fundación DEMUCA, pp. 1-35.
- Weiss, Linda (1998) *The Myth of the Powerless State Capacity: Governing the Economy in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Willems, Stéphan (2004) “Institutional Capacity and Climate Actions: Summary Paper” *Organization for Economic Co-Operation and Development, Environment Directorate*.