



**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LOS NIVELES DIRECTIVOS DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN 2012-2019**

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGA

MODALIDAD MONOGRAFÍA

Autora: Lorena Castro Muñoz

Asesor: Carlos Olaya

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
AÑO 2020**

Dedicatoria

A mi familia por acompañarme desde la distancia, en especial a mi mamá.

A mis amigas y amigos por su apoyo incondicional y estar ahí para mí.

A las mujeres que se encuentran y luchan.

CONTENIDO

Introducción..... 5

CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 8

Participación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública local de Medellín..... 8

Contexto nacional..... 9

Contexto local: ¿cómo está el municipio en términos de participación política de las mujeres? 10

Justificación..... 13

REFERENTES TEÓRICOS 14

Participación política 14

Burocracias representativas 16

Paridad democrática 18

DISEÑO METODOLÓGICO 21

CAPITULO II: MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL 24

Estructura de la administración pública del Municipio de Medellín 25

Naturaleza de los cargos directivos en el estado colombiano..... 29

Nivel central de la administración municipal..... 32

Nivel descentralizado en la administración municipal 33

¿Cómo está la participación política de las mujeres en los niveles directivos del municipio de Medellín? 35

Periodo 2012-2015..... 36

Periodo 2016-2019 39

CAPITULO III: SUBREPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS NIVELES DECISORIOS..... 46

Techo de cristal 48

Desigualdades de género: estereotipos y roles..... 51

Externalización de los roles de género..... 55

CAPITULO IV: RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES..... 56

Recomendaciones para propiciar mayor participación política de las mujeres en los cargos directivos .. 57

Consideraciones finales..... 60

BIBLIOGRAFÍA 63

ANEXOS..... 68

Lista de tablas

Tabla 1: Cumplimiento Ley de cuotas, 2013.	37
Tabla 2: Cumplimiento Ley de cuotas, 2014.	38
Tabla 3: Cumplimiento Ley de cuotas, 2015.	38
Tabla 4: Cumplimiento Ley de Cuotas, 2016.....	40
Tabla 5: Cumplimiento Ley de Cuotas, 2017.....	40
Tabla 6: Cumplimiento Ley de Cuotas, 2018.....	41
Tabla 7: cumplimiento de la Ley de Cuotas, 2012-2015; 2016-2019.....	43
Tabla 8: Secretarías.....	43
Tabla 9: Entidades descentralizadas.	44
Tabla 10: Participación de la mujer en los cargos directivos en el Estado colombiano, 2016.	68
Tabla 11: Participación de la mujer en los cargos directivos en el Estado colombiano, 2017.	69
Tabla 12: Participación de la mujer en los cargos directivos en el Estado colombiano, 2018.	69
Tabla 13: Participación de la mujer en los cargos directivos en el Estado colombiano, 2019.....	69
Tabla 14: Cumplimiento de la Ley de Cuotas, 2001-2018.....	70
Tabla 15: Normatividad	70

Lista de gráficas

Gráfica 1: Participación política, burocracias representativas, paridad democrática.	19
Gráfica 2: Jerarquía en el nivel central.	33
Gráfica 3: Jerarquía en el nivel descentralizado.	34
Gráfica 4: Participación política en el MND 2012-2015 (nivel central).	36
Gráfica 5 Participación política en el MND 2012-2015 (nivel descentralizado).	39
Gráfica 6: Participación política en el MND 2016-2019 (nivel central).	39
Gráfica 7: Participación política en OND 2016-2019 (nivel central). ...	42
Gráfica 8: Participación política en el MND 2016-2019 (nivel descentralizado).	42
Gráfica 9: cumplimiento de la Ley de Cuotas, 2012-2015; 2016-2019.....	¡Error! Marcador no definido.

Introducción

El reconocimiento de las mujeres como actores políticos ha transformado el concepto de ciudadanía, dado el posicionamiento que estas han alcanzado cada vez en el ámbito de lo público. El ejercicio efectivo de la participación política de las mujeres es importante para el fortalecimiento de la democracia, al garantizarles una verdadera ciudadanía plena. Por lo tanto, con este trabajo de grado se busca aportar a la comprensión y análisis de la participación y representación política de las mujeres en el municipio de Medellín. La investigación tiene como propósito dar cuenta de la participación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública local del municipio de Medellín. Por ello, se pretende explicar la baja participación de las mujeres en los cargos de toma de decisión por medio de una descripción de los cargos directivos que han presentado mayores y menores niveles de participación política de las mujeres en los dos periodos de gobierno estudiados (2012-2015 y 2016-2019). Así mismo, se hace un análisis de las posibles causas de la baja participación política de las mujeres en dichos cargos decisorios. Y finalmente, se proponen recomendaciones para aumentar su presencia en la administración pública local del municipio.

La metodología empleada es el estudio de caso, debido a que éste permite un estudio exclusivo sobre el objeto de estudio en cuestión. Dado lo anterior, la recolección de la información se da por la elaboración de una base de datos propia y entrevistas semiestructuras a exfuncionarias y funcionarias que han estado en la administración pública municipal. De este modo, el análisis de la información se da por medio de un enfoque mixto, entre lo cualitativo y lo cuantitativo, en la medida de que ambos ofrecen mayores herramientas para el análisis y procesamiento de la información.

La investigación se compone por cuatro capítulos que devela el ejercicio y proceso investigativo. El primer capítulo i) *Planteamiento del problema*. En este aborda el objeto de estudio de la investigación, la pregunta problematizadora, el objetivo general y los objetivos específicos. Así mismo, se plantea el marco teórico que se da en términos de categorías como: participación política, burocracias representativas y paridad democrática. Y se presenta la metodología empleada. A partir de éste, se encuentran los tres capítulos siguientes que constituyen el abordaje a los objetivos específicos que dan cuenta del desarrollo de la investigación para alcanzar el objetivo general. El segundo capítulo ii) *Mujeres en la administración pública* se hace referencia a la estructura de la administración pública municipal, la naturaleza de los

cargos directivos, y cómo es la estructura del nivel central y descentralizado del municipio. También se describen los niveles de participación política de las mujeres en los periodos de 2012-2015 y 2016-2019. El tercer capítulo iii) *Subrepresentación de las mujeres en los niveles decisorios* se analizan las causas de esa subrepresentación de las mujeres, teniendo presente los techos de cristal, las desigualdades de género y la externalización de los roles de género como factores que contribuyen a que las mujeres no tengan una participación efectiva y paritaria dentro de la administración pública. El último capítulo iv) *recomendaciones y conclusiones* se plantean ciertas recomendaciones que responden a problemáticas halladas a lo largo de la investigación. Y, por último, se abordan los principales hallazgos realizados.

Dentro de los hallazgos se encuentra que existe una subrepresentación de las mujeres en los cargos directivos de la administración pública municipal, a pesar de que para esta investigación se parta de la hipótesis de una baja participación política. Se reconoce que ambos son fenómenos diferentes, debido a que la subrepresentación alude al hecho de que las mujeres ya pueden acceder al ámbito de lo público y han alcanzado cada vez más una mayor presencia en los diferentes escenarios de toma de decisiones, a diferencia de los años anteriores. No obstante, siguen siendo muy pocas las que logran alcanzar los mayores cargos de toma de decisión, por lo que siguen enfrentando restricciones para lograr una verdadera participación. Mientras que la baja participación política hace referencia a no tener una participación auténtica en la toma de decisiones, y, por lo tanto, enfrentar obstáculos para el ingreso en la esfera pública, lo cual implica una mayor exclusión y una limitación para el acceso a los puestos de toma de decisiones públicas. En este caso, los dos fenómenos van de la mano, a pesar de ser diferentes, y ambos se explican por las mismas causas establecidas, una simbólica y una material, las cuales son factores que dan cuenta de las limitaciones y obstáculos que enfrentan las mujeres para el ejercicio pleno de una participación política en los cargos directivos del municipio.

Dado lo anterior, para el caso de Medellín se halla que existe una subrepresentación en Máximo Nivel Decisorio (MND)¹, debido a que, por una parte, a inicios del periodo de Aníbal Gaviria tanto a nivel central, como a nivel descentralizado la presencia de las mujeres en los cargos directivos fue del 27%. No se logró incluso superar el umbral del 30% establecido por la ley de cuotas. Pero en el 2013 el mandatario

¹ Para los efectos de esta ley, entiéndase como "Máximo Nivel Decisorio", el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.

llevó a cabo diversos cambios en su gabinete, lo que tuvo como consecuencia que la participación de las mujeres lograra superar dicho umbral con un 33%.

Por otro lado, con Federico Gutiérrez la participación en el MND fue de 39%, mientras que en Otros Niveles Decisorios (OND)² la participación política de las mujeres en los cargos directivos es mayor del 50%. Por lo tanto, su participación en OND es muy significativa al tener mayor presencia. Sin embargo, en cuanto a Máximo Nivel Decisorio se refiere su participación sigue presentando dificultades para alcanzar la paridad como en el caso de OND. En ese sentido, se evidencia que las mujeres del municipio siguen enfrentándose a los techos de cristal. Esta metáfora hace referencia a esas barreras y obstáculos invisibles que se les presentan a las mujeres para alcanzar los altos cargos directivos. Por consiguiente, a las mujeres generalmente se les asignan los cargos medios, y raramente logran ocupar los de mayor jerarquía. Es por esto que, a pesar de que haya una presencia importante en OND, se debe seguir potenciando e incentivando esa participación en MND para garantizar una ciudadanía plena.

² Entiéndase para los efectos de esta ley, por "Otros Niveles Decisorios" los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.

CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Participación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública local de Medellín

La dicotomía entre lo público y lo privado ha posibilitado una mejor comprensión acerca de la situación de la mujer en torno a su participación y representación en la política. Esto se debe a que la mujer, históricamente, se le ha relacionado con la esfera de lo privado, entendiendo ésta como la esfera de la intimidad, la familia, la sexualidad, las relaciones afectivas, mientras que los hombres han dominado más la vida pública, es decir, el espacio de sociabilidad (Sánchez, Rabotnikof, Rubiola, 1997).

En este sentido, lo patriarcal ha asumido que la sujeción es natural e inherente al ser humano con el fin de que se puedan seguir perpetuando formas de dominación, excluyendo la posibilidad de que la mujer pueda sobresalir en ámbitos como lo político, social y económico. Sin embargo, las mujeres han tomado conciencia del papel desempeñado en la sociedad, por lo cual, estas han luchado por su reconocimiento en la esfera de lo público. Es preciso añadir que estas luchas no han sido iguales, porque los contextos en que las diferentes mujeres se ubican en el mundo son diferentes. Esto quiere decir que las discriminaciones y desigualdades son diferentes para una mujer europea como para una latina, por ejemplo. Sin embargo, sus intereses convergen en un punto: lograr un mayor número de mujeres en los espacios públicos para que puedan participar de forma igualitaria que los hombres, especialmente en los roles de liderazgo y toma de decisiones.

Lo anterior reside en la importancia de que las mujeres puedan ser partícipes en la toma de decisiones en la administración pública, porque esta es el instrumento principal de un gobierno por medio del cual se llevan a cabo las políticas y los planes nacionales. En ese sentido, el asunto de la cantidad de mujeres en servicio público es pertinente para superar los techos y muros de cristal, los cuales son desafíos en cuanto a participación igualitaria. Así, el incremento de las mujeres en la administración pública es un avance y abre las posibilidades para que demás mujeres intervengan, colaboren y sean parte de la solución de problemáticas sociales, culturales y económicas.

El poder contar con la posibilidad de que más mujeres estén presentes en cargos directivos es una oportunidad y un avance, en tanto se van abriendo más los espacios de liderazgo, lo cual demuestra un mayor ejercicio del poder por parte de las mujeres. Esto asegura de facto la igual participación de hombres

y mujeres en la política. Por eso, estrictamente hablando, se trata de una división cuantitativa, y no necesariamente cualitativa, debido a que no todas las mujeres que ejercen o aspiran a tener un cargo en la administración pública poseen una agenda de género. En ese sentido, se da una mayor importancia al hecho de que haya más mujeres participando e incidiendo en la política, debido a que evidencia un alcance hacia la paridad. Esto implica que a medida que haya un mayor número de mujeres se garantice un reparto equilibrado y proporcional para cada sexo, es decir, un 50% para hombres y 50% para mujeres de participación. Así, es un asunto que se da en términos cuantitativos, debido a que la paridad no fija un piso mínimo para la representación femenina, sino que abre las puertas a que la representación femenina sea igual a la masculina (Johnson et al., 2013).

Contexto nacional

En la sociedad colombiana, las mujeres surgieron como nuevos actores políticos en siglo XX, instalando en el espacio público debates sobre los derechos, la igualdad, la participación política y la equidad de las mujeres (Vargas, 2016). Por ello, en el país se configuraron algunos avances en materia de reconocimiento de derechos políticos tales como: el derecho al voto (Acto Legislativo No. 3 de 1954); ejercicio igualitario en materia de empleo y ocupación (Ley 22 de 1967), estatuto de igualdad de los sexos (Decreto 2820 de 1974), “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra mujer” (la Ley 51 de 1981); asimismo la promulgación de la Constitución Política de 1991 en la cual se establece una igualdad material para todos sin discriminación, especialmente los artículos 13, 40 y 43; la Ley de Cuotas (Ley Estatutaria 581 de 2000) y finalmente, la ley de equidad e igualdad de género (Ley Estatutaria 1475 de 2011).

Todas estas leyes, ordenanzas y estatutos nos demuestran que son medidas impulsadas para lograr un reconocimiento de derecho de las mujeres, pero también para promover un mayor incremento en la participación de las mismas en los espacios públicos. De tal forma que, estas pudiesen acceder a la política con autonomía e incidencia en las posibles soluciones ante las necesidades y/o problemáticas en los distintos espacios en lo que se desenvuelven.

Así mismo, hay informes del Departamento de la Función Pública sobre la participación de la mujer en los cargos de la administración pública en los niveles decisorios del Estado colombiano “Máximo Nivel Decisorio”- MND y los “Otros Niveles Decisorios”-OND. De acuerdo al informe del 2018 el MND a

nivel general hubo un 42% de participación con un total de 2.614 mujeres, en el que se resalta que se aumentó en 1 punto porcentual con relación a los resultados de la vigencia del año 2017. Por su parte, en OND hubo un 45% de participación con un total de 3.568, y se mantuvo igual frente a la medición del año 2017. Esto evidencia que se superó el umbral de participación del 30% que exige la ley 581 del 2000. En el informe para el año 2019 demuestra que la participación de la mujer en los cargos directivos para MND fue de un 43% con 3.870 mujeres. La participación en OND fue de un 46% con 4.924. En ambos casos se aumentó en 1 punto porcentual respecto a la medición del año anterior. Se evidencia que en los últimos dos años el aumento de las mujeres en los cargos directivos del Estado colombiano ha sido más notorio. En ese sentido, ha habido un avance significativo para que las mujeres tengan más fuerza en dichos cargos con poder decisorio.

Contexto local: ¿cómo está el municipio en términos de participación política de las mujeres?

Para el caso de Antioquia el panorama de la participación política de las mujeres en escenarios de poder no ha tenido un cambio significativo, pese a la existencia de la Ley 581 del 2000, lo cual demuestra que en los espacios políticos sigue presente las brechas de género. De acuerdo a la Mesa de Trabajo Mujer Medellín (2015) un 92% de las alcaldías son administradas por hombres y un 8% de representación femenina. Y su vez, se afirma que en el municipio hay 54 mujeres en las Juntas Administradoras Locales, lo cual representa el 36,7% frente a 93 hombres con un 63,3%. Además, según fuentes del Observatorio de Asuntos de género (2019) se considera que “en la Gobernación de Antioquia, las brechas más amplias en cargos de dirección entre hombres y mujeres se presentaron en los años: 2008 a 2011, 2017 y 2018, siendo desfavorables para ellas” (p. 34).

Esto evidencia que a pesar de las distintas medidas institucionales que se han adoptado a nivel nacional y local, el panorama de la participación política de las mujeres en los distintos escenarios de poder no se ha logrado materializar en los últimos años. Las cifras anteriores demuestran la gran brecha existente entre hombres y mujeres, revelando que la paridad democrática es todo un reto por superar en el departamento y en el municipio, dado que la participación política de las mujeres es baja y estas no logran todavía tener la misma representación que los hombres. Por otra parte, es difícil poder contar con fuentes que den cuenta sobre aquellas mujeres que encabezan o lideran los niveles directivos de la administración tanto en Colombia como en Medellín, dado que la mayoría de estudios tienden a centrarse en la representatividad.

Es por esto que “la administración del Estado también requiere de cargos cuyo fundamento legal no recaen en el sufragio, motivo por el cual el estudio de género de la composición administrativa del Estado adquiere relevancia” (Jaramillo & Monroy, 2015, p. 35). Así, esta investigación se centra en la participación de las mujeres en los espacios políticos en Colombia, pero específicamente en los niveles directivos de la administración pública local del municipio de Medellín, tales como secretarías, subsecretarías y entidades descentralizadas desde el 2012 hasta el 2019³, debido a que en el 2012 se dio la reforma a la estructura de la administración municipal con el Decreto Número 1364 de 2012. También se permite estudiar dos periodos de gobierno, Aníbal Gaviria (2012-2015) y Federico Gutiérrez (2016-2019), y así poder tener más conocimiento sobre cómo ha sido la participación de las mujeres en la ciudad en los altos niveles directivos durante ocho años.

Bajo esta perspectiva es posible comprender cómo se está dando la paridad democrática en la ciudad, dado que éste es un instrumento que permite la creación de espacios para que las relaciones de género tengan una posibilidad de contestación ante las desigualdades entre hombres y mujeres. Por consiguiente, el estudio de la participación de las mujeres en la administración pública es fundamental en tanto devela las falencias presentadas que impiden una adecuada materialización paritaria de la democracia en la ciudad, debido a que, siguiendo a Jaramillo y Monroy (2015) la paridad democrática se consagra como una garantía institucional que impide la segregación de las mujeres en el ámbito de lo público.

Determinados autores parten de cuestionamientos como “¿qué le pasa a la política con las mujeres? y ¿qué les pasa a las mujeres con la política?”(Fuentes, Lya y Peña, 2005, p. 292) “¿cuál es el real grado de participación de la mujer en la administración pública? ¿hay verdaderas políticas públicas que contemplen la situación de la mujer en el sector estatal?”(Di Nucci, 2009, p. 3) “¿cómo evolucionó la participación de la mujer en los cargos directivos de la administración pública para el periodo 2007-2011?, y ¿cómo la realidad colombiana se contrasta con las aproximaciones teóricas a los estudios de género, democracia y participación?” (Jaramillo & Monroy, 2015, p. 38); “¿cómo ha avanzado su participación en todos los niveles de decisión pública y partidaria y se pregunta si podemos afirmar que las mujeres están efectivamente en la “cresta de la ola?” (Llanos & Sample, 2008, pág 9), “¿cómo las

³ Además, de acuerdo con la información proporcionada del derecho de petición No. 2019201008239 se especifica por parte de la unidad de gestión pública de la Alcaldía de Medellín que el registro de la información de cargos directivos ocupados por mujeres se da partir del año 2017. “La información la registraba la Unidad Administración de Personal, por parte de esta unidad se tiene un registro de forma permanente y más detallada desde el año 2017”.

instituciones han respondido al llamado de la Ley estatutaria?, ¿cómo se ha comportado la Ley en términos cuantitativos y cualitativos en la localidad?, ¿cuál y dónde ha sido la presencia de las mujeres en espacios de toma de decisiones políticas?” (Vargas, 2016, p. 9) ¿cuál es el impacto de la adopción de cuotas en diferentes países de la región? (Durango, 2016) entre otros interrogantes.

A parte de esto, las investigaciones han dejado por fuera cuestionamientos sobre ¿cuánto ha avanzado la participación política de la mujer en los altos niveles decisorios de las administraciones públicas del país? ¿por qué no ha sido posible garantizar una adecuada representación política de la mujer? De acuerdo con lo anterior la investigación gira en torno a la pregunta de ¿por qué hay una baja participación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública del municipio de Medellín?, pero también preguntarse ¿cómo es percibida la participación política de las mujeres en los niveles directivos? ¿cómo explicar la subrepresentación de las mujeres en los cargos directivos? ¿qué recomendaciones contribuyen a incrementar y potencializar la participación de las mujeres en dichos cargos directivos? Todo esto con el interés de generar debate sobre la paridad y el asunto de participación política de las mujeres en el municipio.

En esta investigación se parte de la hipótesis de que la participación de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública de Medellín sigue estando baja en comparación de los hombres, a pesar de que se tenga la ley de cuotas como un mecanismo de discriminación positiva para fomentar su participación, debido a dos causas, una simbólica y otro material. La primera hace referencia a los roles de género que promueven los prejuicios y estereotipos discriminatorios hacia las mujeres en la cultura política, en tanto se pone en duda las capacidades y el liderazgo de las mujeres para ocupar cargos en los niveles directivos. La segunda causa tiene que ver con factores como la cantidad de tiempo y espacio que se requiere y se exige en el ámbito de la política. Así, estos dos factores los influyen en que no haya una armonización entre las labores domésticas que comúnmente recaen en las mujeres y la vida política, dado la dedicación que se necesita para ejercer ambas actividades (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

Por esto, se tiene como objetivo general explicar la baja participación de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública. Para su correcto desarrollo se i) describen los niveles directos que han presentado mayores y menores niveles de participación política de las mujeres en los dos periodos de gobierno (2012-2015 y 2016-2019); ii) se analizan las posibles causas de la baja participación política de

las mujeres; y, por último, se proponen recomendaciones para aumentar su presencia en la administración pública local de la ciudad.

Justificación

De acuerdo al universo bibliográfico tenido en cuenta para la elaboración de la investigación, se evidencia que no hay casi producción académica sobre la participación de las mujeres en la administración pública, ya sea a nivel nacional, regional o local. De hecho, son pocas las investigaciones en la comunidad académica que den cuenta sobre la situación real de la participación femenina en lo público. Así mismo, se espera que este trabajo sea un aporte a la literatura Hispanoamérica de la administración pública, debido a que en su mayoría la producción académica sobre “burocracias representativas” se encuentra en inglés, a pesar de que sea un término que se introdujo en 1944 por Donald Kingsley, el cual fue diseñado para plantear una administración pública menos elitista y basado en clases (Kingsley citado en Lind, 2016).

Por esto, se justifica académicamente dicho estudio en tanto se busca tener un acercamiento sobre el panorama político de las mujeres, en términos de su representación y participación política en los niveles directos de la administración pública del municipio de Medellín. Lo anterior se debe a que hasta el momento no hay una investigación con tal nivel de especificidad que dé cuenta de la realidad política de las mujeres, lo cual permitiría ampliar el conocimiento existente sobre dicho objeto de estudio.

Pero, además, su pertinencia no se limita al ámbito de la academia, sino también al ámbito de lo social, debido a que el tema de la participación política de la mujer y paridad es fundamental para poder construir sociedades más equitativas. En ese sentido, el estudio de las mujeres y la participación política es válido para reflexionar y evaluar sobre el lugar que estas ocupan en lo público. Asimismo, los productos investigativos son relevantes para la academia, pero también los colectivos, expresiones organizativas, movimientos feministas, los partidos políticos y las entidades públicas, en especial para la Secretaría de las Mujeres del municipio, dado que se da a conocer una parte de la realidad política de las mujeres de la ciudad e invita a que los y las involucradas y las y los interesados se piensen diversas propuestas y estrategias para que las mujeres puedan acceder a las mismas oportunidades que los hombres, creando espacios propicios para su participación y representación en el ámbito de lo público.

REFERENTES TEÓRICOS

Para efectos del desarrollo de esta investigación se remite a categorías como participación política, burocracias representativas y paridad democrática, debido a que estas permiten leer y comprender el objeto de investigación. Así mismo, al trabajar con dichas categorías se busca la articulación entre la Ciencia Política y la Administración Pública, en tanto son disciplinas que convergen y se entrecruzan para el entendimiento no sólo de la política en sí misma, sino de la administración pública. De acuerdo a Stewart (1999), resulta ingenuo partir del supuesto de que se pueda realizar un trabajo académico estrictamente bajo los límites de una disciplina. Por eso afirma que “la investigación sobre las mujeres en la administración pública requerirá en el futuro raíces profundas en la disciplina que moldea la cuestión, así como una capacidad para aprender y utilizar conceptos y recursos de disciplinas relacionadas” (p. 301). Así el dialogo entre la Ciencia Política y Administración Pública contribuyen a entender la investigación de las mujeres en la administración.

Participación política

Existen diferentes y variadas acepciones acerca de lo que es la participación política. De acuerdo con Pasquino (2004) se habla de participación política cuando la actividad política se caracteriza principalmente por las diversas relaciones que existen en formas, modalidades, frecuencias entre individuos, asociaciones, grupos e instituciones. No obstante, la participación política, siguiendo a Anduiza & Bosch (2004) no es una actividad que se extiende de manera homogénea entre toda la ciudadanía, debido a que hay quienes se mantienen distanciados con la política.

La participación política es un concepto que incluye actividades muy diversas, que van desde la emisión del voto, hasta la participación en manifestaciones. Las consecuencias de participar dependen en gran medida de la forma, intensidad y frecuencia con la que se lleva a cabo. El autor Pasquino (2004) ofrece una definición de participación política denominada como “visible y latente”, dado que es la que se exterioriza en conductas, por lo que afirma que

La participación política es ese conjunto de acciones y de conductas que apuntan a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones, así como la misma selección de los detentadores del poder en el sistema político o en cada organización política (Pasquino, 2004, p. 70).

Así mismo se encuentra la definición de Solis (2017), quien afirma que “la participación tiene que ver con permitir a los ciudadanos formar parte de los procesos de toma de decisiones de maneras significativas, que trascienden el mero derecho al voto y a la participación en elecciones” (p. 86). En la misma línea se encuentran Anduiza y Bosch (2004) los cuales consideran que la participación es un mecanismo que permite la incidencia en la toma de decisiones y por tanto se relaciona con el poder político.

Por su parte, Pasquino (2004) y Anduiza y Bosch (2004) mencionan las distintas modalidades de participación política como: votar, plantar una discusión política, participar en reuniones en las que se toman decisiones políticas, ocupar cargos públicos o de partido, desarrollar actividades de colaboración en grupos, participar manifestaciones, boicotear determinados productos, entre otros.

Las distintas definiciones de participación política presentan diversas tipologías, que a veces son parecidas, pero nunca son idénticas, debido a que sus implicaciones son distintas y hoy en día hay más actividades y procesos que se consideran participación política. Sin embargo, para efectos de esta investigación se toma la participación política formal, la que contiene normas y procedimientos vigentes y legales, debido a que ésta es la que da cuenta del entramado institucional y político para el desarrollo de un sistema político democrático.

Por otra parte,

Cuando se hace referencia a la participación de las mujeres en los espacios de mayor decisión, se distinguen tres campos de acción estratégicos: el de la política, el de la administración pública y el relacionado con las decisiones económicas propias del mercado y el ámbito empresarial (Fuentes & Peña, 2005, p. 291).

En este sentido, la participación política de las mujeres se refleja en la intervención en la gestión de los asuntos públicos, con el objetivo de poder influir directa o indirectamente en las políticas públicas. Por tanto, la participación es la posibilidad de tener capacidad crítica y de propuesta en la formulación de programas públicos y en la adopción de decisiones. Así el tema de participación política es esencial tanto para la política, como para la democracia, debido a que hace referencia a esa intervención en las decisiones que conciernen a lo público, lo cual permite la solución de problemáticas de carácter social, política o económica, entre otros. Por esto “las oportunidades de participar estimulan la confianza y el activismo, reproduciendo de este modo, el estímulo de participar y mejorando los efectos de la participación misma” (Della 2011, p. 47).

De ello se desprende la necesidad de que esas oportunidades de participación en los espacios de toma de decisiones no se reduzcan a un grupo selecto de individuos, sino que se permita la inclusión de todos los sectores de la ciudadanía, debido a que siguiendo a Della (2011) la participación además del involucramiento en la producción de decisiones, también hace referencia a la “igualdad política”, es decir, a la igualdad de poder determinar el resultado de esas decisiones.

La participación sólo es real y efectiva si garantiza el encuentro de los diferentes intereses de la ciudadanía. En ese sentido, resulta pertinente el reconocimiento de las distintas perspectivas y voces de aquellos que han sido excluidos y desfavorecidos de los espacios de toma de decisión. La necesidad de abrir los canales de participación nos lleva necesariamente a hablar de burocracias participativas, las cuales permiten que los intereses y problemáticas de los diversos grupos de la sociedad sean tenidos en cuenta a la hora de formular políticas y planes de gobierno.

Burocracias representativas

Desde este punto de vista, la teoría de la burocracia representativa surgió por la preocupación de académicos acerca del papel de los funcionarios electos, dado que estos eran quienes ocupaban cargos en la formulación de políticas en las agencias gubernamentales (Lind, 2016). Así, los funcionarios electos estaban compuestos en su mayoría sólo por elites económicas, políticas y sociales, por lo que los intereses de diversos sectores de la sociedad se encontraban al margen, dado que sus necesidades eran ignoradas en la formulación de políticas.

Por este motivo surgió el término de burocracia representativa, debido a que esta era necesaria para poder satisfacer los intereses de todas las clases sociales a la hora de formular políticas y planes de gobierno, no únicamente la elite. Es por esto que, dicha burocracia, es fundamental para los principios democráticos, como la legitimidad y la actuación en nombre de todos (Krislov citado en Lind, 2016). En ese sentido, se sugiere que la fuerza laboral del sector público sea demográficamente diversa, debido a que esto permite que los resultados de políticas reflejan los intereses y problemáticas de todos los grupos, incluidos las comunidades que históricamente han estado desfavorecidas.

Cuando la burocracia es representativa del público, todas las decisiones políticas reflejan el interés de todos los sectores de la sociedad. Autores como Bradbury y Kellough (2008) sostienen que

La teoría de la burocracia representativa sugiere que la diversidad dentro de la fuerza laboral pública, especialmente en términos de características como la raza y el origen étnico, ayudará a asegurar que los intereses de los diversos grupos estén representados en la formulación de políticas y procesos de implementación (p. 3).

Así mismo, en la discusión sobre las burocracias representativas se distinguen dos formas de representación: activa y pasiva. La primera, o también conocida como representación sustantiva, es cuando los funcionarios apoyan una agenda política basada en los puntos de vista personales y políticos, lo cual implica que el actor político busque presionar para beneficiar a aquellos grupos a quienes representan. La segunda hace referencia al grado en que las características sociales de la burocracia reflejan y representan las características de los “clientes” en la población (Lind, 2016).

Robinson (2018) considera que la representación pasiva se traduce en representación activa cuando los funcionarios producen resultados de políticas que afectan de manera positiva y efectiva a los grupos que representan pasivamente. Estos resultados son simbólicos y concretos. Afirma que “simbólicamente, el aumento de la diversidad en las burocracias refleja la igualdad de acceso al poder, aumentando así la legitimidad pública” (Robinson, 2018).

Esta igualdad de acceso al poder permite que haya una representación de los intereses de aquellas voces que históricamente han sido “silenciadas”, lo cual no sólo garantiza la participación, sino el segundo ideal democrático: la igualdad (Morlino, 2011). Dentro de estas burocracias representativas se espera a que contribuyan a una adecuada materialización paritaria de la democracia, lo cual potencia la participación de las mujeres en la medida de que tienen acceso a las instancias de decisión. Así, su presencia en lo público incentiva a que se dé la representación de sus intereses en términos legales y jurídicos, pero no sólo de las mujeres, sino de otros aquellos grupos que en el pasado se encontraban excluidos.

Riccucci & Van Ryzin (2017) señalan dos puntos importantes en la burocracia representativa.

- Puede promover la diversidad dentro de las organizaciones gubernamentales y, más ampliamente, la equidad social en todo el país.
- Aumentar la representación de mujeres y personas de color en el gobierno puede promover la responsabilidad burocrática (p. 1).

De éste modo, la representación pasiva refleja la diversidad de la sociedad, lo cual permite el aumento de la legitimidad del gobierno y contribuir a la democracia. La raza, el origen étnico, y el género es algo importante para la representatividad en la administración pública. Por eso a mayor representación pasiva mayor diversidad en las fuerzas laborales del gobierno.

No obstante, la cualidad de la burocracia representativa se potencia más en el centro de las visiones y prácticas de la sociedad en la medida de que se garantiza una paridad democrática de las mujeres. En ese sentido, la incorporación de la estrategia de la paridad en las burocracias contribuye a tener una verdadera y duradera democracia.

Paridad democrática

Desde las diferentes definiciones sobre la paridad se afirma que esta es “una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad” (Archenti, 2011, p. 13). En esa misma línea se ubican los autores Jaramillo y Monroy (2015) quienes considera que el principal objetivo consiste en propender por un reflejo del Estado más congruente con la división de la especie humana en dos sexos: hombres y mujeres. No obstante, su análisis se centra más en las relaciones de género, las nociones de ciudadanías y las actividades que se llevan a cabo en la esfera privada. Afirman que

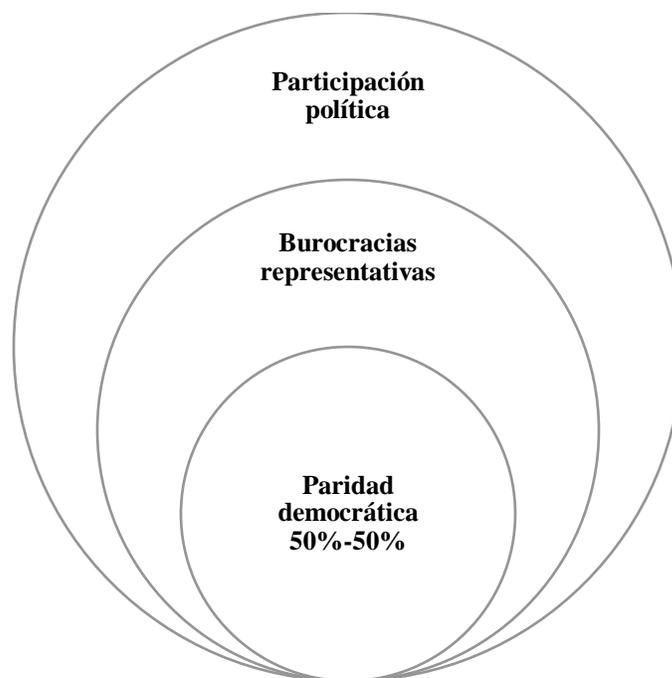
La paridad democrática se centra en la promoción de los espacios que equilibren las relaciones de género e impidan la recurrencia de estructuras de dominación. Luego, está proyectada para balancear la interacción entre hombres y mujeres, con el fin de crear una esfera pública en la cual la deliberación y el debate político prevalezcan sobre las prácticas de dominación (p. 42).

Por su parte, de acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) citando un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, afirma que

La paridad en el gobierno tiene como meta principal alcanzar una representación equilibrada de género en el proceso de toma de decisión y ha sido defendida como un principio democrático y como un mecanismo para incrementar la representación política de las mujeres. Dicha meta está basada en la idea de que las mujeres por derecho propio deben tomar parte en las decisiones que impactan sobre el bienestar de todos, no sólo como iguales sino también como una mitad diferente con sus propios intereses y necesidades (p. 57).

De esta forma, se evidencia que la paridad es la expresión de la universalidad de derechos políticos en la democracia, debido a que busca asegurar la representatividad tanto en términos de presencia, como en términos de la capacidad del sistema político para responder a las necesidades y problemáticas de toda la ciudadanía (Johnson et al., 2013). Así, la paridad exige renovados esfuerzos para que las mujeres tengan una igualdad en la práctica, generando así un aumento en su representatividad, dado que se da el reparto proporcional para cada sexo (50% para hombres y 50% para mujeres). Esto a su vez, implica un aspecto cuantitativo, porque se debate sobre el reparto del poder para enriquecer la democracia (Torres, 2010).

En particular, la paridad implica entonces compartir entre ambos sexos los cargos, lo cual evita que el piso mínimo legal que imponen las cuotas termine funcionando como un techo para las mujeres, generalmente rezagadas en esta distribución (Archenti, 2011). Lo cuantitativo en esa medida es fundamental para garantizar un mayor número de mujeres en la administración pública, lo cual evidencia una burocracia diversa e incluyente, permitiendo la intervención y la participación en las decisiones vinculantes.



Gráfica 1: Participación política, burocracias representativas, paridad democrática.

Fuente: elaboración propia, 2019.

La grafica 1 representa la participación política como la categoría más amplia en tanto engloba y abarca las burocracias representativas y la paridad democrática, debido a que su marco de representación se ve

reflejado a partir de las actividades y procesos que se dan en las otras dos categorías que incluye. Dado que la participación política posee diferentes modalidades, formas de expresarse y llevarse a cabo por lo que es una categoría amplia y fundamental para evidenciar el grado de representación y participación por parte de las mujeres en las burocracias. Así gran parte del proceso participativo en la administración pública se plasma en una burocracia representativa que permita que las mujeres puedan influir sobre las decisiones pero que sobretodo puedan ser decisoras siendo verdaderas detentoras de poder.

El debate sobre las mujeres en la administración pública ha guiado a que se parta de cuestiones como “¿cuáles variables deberían manipularse para mejorar la posición de las mujeres en la administración pública?, y ¿cuál modelo de inclusión observamos efectivamente a través del tiempo?” (Stewart, 1999, p. 277). Por esto, la participación política tiene consecuencias en una administración más diversa e incluyente. De ahí la importancia de referirse a las burocracias representativas, el cual se presenta como un subconjunto dentro de la misma participación dado que contiene las herramientas e insumos necesarios que posibilitan la consecución de una real representación de las mujeres en el ámbito de lo público.

La paridad democrática se considera como el último eslabón para tener una burocracia representativa y, por tanto, una mayor participación en la esfera político-público. Se identifica la paridad como una meta fundamental en el proceso de fortalecimiento de las democracias y un paso necesario para la efectivización de la igualdad de género (Johnson et al., 2013).

En efecto, estas tres categorías se relacionan entre en sí en la medida de que para poder potencializar y garantizar una participación política de las mujeres es necesario tener una burocracia representativa, debido a que permite tener una administración más incluyente y diversa. Pero también es fundamental aspirar a tener una paridad en los altos niveles decisionales para que ambos sexos tengan las mismas oportunidades en la toma de decisiones. Esto asegura una mayor representatividad tanto en términos de presencia, pero sobre todo en términos de incidencia dentro del sistema político. Esto contribuye a tener una participación política equilibrada de mujeres y hombres en tanto el poder político es compartido.

Dado lo anterior, el involucramiento de las mujeres tiene que ser continuo y directo, debido a que permite que los espacios de decisión estén abiertos, lo cual conlleva a que diversos puntos de vista se confrontan y se discutan, pero al final se transformen mutuamente para la solución de problemáticas. La ampliación de la participación política de las mujeres, la cual no se reduce al electoral, es esencial para garantizar una

burocracia representativa para la resolución de problemáticas que no son únicamente sobre el tema de género, sino que también van desde lo político, lo económico, lo social, lo cultural, hasta lo ambiental.

Sin embargo, no se trata sólo de que estas participen en el ámbito de lo público, sino que además puedan tener la posibilidad de tomar decisiones, reflejando el grado de igualdad a la hora de determinar el resultado de esas decisiones. Además, de acuerdo a autores como Riccucci y Van Ryzin (2017) indican que diversas investigaciones han demostrado consistentemente que las mujeres y las personas de color han sido relegadas a puestos de menor nivel en organizaciones públicas y segregadas en agencias que tradicionalmente se consideraban de mujeres o minorías. Así una mayor participación política va necesariamente de la mano de una burocracia representativa, debido a que ésta se orienta a reequilibrar las desigualdades de poder, en tanto permite que distintas voces sean parte de los espacios de mayor decisión. Si se promueve una burocracia representativa, existen mayores posibilidades de alcanzar la paridad entre hombres y mujeres, eliminando de esta forma las brechas entre ambos géneros.

La efectividad para una mayor participación política va de la mano de una burocracia representativa, lo cual contribuye a enfrentar las prácticas discriminatorias en la función pública. No obstante, también es pertinente la promoción de una paridad para obtener igualdad de oportunidades en los niveles superiores de la administración, debido a que generalmente las mujeres han estado sub-representadas en dichos cargos de alto nivel.

DISEÑO METODOLÓGICO

La ruta metodológica de este trabajo de grado recoge el enfoque, el método y las técnicas que se utilizan en los distintos procesos de la investigación desarrollada. El enfoque metodológico seleccionado para la investigación es mixto, dado que reúne tanto elementos cualitativos como cuantitativos. Ambos enfoques permiten, por un lado, tener un acercamiento al número y porcentaje de participación de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública, y por el otro, poder interpretar y comprender el estudio del caso planteado.

Por esto en la investigación no hay una distancia entre lo cualitativo y lo cuantitativo, sino que ambos complementan la pregunta de investigación, el objeto de estudio e hipótesis y, sobretodo, y brindan información valiosa para interpretar la realidad. De esta forma se comparte lo expuesto por Páramo y

Otálvaro (2006) sobre la conveniencia de usar conjuntamente la información cuantitativa y cualitativa, debido a que se aumenta la validez y contribuye a la solución de problemas. Así mismo, todos los datos cuantitativos se basan en juicios cualitativos que van de la mano de la postura asumida por el investigador. Siguiendo a Páramo y Otálvaro (2006) los dos tipos de enfoques se necesitan mutuamente en la mayoría de las veces, pero se reconoce que las técnicas de tipo cualitativo son más apropiadas para responder a ciertas preguntas y las cuantitativas para otras. Por ello, para poder responder a la pregunta de la investigación se es preciso la utilización de ambos enfoques.

De acuerdo con Monje (2011), a través de la cuantificación y la medición de una serie de repeticiones, es que se llega a formular las tendencias y a construir las teorías. Siguiendo al autor, el procedimiento que se sigue es el hipotético-deductivo, el cual inicia con la formulación de la hipótesis que en la investigación desarrollada es “la participación de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública de Medellín es baja en comparación de los hombres, lo cual obedece a dos causas, una simbólica y otro material, debido a factores como los roles de género, prejuicios y tiempo y dedicación que se dificulta el ejercicio de la participación”.

El uso del enfoque cuantitativo contribuye a tener un acercamiento sobre el porcentaje de participación femenina en los niveles directivos, esto es, el número de mujeres que han ocupado cargos en los niveles directivos de la administración pública (sector central y sector descentralizado). Esto tiene como finalidad poder evidenciar tendencias en la participación, es decir, saber cómo ha variado con el transcurso del tiempo o si se ha mantenido igual. Con ello se observa cómo se ha transformado la participación femenina desde el 2012 hasta el 2019.

Los datos permiten poner a pruebas la hipótesis planteada de la investigación, y saber de qué manera éstos confirman o no la hipótesis (Anduiza. et al, 2009). De este modo, saber si los totales de la participación aumentan o disminuyen dependiendo del periodo de gobierno. Así se diagnostica si hubo cambios o no derivados del acceso a la representación política de las mujeres en el poder local del municipio.

Por lo anterior, una vez registrada y recopilada la información se hacen las interpretaciones a los datos ya obtenidos. Por esto, se propone la utilización de un enfoque cualitativo, debido a que este se interesa por la necesidad de comprender el significado de los fenómenos y no solamente de explicarlos en términos de causalidad (Monje, 2011).

La estrategia metodológica que se propone es el estudio de caso, el cual en términos conceptuales se entiende como “el uso de un conjunto bien definido de preguntas o proposiciones teóricas para estructurar una investigación empírica sobre un aspecto particular definido analíticamente de un conjunto de eventos” (George citado en Levy, 2008, p. 2). Este método, siguiendo al autor, sirve para superar las diferencias metodológicas existentes en la literatura metodológica en la investigación de las ciencias sociales, dado que es válido tanto para los enfoques cualitativos como los cuantitativos. Por medio del estudio de caso se observan las características de una unidad con el propósito de analizar los distintos aspectos de un mismo fenómeno (Munarriz, 1992).

El tipo de estudio de caso es generación de hipótesis el cual siguiendo a Levy (2008) tienen como objetivo generalizar más allá de los datos recolectados.

Los estudios de caso pueden ayudar a refinar y a afinar las hipótesis existentes en cualquier estrategia de investigación que implique un diálogo permanente entre teoría y evidencia. Una teoría guía un análisis empírico de un caso, que luego se utiliza para sugerir refinamientos en la teoría, que luego pueden ser probados en otros casos (a través de métodos estadísticos y de estudio de casos. (p. 4)

Dentro del estudio de caso la técnica para la recolección de la información se hace a partir de la construcción de una base de datos y entrevistas semiestructuradas. La primera da cuenta de los niveles directivos de la administración pública en las entidades centralizadas (secretarías y subsecretarías) y descentralizadas que han sido ocupados por mujeres en los periodos de gobierno de Aníbal Gaviria (2012-2015) y Federico Gutiérrez (2016-2019)⁴. Esto para determinar el porcentaje total de mujeres en los cargos y evidenciar el grado de participación en dichas entidades, lo cual proporciona los insumos necesarios para confirmar o falsear la hipótesis.

La segunda técnica empleadas son las entrevistas semiestructuradas, que están dirigidas a mujeres que durante el periodo de estudio asumieron cargos directivos y también a funcionarias/exfuncionarias de la administración pública de Medellín. La entrevista consiste en mantener una conversación para comprender, a través de las propias palabras de los sujetos entrevistadas, las perspectivas, situaciones,

⁴ Esta base de datos se construye a partir de un derecho de petición dirigido a la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía solicitado el 24/07/2019 con número de radicado: 201910268908, pero en ella no se proporciona mayor información por lo que se emplean datos de las respuestas de los derechos de petición con los números de radicados 201910410177, 201910410108, ambos con fecha de 14/11/2019 y el radicado de 2019201082339 del 20/11/2019.

experiencias en torno al tema de interés de la investigación (Munarriz, 1992). Esto tiene como objetivo poder conocer cuál es su perspectiva en torno al panorama de participación y representación en las entidades. Por lo que sus experiencias y opiniones dan vestigios de cómo interpretan esa realidad. Con ello se realiza un análisis de la entrevista en el que se incluye sus contenidos, ideas, elementos importantes o problemáticos.

En ese sentido, la entrevista permite identificar y reconocer los lugares de enunciación de las entrevistadas. El saber cómo estas perciben los espacios de toma de decisiones, pero sobre todo cómo conciben la participación de las mujeres en lo público, contribuye a tener un acercamiento sobre el panorama del municipio. Finalmente, en la estrategia de análisis se juntan la información contenida tanto de la base de datos como de las entrevistas para tener los insumos pertinentes para confirmar o falsear la hipótesis planteada.

Se pretende abordar y conocer sobre las experiencias, particularidades, significaciones e interpretaciones de la participación política de las mujeres en la administración pública del municipio. Para ello, primero se exploran y se describen los niveles de participación en el nivel central y descentralizado de la administración. Así, en el siguiente capítulo se tiene como finalidad dar cuenta de los porcentajes de participación política, es decir, la presencia de las mujeres en el ámbito de lo público, específicamente en los altos niveles de poder en el municipio. Esto debido a que son los cargos con poder decisorio, lo cual implica que se tomen decisiones que estén acordes y cumplan con las funciones administrativas. Pero también dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, tomando decisiones de carácter vinculantes para todos.

CAPITULO II: MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

El presente capítulo tiene como objetivo describir los niveles de participación política de las mujeres en el Máximo Nivel Decisorio (MND) y Otros Niveles Decisorios (OND) de la administración pública del municipio de Medellín. Para ello, primero se aborda la estructura de la administración, es decir, cómo está compuesta y las distintas reformas que ésta ha tenido a partir del 2012. Seguido, se da cuenta de la naturaleza de los cargos de libre nombramiento y remoción, los cuales son aquellos cargos que tienen que cumplir con un papel directivo y de conducción. Pero además son los cargos que adoptan políticas o ciertas

directrices fundamentales dentro de la administración municipal. Luego se hace una caracterización tanto del nivel central como descentralizado para tener un acercamiento sobre cómo se encuentran integrados.

Por último, se describe el número de mujeres y hombres que han estado en los cargos directivos en los dos periodos de gobierno comprendidos, 2012-2015 y 2016- 2019, en los dos niveles. Y así mismo, se establece entonces el porcentaje de participación femenina.

Estructura de la administración pública del Municipio de Medellín

En la administración pública municipal el número de Secretarías, Subsecretarías y Entidades descentralizadas ha variado, lo cual se debe a que la estructura administrativa ha sido reformada. Durante el mandato de Aníbal Gaviria (2012-2015) se llevó a cabo el proceso de “Modernización”, que se estableció en el Plan de Desarrollo en la línea 5: Legalidad, legitimidad e institucionalidad” (Echeverri & Rendón, 2016). Este tenía como finalidad “construir una organización municipal moderna e innovadora, eficiente y eficaz al servicio de la gente, adaptando y optimizando la capacidad institucional del Municipio a las necesidades de la ciudadanía y a los retos de su sostenibilidad administrativa” (Alcaldía de Medellín citado en Echeverri y Rendón 2012, p. 16).

Dado lo anterior, antes de la modernización de la estructura administrativa existían 18 secretarías⁵ y 23 entidades descentralizadas y 6 vicealcaldías dentro de la administración pública. Dentro de ese proceso de “Modernización” se llevó a cabo la ejecución del Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín del 2015, en el que pasaron a ser un total de 23 secretarías, 55 subsecretarías y 36 entidades descentralizadas. Finalmente, en el año 2016 en el periodo de gobierno de Federico Gutiérrez las vicealcaldías fueron eliminadas.

En ese sentido, la estructura y organización de la administración ha tenido diferentes modificaciones por medio de decretos para establecer unas normas básicas con el objetivo de garantizar su buen funcionamiento y organización. El proceso inició con el Decreto 0495 (2012) en el que se creó la Secretaría de Seguridad, mediante acuerdo 02 del 2012 que le concedió facultades pro tempore al Alcalde para la Modernización de la Administración Municipal (Echeverri & Rendón, 2016).

⁵ Se aclara que no se tiene un número exacto de cuántas subsecretarías existían en el año 2012, dado que en los derechos de petición solicitados a la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía no se proporcionó dicha información.

Luego con el Decreto 1364 (2012)⁶ se determinó el funcionamiento de la Administración Municipal a nivel central. Con este decreto surgió la figura de las Secretarías Vicealcaldías creadas en la estructura organizacional del Municipio de Medellín. Estas Vicealcaldías fueron seis en total: i) Educación, Cultura, Participación, Recreación y Deporte. ii) Gobernabilidad, Seguridad y Servicios a la Ciudadanía. iii) Hábitat, Movilidad, Infraestructura y Sostenibilidad. iv) Ciencia, Tecnología e Innovación, Desarrollo Económico, Internacionalización y Alianzas Público- Privadas. v) Salud, Inclusión y Familia. Y vi) Gestión Territorial. Estas tenían dentro de sus funciones coordinar y articular los sectores administrativos especializados de la gestión municipal para un mayor impacto en la gestión pública (Alcaldía de Medellín citado Echeverri y Rendón, 2016, p. 18).

Dentro de ese proceso de modernización de la administración pública, se expidió el Decreto Número 883 (2015)⁷, en el que se modificó de nuevo la estructura de la administración municipal, debido a que pretendía fortalecer las capacidades institucionales. Por ello, se anunció la sujeción de la administración pública del municipio al modelo de gestión administrativa con el Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín. Su objetivo fue “el direccionamiento estratégico, la coordinación y articulación de las dependencias del nivel central y descentralizado por servicios para lograr una mayor eficiencia, eficacia y aprovechamiento de las sinergias en la gestión administrativa y financiera” (Decreto Número 883, 2015, p. 24).

Por último, con el mandato de Federico Gutiérrez (2016-2019) se radicó el proyecto de Acuerdo 02 de 2016 (2016) en el que “se modifica el decreto 883 de 2015”. Esto se formalizó con la expedición del Decreto Número 406 (2016) “por medio del cual se suprimen unos empleos en la Administración Municipal”. Así se eliminan las Secretarías Vicealcaldías, debido a que de acuerdo al Concejal Manuel Alejandro Moreno

El papel de las vicealcaldías desequilibraba las funciones constitucionales de las secretarías de apoyo institucional y de las misionales, ubicándoles en un nivel inferior, y frenando así, inclusive, la labor del

⁶ Decreto Número 1364 de 2012 (9 de septiembre) “por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”

⁷ Decreto Número 883 de 2015 (3 de junio) en el que “se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”.

Concejo en cuanto a moción de censura y el llamado a debates por asuntos de responsabilidad temática como está consagrado en la Ley (El mundo, 2016).

Finalmente, se dio el Decreto Número 0272 (2016)⁸, en el que se establecen unas disposiciones generales que aplican a las entidades descentralizadas luego de la adecuación de la estructura y el funcionamiento de la administración municipal.

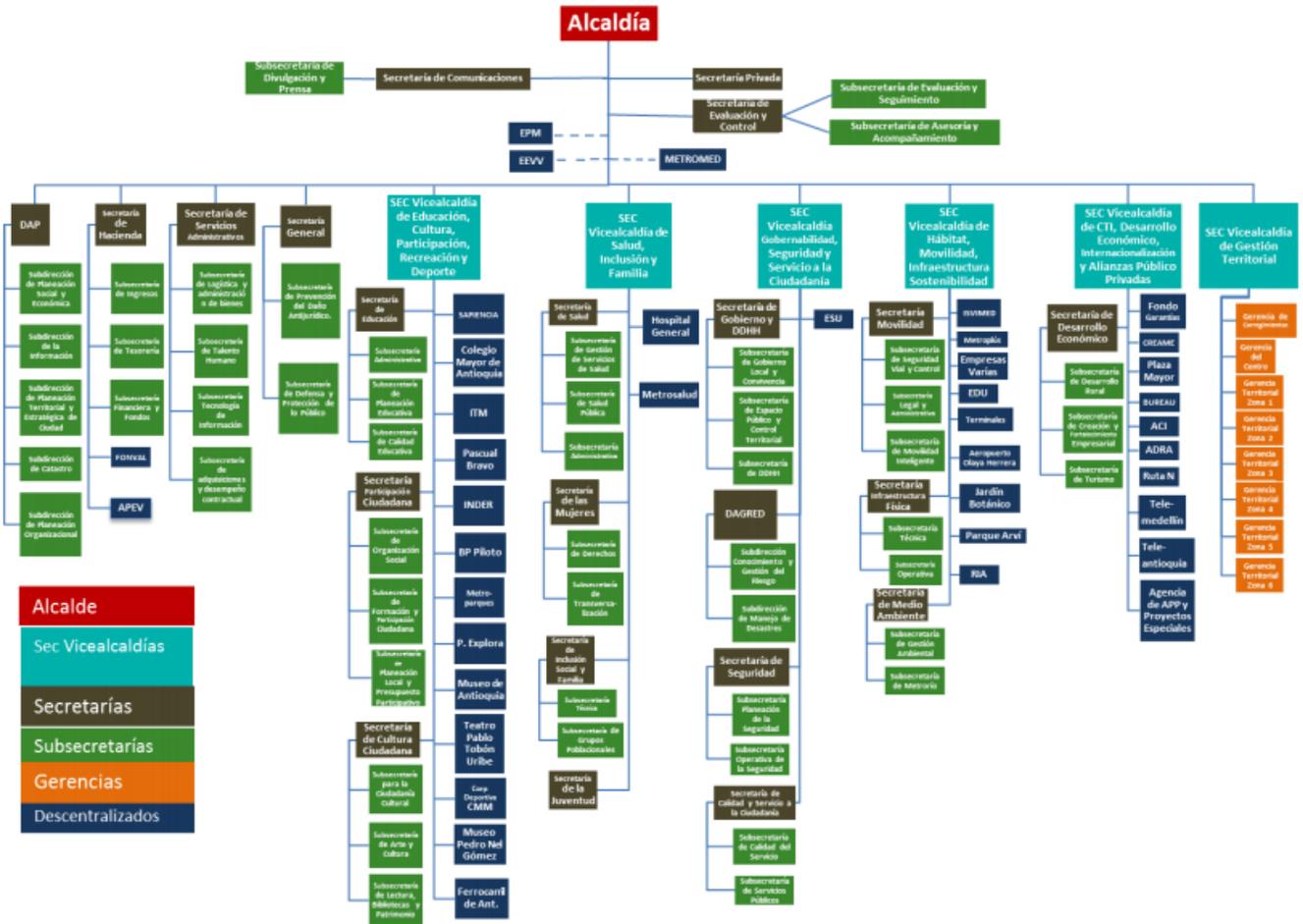


Ilustración 1: Organigrama de la estructura administrativa del Municipio de Medellín -2012 -2015. Fuente: Echeverri y Rendón, 2016.

⁸ Decreto Número 0272 de 2016 (febrero 8) “por medio del cual se hacen unas delegaciones y designaciones consejos directivos y juntas directivas de las entidades descentralizadas directas e indirectas del Municipio de Medellín”.

A partir del 2015 la estructura y organización de la administración pública quedó conformada de la siguiente manera. Primero aquellas Secretarías que hacen parte del **Despacho del Alcalde** y los Consejos Superiores que conforman el Consejo de Gobierno. Segundo, las Secretarías y Entidades Descentralizadas de **Apoyo Institucional**. Tercero, los **Sectores de Desarrollo Administrativos Misionales** conformados tanto por Secretarías como Entidades Descentralizadas por el i) sector de educación, cultura, participación, recreación y deporte; ii) sector de salud, inclusión social y familia; iii) sector de gobernabilidad y seguridad; iv) sector de habitad, movilidad, infraestructura y sostenibilidad); v) ciencia, tecnología e innovación, desarrollo económico e internacionalización

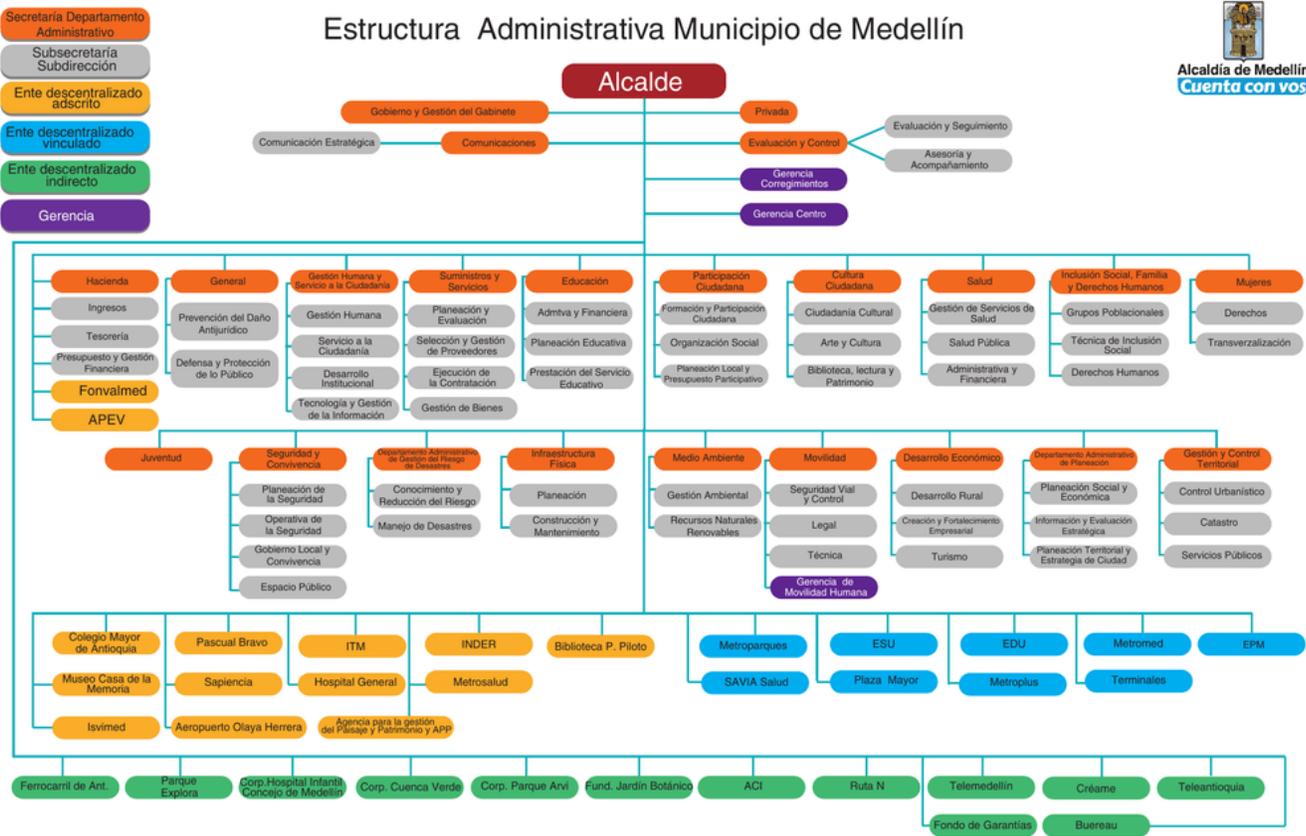


Ilustración 2: Organigrama de la estructura administrativa del Municipio de Medellín,

Fuente: Alcaldía de Medellín, (n/a).

Todas estas entidades, tanto centralizadas como descentralizadas, están coordinadas y dirigidas por un personal de confianza elegido por el Alcalde. En ese sentido, estas personas ocupan los cargos directivos, siendo estos los de mayor jerarquía dentro de la administración pública, debido a que manejan la dirección

general de las entidades. Así tienen como facultad la toma de decisiones, la cual debe responder a garantizar un buen diseño, elaboración y ejecución de programas y políticas públicas dentro de la administración pública.

Naturaleza de los cargos directivos en el estado colombiano

De acuerdo a la Ley 909/04, la cual tiene por objeto “la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública”, se establece que hacen parte de la función pública los empleos públicos como: i) empleos públicos de carrera; ii) empleos públicos de libre nombramiento y remoción; iii) empleos de período fijo; y iv) empleos temporales.

Siguiendo con esta ley⁹, los empleos de libre nombramiento y remoción corresponden a diferentes criterios¹⁰, pero esta investigación se centra sólo en dos de los seis establecidos. El primero corresponde a los de dirección, conducción y orientación institucional que en la administración central a nivel territorial son el Secretario General; Secretario y Subsecretario de despacho; Veedor delegado; Veedor municipal; Director y Subdirector del Departamento Administrativo, Director y Subdirector Ejecutivo de Asociación de Municipios¹¹; entre otros. Por su parte, en la administración descentralizada del nivel territorial son Presidente; Director o Gerente; Vicepresidente; Subdirector o Subgerente; Secretario General; Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones y Jefes de Control Interno y Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces.

⁹ Artículo 5. Clasificación de los empleos públicos. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861> (14/02/2020)

¹⁰i) Los de dirección, conducción y orientación institucionales;
ii) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo;
iii) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado;
iv) Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos;
v) Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales.
vi) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera (adicionado por la Ley 1093 de 2006).

El segundo se refiere a

Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera (Ley 909, 2004).

Teniendo en cuenta los criterios para el empleo público, pero también la herramienta de la delegación mencionada, es posible observar que ésta última se da entre personas naturales o jurídicas (entidades). Por eso, en el municipio de Medellín es el Alcalde quien “podrá delegar en los secretarios de despacho, en los directores de los departamentos administrativos y en los representantes legales de las entidades descentralizadas, las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal” (Decreto Número 1364, 2012)¹². Así este tiene dentro de sus funciones designar a aquellos funcionarios que harán parte de la administración central y las entidades descentralizadas, dado el alto nivel de confianza que posee hacia ellos en tanto tienen bajo sus funciones la asesoría institucional.

Esos cargos se denominan “cargos de libre nombramiento y remoción”, en el que los empleados pueden ser libremente nombrados y removidos en ejercicio del poder discrecional que posee la administración para elegir a sus colaboradores directamente. Por ello, para efectos del desarrollo de la investigación, se trabaja con los cargos de libre nombramiento y remoción, los cuales son los cargos de los niveles directivos de la administración municipal (Máximo Nivel Decisorio – Otros Niveles Decisorios) es decir, los y las funcionarias que son secretarios/as, subsecretarios/as, directores/as, gerentes.

De acuerdo a la ley 581/00 el Máximo Nivel Decisorio es el que “corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal” Esto es, quienes ejercen la dirección general de los organismos respectivos. Un ejemplo de ello es “el ministro, viceministro y secretario general. Así mismo, el personero distrital o municipal, secretarios de despacho, directores de departamentos administrativos, gerentes de unidades administrativas especiales y directores, gerentes o presidentes de entidades descentralizadas, entre otros” (Función Pública, 2017, p. 12).

¹² Artículo 12 del Decreto Municipal 1364 de 2012. Delegación de funciones del Alcalde. La delegación para celebrar y ejecutar contratos se rige por Ley 489 de 1998 y la Ley 80 de 1993.

Por su parte, la ley 581/00 expresa que los Otros Niveles Decisorios son aquellos que

Correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial (p. 2).

Así, por ejemplo, “en un ministerio hacen parte de los otros niveles decisorios los directores técnicos, subdirectores, entre otros” (Función Pública, 2017, p. 13). Después de dichos cargos de mayor jerarquía, están los cargos administrativos que básicamente conforman el cuerpo técnico de la administración, debido a que independientemente de quien haya sido elegido como alcalde o alcaldesa, estos siguen funcionando y cumpliendo con las actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias provenientes de los niveles superiores.

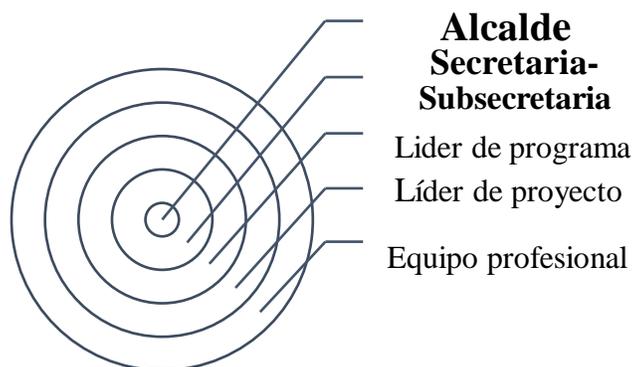
Vale la pena evidenciar que en el municipio de Medellín nunca ha habido una Alcaldesa para ser la máxima autoridad administrativa y política de la ciudad. No obstante, hubo dos mujeres que han estado al frente de la Alcaldía, pero no fueron elegidas por voto popular, ni estuvieron en un periodo de gobierno completo. La primera fue Sofía Medina, quien entre 1976 y 1997 gobernó debido a que fue designada para esa posición durante el gobierno de Alfonso López Michelsen. Y de manera más reciente se encuentra Claudia Restrepo que ante la ausencia de Aníbal Gaviria lo reemplazó en el año 2013 (Cooper, 2019).

Es por esto que se estudia y analizan los altos niveles directivos de la administración pública local del municipio, debido a que su ejercicio implica un alto grado de confianza dado las distintas funciones asignadas que tienen que ver con la asesoría institucional, lo cual implica también que sean cargos decisorios. Son personas de confianza del alcalde electo dado que creen en el programa político y, además, estos se ven obligados a tomar decisiones difíciles para equilibrar las distintas demandas en pugna que se dan en la sociedad civil, lo cual es una consecuencia inevitable de ocupar una posición que vincula al Estado con la sociedad y a la política con la prestación de los servicios administrativos (Peters, 2010).

Siguiendo a Peters (2010), la toma de decisiones sobre la prestación de los servicios y, por ende, en la determinación de “quién recibe qué”, también configuran en cierta medida la imagen que la ciudadanía tiene de su gobierno electo. Si el ciudadano no se ve reflejado en esas decisiones, entonces se refuerza la imagen tan frecuente de un sector público apático que no tiene en cuenta las necesidades de la ciudadanía. De ahí la importancia de que el Alcalde cuente con funcionarios y funcionarias de confianza que permitan diseñar, elaborar y ejecutar su plan de gobierno. Por eso, la investigación se centra en el Máximo Nivel Decisorio y Otros Niveles Decisorios, debido que son los cargos con poder decisorio, en el que se tiene la capacidad de decidir qué es lo más conveniente para dar soluciones, respuestas y proponer nuevas políticas y programas para la administración pública que sean vinculantes con la ciudadanía. Así se define el rumbo de una ciudad a nivel social, político, económico y cultural, respondiendo al proyecto político del Alcalde/sa.

Nivel central de la administración municipal

El nivel central de la administración municipal se encuentra integrando por i) Dependencias Municipales: Despacho del Alcalde, Secretarías de Despacho, Departamentos Administrativos y Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica. Y ii) Organismos Municipales: Consejo de Gobierno y Consejos Superiores de la Administración Municipal. No obstante, la investigación sólo se centra en las Secretarías y las Subsecretarías, debido a que existe un vínculo relacional entre los que ocupan dichos niveles directivos con el Alcalde, pero también con el cuerpo técnico de la administración. La jerarquía se compone en: el Alcalde, seguido los y las Secretarías, luego los y las Subsecretarías, después el Líder de programa, seguido por el Líder de proyecto y finalmente el Equipo profesional.



Gráfica 2: Jerarquía en el nivel central.

Fuente: elaboración propia, 2020.

La interfaz política entre el cargo de cuerpo de técnico y el Alcalde, lo componen los **cargos directivos**. Estos tienen un componente que tiene que ser técnico y político al mismo tiempo, debido a que son el puente entre esos dos campos (Alcalde-equipo profesional). Eso implica que puedan estar al tanto de cómo se están llevando a cabo las distintas funciones administrativas, pero también rendirle cuentas al Alcalde sobre cómo se está ejecutando su plan de gobierno.

Se aclara que, a pesar de que las Secretarías y las Subsecretarías pertenezcan al nivel central de la administración pública municipal, estas no hacen parte de la misma denominación en cuanto a nivel decisorio se refiere, debido a que de acuerdo a la Ley 581/00 las Secretarías hacen parte del Máximo Nivel Decisorio (MND), mientras que las Subsecretarías están dentro de Otros Niveles Decisorios (OND).

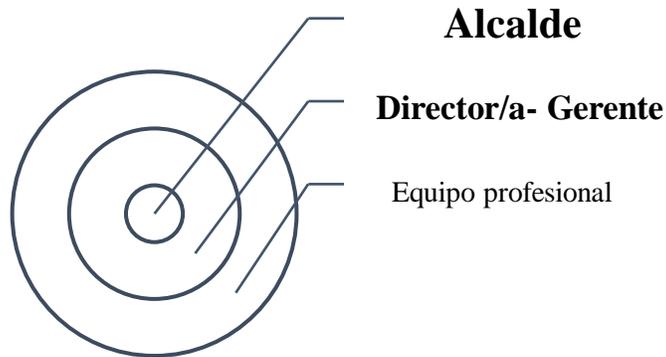
Nivel descentralizado en la administración municipal

Las entidades descentralizadas¹³ tienen su fuente en las instituciones jurídicas de descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Estas, además, gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, lo cual permite que se puedan coordinar diferentes acciones y tareas para el adecuado cumplimiento de los objetivos del Estado. Pero a pesar de que tengan autonomía y órganos de dirección propios, eso

No implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela (Alto Tribunal citado en Secretaría General de Medellín, 2014, p. 4).

¹³ La Ley 489 de 1998 en el artículo 68 dispone que las entidades descentralizadas "como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas."

En el decreto número 1364 de 2012 se establece que "la orientación, el control administrativo y la evaluación general de las actividades de las entidades descentralizadas corresponderán al Alcalde y a los Secretarios y Directores de Departamento Administrativo a cuyos despachos estén adscritas o vinculadas".



*Gráfica 3: Jerarquía en el nivel descentralizado.
Fuente: elaboración propia, 2020.*

La estructura general del nivel descentralizado del municipio está integrado por i) Establecimientos Públicos; ii) Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden Municipal; iii) Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica; iv) Empresas Sociales del Estado; v) Empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios del orden municipal; vi) Sociedades Públicas; vii) Sociedades de Economía Mixto; viii) Entidades descentralizadas indirectas; y ix) Las demás entidades administrativas municipales con personería jurídica autorice el Concejo Municipal.

Las entidades descentralizadas tienen diferentes clasificaciones, lo cual permite poder determinar los alcances y el control por parte de la administración central sobre ellas. En el municipio de Medellín existen 36 entidades descentralizadas que se clasifican en entes descentralizado adscritos, vinculados e indirectos. De acuerdo a la Secretaria General de Medellín (2014) los entes adscritos son los Establecimientos Públicos, las Empresas Sociales del Estado de carácter municipal, las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica y las Agencias.

Por su parte, los vinculados son las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del Orden Municipal, las Sociedades Públicas y las de Economía Mixta y las Empresas Municipales de Servicios Públicos Domiciliarios. Y por último, los entes indirectos “son las que surgen por la voluntad asociativa de los entes públicos entre sí o con la intervención de particulares, previa autorización legal” (Consejo de Estado citado por la Secretaría General de Medellín, 2014, p. 3). Así, estas surgen de la asociación entre entidades públicas para dar cumplimiento a las funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios.

Todos los cargos de los niveles directivos de los entes descentralizados hacen parte de Máximo Nivel Decisorio, debido a que, como se había mencionado anteriormente, los Directores Técnicos y Gerentes son quienes conforman este tipo de nivel decisorio en la administración pública.

Dada la anterior caracterización tanto del nivel central, como descentralizado de la administración municipal se pretende lograr un acercamiento para conocer sobre la presencia de las mujeres en esos escenarios políticos y de participación dentro de la administración en ambos niveles. Por ello, se describen los niveles de participación política de las mujeres y de hombres para poder identificar las diferencias sustanciales en porcentaje en cuanto a participación se refiere en dichos cargos de nivel decisorio (MND-OND).

¿Cómo está la participación política de las mujeres en los niveles directivos del municipio de Medellín?

Para la determinación del porcentaje de participación política de las mujeres en los niveles directivos del nivel central y nivel descentralizado¹⁴ se utilizó una base de datos propia¹⁵ que da cuenta del número de mujeres y hombres que estuvieron en esos cargos de libre nombramiento y remoción (Máximo Nivel Decisorio – Otros Niveles Decisorios). Para efectos de la investigación se comprenden dos periodos de gobierno, Aníbal Gaviria (2012-2015) y Federico Gutiérrez (2016-2019).

Los datos se recopilan de acuerdo a la información proporcionada por los dos Planes de Desarrollo de los alcaldes electos en su momento: “*Medellín un hogar para la vida*” 2012-2012, alcalde Aníbal Gaviria Correa y “*Medellín Cuenta con Vos*” 2016-2019, alcalde Federico Gutiérrez. Esto se debe a que allí se da a conocer quiénes son las personas que conforman el Gabinete municipal durante el periodo de gobierno,

¹⁴ De acuerdo a la Agenda Ciudadana de las Mujeres de Medellín 2011 – 2015 (2011) para el Consejo de Medellín “se postularon 34 mujeres frente a 253 hombres. De dichas candidatas, sólo alcanzaron curules 3 de ellas, las cuales habían sido apoyadas por aquellos partidos con la maquinaria suficiente para llevarlas a estos escenarios. Así pues, de las 287 personas candidatas al Concejo de Medellín, un 11.95% fueron mujeres; es decir que el 88.05% fueron hombres y únicamente el 8.8% de las mujeres aspirantes al Concejo de Medellín, lograron ser elegidas” (p. 18). Se evidencia entonces que, en comparación con la participación de las mujeres en la las Secretarías, subsecretarías y entidades descentralizadas, ésta es mucho más alta a diferencia de la participación en el Consejo. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Publicaciones/Documentos/2011/Agenda%20Ciudadana%20de%20las%20Mujeres%20Medellin%202011-2015.pdf> (23/02/2020).

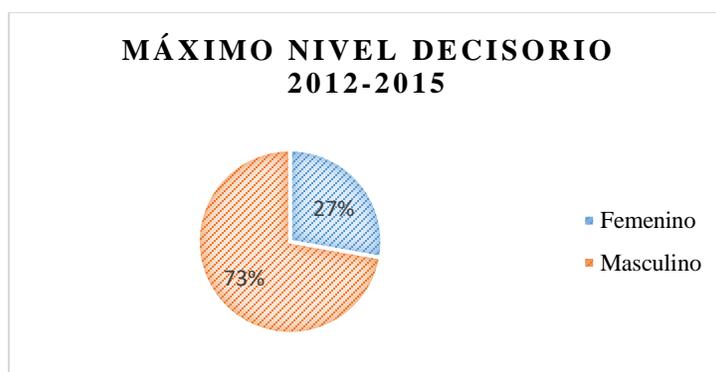
¹⁵ Esta base de datos se realizó teniendo en cuenta los nombres de aquellos funcionarios/as que estuvieron inicialmente en el Gabinete Municipal del Alcalde electo. Se da cuenta del: tipo de nivel (centralizado-descentralizado-, tipo nivel decisorio (Secretaría, subsecretaría, ente descentralizado), el nombre de las dependencias, el número del directivo, sexo del directivo y el periodo de gobierno.

esto es, el personal de confianza que permite la ejecución del plan de gobierno. Se toman entonces los nombres de aquellas mujeres y hombres que fueron elegidos por el Alcalde para ocupar los cargos directivos. De esta forma, se tiene un acercamiento sobre el grado de presencia de las mujeres en dichos cargos directivos con poder decisorio.

A su vez, se utiliza una base de datos proporcionada por parte de la Alcaldía de Medellín que da cuenta del porcentaje de cumplimiento de la Ley de Cuotas en el nivel directivo de la administración pública. Se reconoce, no obstante, que en el periodo de cuatro años puede haber cambios en su personal elegido, por lo que puede que quien haya ocupado dicho cargo no haya continuado. Pero inicialmente se toma información proporcionada en el anuncio de su gabinete municipal. Y a su vez, se evidencia en el rastreo de prensa en el que se da a conocer los cambios en el personal de confianza.

Periodo 2012-2015

Durante el periodo de Aníbal Gaviria (2012-2015) antes de la reforma administrativa del municipio existían 18 Secretarías de Despacho. El porcentaje de participación política en el nivel central (Máximo Nivel Decisorio) de las mujeres es de 27,7%, mientras que la de los hombres es de 72,2%. La relación de participación se mantuvo en una proporción de 13:5.



Gráfica 4: Participación política en el MND 2012-2015 (nivel central).

Fuente: Elaboración propia, 2020.

En el 2013 el ex Alcalde llevó a cabo tres cambios en el gabinete municipal, en el que nombró a Luz Elena Gaviria, quien era la secretaria de Educación desde enero del 2012, y quedó a cargo de la Secretaría de Hacienda Municipal. A la Secretaría de Educación se nombró a Alexandra Peláez. Y Juan Carlos Quiceno

Álvarez fue nombrado como secretario de Comunicaciones (El Colombiano, 2013)¹⁶. Con estos cambios, se aumentó la presencia de mujeres con la Secretaria de Hacienda Municipal, quedando en una proporción de participación política de 12:6.

Se evidencia entonces que al inicio de su administración no se alcanzó el mínimo establecido por la Ley de Cuotas del 2000 que es del 30%, dado que el porcentaje de participación femenina fue de 27%. Pero con los cambios realizados en su gabinete la participación logró superar el umbral con un 33%. Así la participación de las mujeres en altos cargos directivos se dio de manera limitada.

De acuerdo a la información proporcionada por la Alcaldía de Medellín¹⁷, el porcentaje de cumplimiento de la Ley de Cuotas en el nivel directivo del año 2013 es de un 42% de participación femenina, y un 52% de participación masculina. Y un 4,13% para la vacante.

Tabla 1: Cumplimiento Ley de cuotas, 2013.

Ley de Cuotas 31 Diciembre 2013		
Sexo / Vacante	Total	Porcentaje
Femenino	52	42,98
Masculino	64	52,89
Vacante	5	4,13
Total general	121	100,00

Fuente: Alcaldía de Medellín (n/a).

Para diciembre del año 2014 el porcentaje de participación femenina es de un 46,7%, mientras que la masculina de un 47,5%, y un 5,65% para el puesto de vacante.

¹⁶ Recuperado de: https://www.elcolombiano.com/historico/anibal_gaviria_hace_cambios_en_el_gabinete-KYEC_261803 (23/02/2020).

¹⁷ Información proporcionada específicamente de la Secretaría Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía de los derechos de petición con número de radicado: 201910410177, 201910410108, en el que se da cuenta del “Porcentajes de Ley de Cuotas Nivel Directivo - 2013 – 2017” Sin embargo, en los cuadros de cumplimiento de la Ley cuotas nivel directivo no se encuentra desagregada la información de Máximo Nivel Decisorio y Otros Niveles Decisorios, a excepción con el cuadro del año 2018.

Tabla 2: Cumplimiento Ley de cuotas, 2014.

Ley de Cuotas 31 Diciembre 2014		
Sexo / Vacante	Total	Porcentaje
Femenino	58	46,77
Masculino	59	47,58
Vacante	7	5,65
Total general	124	100,00

Fuente: Alcaldía de Medellín (n/a).

En enero del 2015 el porcentaje de cumplimiento de la ley de cuotas a nivel directivo de la participación femenina es de 48,39%, mientras que lo masculino de 49,1%, y un 2,42% para el puesto de vacante.

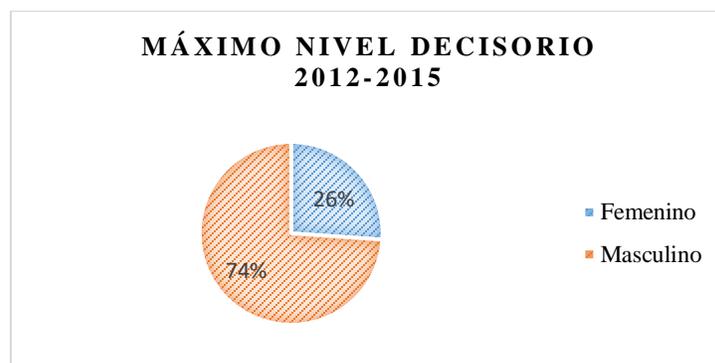
Tabla 3: Cumplimiento Ley de cuotas, 2015.

Ley de Cuotas 31 Enero 2015		
Sexo / Vacante	Total	Porcentaje
Femenino	60	48,39
Masculino	61	49,19
Vacante	3	2,42
Total general	124	100,00

Fuente: Alcaldía de Medellín (n/a)

A diferencia de esto, la participación política de las mujeres en las entidades descentralizadas (Máximo Nivel Decisorio) es mucho menor en los cargos directivos, dado que el porcentaje de las mujeres es de 26,08% y el de hombres de 73,91%. La participación de las mujeres se mantuvo en una relación 17:6.

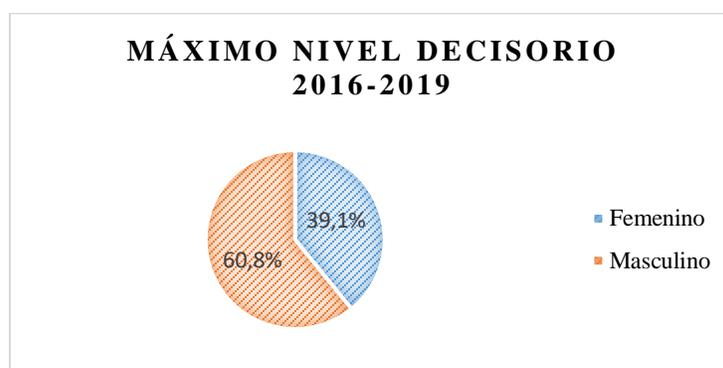
Se demuestra que en este periodo de gobierno en el nivel descentralizado la participación de las mujeres no se logró superar el umbral del mínimo de participación femenina del 30% de la Ley 581/00, dado que ésta se mantuvo en un 26%.



*Gráfica 5 Participación política en el MND 2012-2015 (nivel descentralizado).
Fuente: Elaboración propia, 2020.*

Periodo 2016-2019

Por su parte, en el **periodo de 2016-2019** la participación política de las mujeres en el Máximo Nivel Decisorio es de 39,13%, mientras que la de los hombres de 60,86%. La proporción se mantuvo en 14:9.



*Gráfica 6: Participación política en el MND 2016-2019 (nivel central).
Fuente: Elaboración propia, 2020.*

También se dieron cambios en el gabinete de Federico Gutiérrez, en el que se asignó a Ana Cathalina Ochoa en el Departamento Administrativo de Planeación. Sergio Andrés Orozco Escobar, en la Secretaría de Medio Ambiente. Valeria Molina Gómez, en la Secretaría de las Mujeres. Alejandro De Bedout Arango en la Secretaría de la Juventud. Andrés Felipe Tobón Villada, Secretario de Seguridad, y Lina Botero

Villa, como nueva Secretaria de Cultura Ciudadana. (Minuto 30, 2017).¹⁸ Pero la relación de participación entre hombres y mujeres se mantuvo igual en 14:9.

En la tabla 4 se evidencia el cumplimiento de la Ley de Cuotas del nivel directivo del año 2016 en diciembre. Se muestra entonces que el porcentaje de participación femenina es de un 49,5% y el masculino de un 47,90%, mientras que un 2,52% para la vacante.

Tabla 4: Cumplimiento Ley de Cuotas, 2016.

Ley de Cuotas 31 Diciembre 2016		
Sexo / Vacante	Total	Porcentaje
Femenino	59	49,58
Masculino	57	47,90
Vacante	3	2,52
Total general	119	100,00

Fuente: Alcaldía de Medellín (n/a).

Para el 31 de enero del 2017 el porcentaje de participación femenina es de un 48,7% y la participación masculina de un 44,5%, y un total de 6,72% para las vacantes.

Tabla 5: Cumplimiento Ley de Cuotas, 2017.

Ley de Cuotas 31 Enero 2017		
Sexo/Vacante	Total	Porcentaje
Femenino	58	48,74
Masculino	53	44,54
Vacante	8	6,72

¹⁸Recuperado de: <https://www.minuto30.com/estos-son-cambios-que-tendra-gabinete-de-federico-gutierrez/462878/> (23/02/2020).

Total general	119	100,00
----------------------	------------	---------------

Fuente: Alcaldía de Medellín (n/a).

En la tabla 6 se refleja el nivel de cumplimiento de la ley de cuotas para agosto del 2018. Sin embargo, la información no se encuentra desagregada en el nivel de Otros Niveles Decisorios, por lo que no se cuenta con exactitud cuántas entidades son, a diferencia de Máximo Nivel Decisorio que hace alusión a las Secretarías de Despacho.

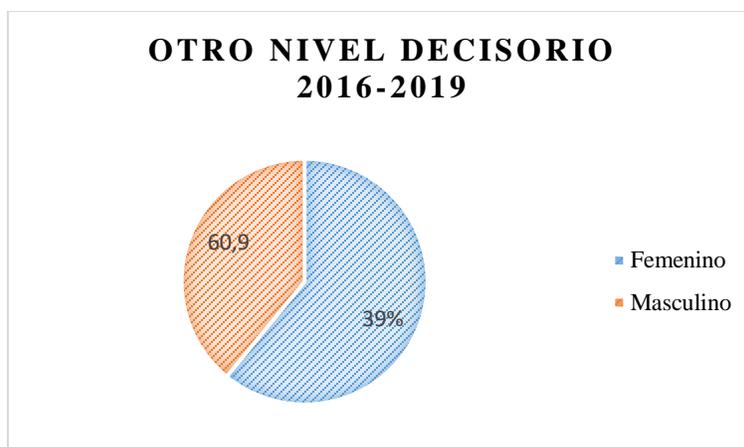
Tabla 6: Cumplimiento Ley de Cuotas, 2018.

LEY DE CUOTAS - AGOSTO 08 DE 2018				
Nivel Decisorio	Femenino	Masculino	VACANTE	Total general
Alcalde		1		1
Máximo Nivel Decisorio	9	14		23
Otro Nivel Decisorio	54	39	5	98
Total general	63	54	5	122

Fuente: Alcaldía de Medellín, 2018.¹⁹

Por su parte, en las Subsecretarías de Despacho (Otro Nivel Decisorio) la participación de las mujeres es de 60, 9% y un 39% para los hombres. La relación se mantiene en 39:25.

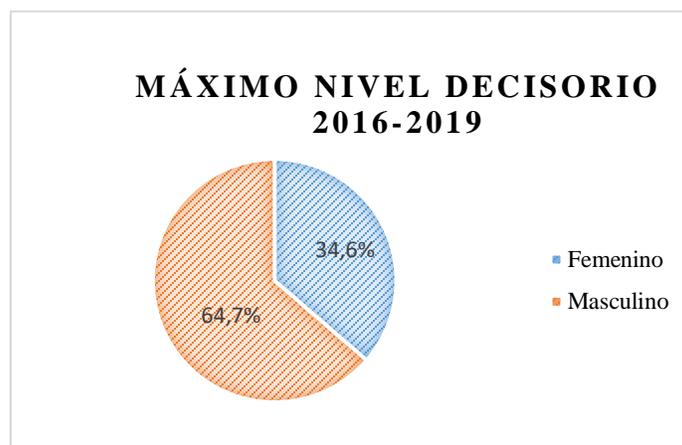
¹⁹ Esta tabla contiene información desagregada debido a que en los derechos de petición con número de radicado: 201910410177, 201910410108 la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía sólo brindo esta tabla de forma desagregada a diferencia de las otras.



Gráfica 7: Participación política en OND 2016-2019 (nivel central).

Fuente: elaboración propia, 2020.

La presencia de las mujeres en las entidades descentralizadas (Máximo Nivel Decisorios) es de 36,3, mientras que la de los hombres de 64,7%. Se mantiene una relación de 21:12.



Gráfica 8: Participación política en el MND 2016-2019 (nivel descentralizado).

Fuente: elaboración propia, 2020.

En la siguiente tabla 7 se toman los dos periodos (2012-2015 y 2016-2019), y se da cuenta del porcentaje de participación femenina y masculina, y también el de vacantes. Se evidencia entonces que en el 2012 la presencia de mujeres en los niveles directivos es de un 37,89%. En el 2013 de 42,98%, seguido del 2014 con 46,77%, luego en el 2015 es de un 49%. En el año 2016 es de 49,58%, en el 2017 es de 53,33%, y en el 2018 es de un total de 51,64%. Finalmente, en el 2019 la participación es de un 55,56%. No obstante,

estos datos no se encuentran desagregados sobre qué porcentaje de participación política corresponde a Máximo Nivel Decisorio y a Otros Niveles Decisorios.

Tabla 7: cumplimiento de la Ley de Cuotas, 2012-2015; 2016-2019.

Género	2012-2015								2016-2019							
	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Femenino	36	37,89	52	42,98	58	46,77	62	49,60	59	49,58	64	53,33	63	51,64	65	55,56
Masculino	59	62,11	64	52,89	59	47,58	59	47,20	57	47,90	51	42,50	54	44,26	47	40,17
Vacantes	0	0,00	5	4,13	7	5,65	4	3,20	3	2,52	5	4,17	5	4,10	5	4,27
Total general	95	100,00	121	100,00	124	100,00	125	100,00	119	100,00	120	100,00	122	100,00	117	100,00

Fuente: Alcaldía de Medellín (2019).

Se halla entonces que en este periodo de gobierno hay mayor presencia de mujeres en OND, mientras que en el MND la prevalencia en los cargos decisorios sigue estando a favor de los hombres, De ello se deduce que, las mujeres si tienen presencia en lo público. Pero estas siguen relegadas en cuanto a poder de toma de decisiones.

Por último, en las tablas 8 y 9 se desagrega la información por Secretaria y sexo (hombre- mujer), identificando esas entidades que han sido asignadas tanto a hombres, como a mujeres en el nivel central en los dos periodos de gobierno, 2012-2015 y 2016-2019. Se evidencia entonces como aquellas Secretarías como Cultura Ciudadana, Educación, Juventud, Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, Salud, Medio Ambiente son asignados a mujeres, mientras que las de Gobierno y Gestión del Gabinete, Departamento Administrativo de Planeación, Hacienda, Seguridad y Convivencia están bajo la dirección de hombres.

Tabla 8: Secretarías.

Secretarías			
2012-2015		2016-2019	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Bienestar social	Cultura Ciudadana	Gobierno y Gestión del Gabinete	Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía

Departamento Administrativo de Planeación	Educación	Departamento administrativo de planeación	Infraestructura física
Desarrollo Social	Medio Ambiente	Educación	Comunicaciones
Dirección General de Comunicaciones	Mujeres	Gestión y Control Territorial	Cultura Ciudadana
Evaluación y Control	Servicios administrativos	Hacienda	Desarrollo Económico
General	N/A	Inclusión Social, Familia DDHH	General
Gobierno y Derechos Humanos		Medio Ambiente	Juventud
Hacienda		Movilidad	Mujeres
Obras Públicas		Participación Ciudadana	Salud
Privada		Privada	N/A
Salud		Seguridad y Convivencia	
Seguridad		Servicios y Suministros	
Transportes y Tránsito		Gestión del Riesgo de Desastres	
		Evaluación y Control	

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Por su parte, en el siguiente cuadro también se desagrega la información por entidad descentralizada y sexo (hombre- mujer). Son pocas las entidades descentralizadas que han estado bajo la dirección de una mujer, y generalmente a ellas se les asigna entidades como la Biblioteca Público Piloto, Instituto Tecnológico Metropolitano, Jardín Botánico de Medellín, ESE Metrosalud, Agencia de Educación Superior de Medellín.

Tabla 9: entidades descentralizadas.

Entidades descentralizadas			
2012-2015		2016-2019	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Agencia de Cooperación e	Aeropuerto Olaya Herrera	Aeropuerto Olaya Herrera	Agencia de Cooperación Inversión

Inversión de Medellín y el Área Metropolitana			de Medellín y el Área Metropolitana
Colegio Mayor de Antioquia	Biblioteca Pública Piloto	Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público Privadas – APP
Empresa para la Seguridad Urbana	EDATEL	I.U. Colegio Mayor de Antioquia	Biblioteca Pública Piloto
Empresas Públicas de Medellín	Empresa de Desarrollo Urbano	Corregimientos	ITM
EMVARIAS	ESE Metrosalud	Empresa de Desarrollo Urbano - EDU	Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín
Fondo de Valorización del Municipio de Medellín	Instituto Tecnológico Metropolitano	Empresas Varias de Medellín	Jardín Botánico de Medellín
Hospital General de Medellín	N/A	Empresas Públicas de Medellín	Medellín Convention & Visitors Bureau
INDER		Gerente ESU - Empresa para la Seguridad Urbana	Metroparques
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín		Fondo de Valorización de Medellín	Parque Arví
Instituto Tecnológico Pascual Bravo		Hospital General de Medellín	Agencia de Educación Superior de Medellín - Sapiencia
Metro Medellín		Hospital Infantil	Plaza Mayor
Metroparques		INDER	Museo Casa de la Memoria
Plaza Mayor		Metro de Medellín	N/A
Teled Medellín		Metroplús	
Terminales de Transporte Medellín		E.S.E. Metrosalud	

UNE EPM- telecomunicaciones		Parque Explora	
		Savia Salud EPS	
		Teledellin	
		Terminales de Transporte	

Fuente: elaboración propia, 2020.

*N/A: No aplica

Se evidencia entonces que las mujeres si participan y si tienen presencia en el ámbito de lo público. No obstante, cuando se trata de mayor jerarquía en los cargos de la administración municipal estas siguen estando subrepresentadas, es decir, sigue prevaleciendo un desequilibrio en la proporción de mujeres que ocupan dichos cargos directivos.

Los datos cuantitativos expuestos anteriormente permiten tener un acercamiento al panorama de participación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública local. No obstante, el enfoque cualitativo contribuye a una mayor comprensión y análisis sobre las experiencias, las subjetividades y las particularidades de las mujeres en los cargos de alto poder decisorio. Por eso, en el siguiente capítulo se exponen las causas del por qué esa subrepresentación en cuanto a cargos decisorios se refiere. De esta manera, se recurre a información proporcionada por las siete entrevistas realizadas a funcionarias y/o exfuncionarias públicas de la Alcaldía de Medellín y así saber cómo ha sido la evolución de la participación de las mujeres desde el 2012 al 2019.

CAPITULO III: SUBREPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS NIVELES DECISORIOS

Las mujeres han buscado influir y hacerse oír en las decisiones de alcance social, económico, político y cultural. Ellas han tomado conciencia del papel desempeñado en la sociedad, ante lo cual, han luchado por su reconocimiento en la esfera pública. El incremento de las mujeres en el ámbito de lo público demuestra que si han dado avances en términos de su presencia y representación. Se reconoce, no obstante que, a nivel de municipio se ha ido consolidando cada vez más un discurso a favor de la equidad de género y la protección de las mujeres en todas las dimensiones para poder superar cada vez más esas barreras. En ese sentido, siguen existiendo enormes dificultades y retos para alcanzar la participación paritaria (50 y 50) de mujeres y hombres en los escenarios políticos.

Por ello, este capítulo tiene como propósito dar respuesta a la escasa participación de las mujeres en los altos niveles directivos de la administración pública municipal a nivel central y descentralizado. Se pretende dar cuenta del por qué las mujeres siguen estando subrepresentadas cuando se trata de MND y la toma de decisiones que este conlleva. Por eso, se exponen las causas de esa subrepresentación y la escasa participación política en el MND de la administración pública municipal, por lo que también se aborda el hecho de que estas tengan una mayor presencia en OND. Así la subrepresentación se explica por las desigualdades de género que dan cuenta de esos prejuicios sociales. Esto influye que se creen ciertas barreras invisibles que obstaculizan una participación efectiva dentro de la administración.

En ese sentido, se aborda el concepto de techos de cristal, el cual hace referencia a los desafíos que enfrentan las mujeres para alcanzar las posiciones directivas de mayor rango dentro de una organización. Con relación a estas barreras se destacan los estereotipos y roles de género. De ahí que se parta de la afirmación de que este fenómeno de subrepresentación se da por unas causas materiales y simbólicas, que responden precisamente a los estereotipos y roles de género. Por último, para este análisis se recopilan y se traen a coalición las percepciones y opiniones de las entrevistadas, las cuales son funcionaras y/o exfuncionarias de la administración pública para conocer cuál es la imagen que tienen ellas sobre la participación femenina en los altos niveles directivos.

Se evidencia que la participación de las mujeres en la dirección de las entidades se da el mínimo establecido por la ley 581/00 sólo con el fin de dar cumplimiento a la norma. Sin embargo, no se generan espacios para una participación realmente abierta y transparente que permita la superación de esas barreras. Esto da lugar a pensar que ese cumplimiento se da de manera superflua, debido a que la participación femenina logra superar ese umbral, pero de manera muy limitada. Además, se encuentra el hecho de que las mujeres que logran participar no llegan a esos cargos de mayor jerarquía con alto grado de poder decisorio, sino que estas son asignadas a las posiciones intermedias.

Por eso, a continuación, se presenta un apartado que expone de manera más detallada el concepto de techo de cristal y las causas que lo originan. Así las causas de esta subrepresentación política de las mujeres se deben a los estereotipos y roles de género, los cuales aportan un conjunto de ideas y atribuciones sociales construidas en cada cultura. Esto ha permitido la creación de imaginarios y conceptos sobre la

masculinidad y feminidad, por lo que se establece el lugar que ocupan las mujeres y hombres en la sociedad con relación a los roles que se deben desempeñar.

Techo de cristal

Este concepto fue utilizado para analizar la carrera laboral de mujeres que, teniendo una trayectoria profesional y un nivel de competencia alto en sus lugares de trabajo, se topaban con un freno al intentar avanzar en sus carreras y alcanzar una mayor posición (Bustos citado por Camarena y Saavedra, 2018). Se alude a una barrera que se basa en los prejuicios hacia las mujeres, lo cual les impide avanzar en las posiciones de alto nivel. Esto conlleva a que las mujeres se queden estancadas en los niveles medios de la dirección, sin lograr alcanzar ese punto más alto.

El techo de cristal es definido como

una barrera tan sutil que se torna transparente, pero que resulta un fuerte impedimento para que las mujeres puedan moverse dentro de las jerarquías corporativas. Se considera que los puestos más relevantes de las organizaciones deberían estar a su alcance en base a sus conocimientos, a su esfuerzo y a sus capacidades y habilidades, pero en la realidad se mantenían muy lejos, realmente inalcanzables para la gran mayoría de las mujeres en puestos de dirección (Gonzales, 2015, p. 4).

En ese sentido, es una superficie superior en la carrera de las mujeres, que les impide seguir avanzando y alcanzar las metas profesionales. Este término surgió por primera vez en un artículo de Wall Street Journal en 1986 en los Estados Unidos. El artículo describía esas barreras invisibles a las que estuvieron expuestas las mujeres trabajadoras altamente calificadas, pero que se les imposibilitaba alcanzar los niveles jerárquicos más altos. De esta manera, el techo de cristal se cimienta sobre rasgos que son difíciles de detectar, pero estos no se ven y son invisibles, de ahí que se llame techo de cristal (Salmerón, 2014).

La metáfora del techo de cristal contribuye a explicar la subrepresentación de las mujeres en los altos niveles directivos de la administración pública municipal, debido a que ellas también se han topado con esas barreras invisibles. Estas aparecen cuando las mujeres se acercan a esa parte superior de la jerarquía, pero finalmente se les bloquea esa posibilidad de alcanzar los cargos directivos, ejecutivos y gerenciales, y quedan asignadas a los cargos medios. Se evidencia este fenómeno debido a que la mayor participación

de las mujeres en la administración pública se da en los Otros Niveles Decisorios, más no se logra alcanzar la paridad en el Máximo Nivel Decisorio.

A pesar de que su presencia en lo público en el Municipio de Medellín sea cada vez más significativa, se siguen presentando esas barreras que impiden que logren llegar a esos altos niveles directivos, porque, por un lado, a inicios del periodo de gobierno de Aníbal Gaviria no se logró superar ese umbral del 30%, dado que el porcentaje de participación femenina tanto en las entidades descentralizadas como centralizadas se mantuvo en un 27% a nivel de Máximo Nivel Decisorio. Pero en el 2013 llevó a cabo cambios en gabinete de gobierno por lo que en las Secretarías la participación femenina alcanzó un 33%, pero las entidades descentralizadas si se mantuvieron por debajo del umbral.

Se demuestra así el incumplimiento de la ley de cuotas y, además, una reducción en los espacios de participación para las mujeres. Por otra parte, en el periodo de Federico Gutiérrez la participación de ellas se dio en un 39% (nivel central) y un 36% (nivel descentralizado) en el Máximo Nivel Decisorio. No obstante, en Otros Niveles Decisorios se dio una participación femenina de un 61%, mientras que en el Máximo Nivel Decisorio no se alcanzó la paridad democrática, la cual da cuenta de una composición paritaria, en términos de sexo, de diversas instancias y órganos de toma de decisión (Albaine, 2014).

En las entrevistas se afirma que “pero en el trasfondo lo que está es que se ha naturalizado mucho es el tema de la desigualdad. Es como si ya la sociedad aprendió a vivir en esas desigualdades” (Funcionara #3. Entrevista realizada el 17 de febrero de 2020). María del Rosario (ex subsecretaría de la Secretaría de las Mujeres) afirma que “hay una inmensa cantidad de mujeres trabajando, pero que sucede lo que, en todas partes, que son mucho más trabajando en los niveles técnicos, y poquitas en los niveles directivos” Pero reconoce que “[...] aunque hay gran presencia de mujeres en los niveles directivos si comparamos con otros municipios, por ejemplo”. También agrega que “hay baja participación en el Concejo y hay baja participación en la Administración. Lo que pasa es que en el Concejo se nota más, porque son más poquitas las curules. Y en la administración pública hay muchos más sitios de toma de decisión” (Funcionaria #6. Entrevista realizada el 3 de marzo de 2020).

De lo anterior se deduce que las mujeres del municipio siguen enfrentándose a ese techo de cristal que les impide la alta dirección. De ahí que exista el cuestionamiento constante de ¿por qué hay mayor presencia femenina en los OND, mientras que en el MND se supera el umbral de manera limitada? ¿por qué no se

potencia de la misma manera esa participación en los órganos de mayor instancia de decisión? ¿por qué la participación política de las mujeres no se enmarcó sobre la base de la aplicación del principio de la paridad entre hombres y mujeres en el acceso a los cargos directivos?

En el municipio de Medellín cada vez hay más posibilidades de que las mujeres entren y sean partícipes en el ámbito de lo público. De este modo, la participación y la efectiva ciudadanía femenina ha estado en permanente construcción a nivel local debido a la necesidad de poder incluir institucionalmente a las mujeres potenciando su rol participativo y representativo. Pero, siguen persistiendo obstáculos que aparecen para el ascenso de las mujeres a posiciones elevadas. Sin embargo, son más las ventajas que trae consigo romper el techo de cristal.

De acuerdo a Gónzales (2015) si se supera ese techo se posibilita la diversidad en la organización, dado que por medio de la presencia de mujeres en los espacios de toma de decisión se potencia y se promueve una burocracia representativa y además de que se obtienen mejores resultados. En la medida en que se aumente el número de mujeres en la administración se puede alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio del poder y, por ende, en la toma de decisiones. Una burocracia representativa posibilita además que las mujeres sean portavoces y titulares de altos cargos administrativos en representación no sólo de las mujeres, sino de la ciudadanía en general. Esta es fundamental para los principios democráticos como la legitimidad y actuación en nombre de otros (Krislov citado en Lind, 2016).

En ese sentido, si se logra garantizar una burocracia representativa se genera el proceso necesario para la superación del techo de cristal y al mismo tiempo, de las desigualdades de género. Por lo tanto, se evidencia una mayor incidencia y representación política de las mujeres. Esto va de la mano de la paridad de género, por lo que ambos elementos son fundamentales para que las mujeres en su derecho a la participación tengan una presencia significativa y dinámica en la vida pública.

Ahora bien, la metáfora de techo de cristal se articula con los distintos cuestionamientos expuestos anteriormente, los cuales se explican por dos razones: una simbólica y otro material. Lo simbólico se refiere a los roles de género que promueven los prejuicios y estereotipos discriminatorios hacia las mujeres en la cultura política. La segunda causa tiene que ver con factores como la cantidad de tiempo y espacio que se requiere y se exige en el ámbito de la política, por lo que existe un “doble rol de las mujeres en el que se mantiene, por un lado, el cumplimiento de las exigencias del trabajo reproductivo y, por el otro, las

relacionadas con el trabajo productivo” (Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres & Universidad EAFIT, 2018, p. 99).

Siguiendo esta línea, el hecho de que las mujeres superen el 50% de participación en los cargos directivos del municipio en Otros Niveles Decisorios es algo significativo. Pero eso no es suficiente, porque no se están generando verdaderos espacios para que la presencia de las mujeres sea igual cuando se trate de mayor jerarquía como el caso de Máximo Nivel Decisorio. Estas barreras que enfrentan las mujeres entonces son consecuencia de los imaginarios culturales, que crea relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres a partir del establecimiento de estereotipos y roles de género diferenciados (Salmerón, 2014).

Desigualdades de género: estereotipos y roles

Los estereotipos sociales de género aluden a un conjunto estructurado de creencias y expectativas compartidas dentro de una sociedad acerca de las características que poseen (componente descriptivo) y deben poseer (componente prescriptivo) las mujeres y los hombres como grupos diferentes (Pla et al., 2013). Estos se dan por la construcción de la idea de género, la cual es una forma categórica de desigualdad en el sentido de que se basa en una membresía de una persona en un grupo social, que en este caso son las categorías de mujeres y hombres.

Dado lo anterior, el género actúa como una fuerza organizadora en las relaciones sociales cotidianas. Estas últimas son situaciones en las que las personas tienen una idea de quiénes son en determinada situación. Y, por lo tanto, se les asigna cierto tipo de comportamiento. En ese sentido, desde la perspectiva de los individuos, la vida social y la sociedad misma se forman en relaciones de ese tipo que suceden una y otra vez en múltiples contextos (Ridgeway citada en Ridgeway, 2011). De esta manera, los patrones de desigualdad de género se promulgan a través de relaciones sociales.

Las desigualdades de género implican unas presunciones culturales acerca de las características que deben cumplir las personas en comparación de los demás. Se incorporan de esta forma creencias culturales, es decir, roles y estereotipos sobre hombres y mujeres, lo cual marca una diferencia de estatus. Siguiendo a Ridgeway (2011) estos roles implican una socialización del yo y también de la identidad a nivel individual,

por lo que el género aparece como ese “sistema de prácticas” que constituye a los hombres y a las mujeres como diferentes con ciertas características específicas para cada uno.

Esto conlleva que la persistencia del género dé como resultado una desigualdad de status, debido a que de ella depende la persistencia de las desigualdades posiciones entre hombres y mujeres en la sociedad. Por ello, Ridgwey (2011) afirma que

Las diferencias en la participación de la fuerza laboral, los salarios, la segregación de empleos por sexo, la probabilidad de estar en un puesto directivo e incluso las diferencias en la división del trabajo en el hogar reflejan desigualdades posicionales entre hombres y mujeres en las organizaciones que conforman la sociedad (p. 13).

Siguiendo a la autora, se plantea que las desigualdades de género tienen causas que van desde lo material hasta lo simbólico. Lo material da cuenta de factores como la cantidad de tiempo y espacio que exige el ámbito de la política. Estos son factores que obstaculizan la armonización y conciliación de labores entre el trabajo reproductivo y el productivo. Por una parte, existe un desequilibrio en la asignación social de responsabilidades familiares, lo cual limita las opciones para que las mujeres incursionen y progresen en el ámbito laboral y político (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011) . Por su parte, lo simbólico hace referencia a esas prácticas sociales que constituyen los hombres y las mujeres como diferentes. De acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) esta una de las principales causas que originan y perpetúan la desigualdad entre hombres y mujeres en la esfera de la participación política por la vigencia de un orden de género que mantiene un esquema de división sexual del trabajo. De esta manera, se encasilla a las mujeres en el espacio privado, mientras que a los hombres en el público.

De igual forma, Agudelo y Olaya (2019) agregan que “las múltiples desigualdades de género tienen causas materiales (condición) y simbólicas (posición) que se refuerzan mutuamente en las experiencias cotidianas que viven los hombres y las Mujeres” (p. 139). Es así como las causas materiales y simbólicas explican el por qué se da la subrepresentación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración, en la medida de que se observa cómo en la actualidad siguen prevaleciendo esos imaginarios culturales que dan cuenta de roles y estereotipos que las personas deben cumplir en función precisamente de su género de acuerdo a si se es hombre o mujer.

Por su parte, con los factores relacionados con el tiempo y el espacio (condición) algunas de las funcionarias hacen referencia al “sentimiento de culpa”, el cual obedece a esa sensación de que se están abandonando ciertos “lugares” que generalmente han correspondido a la mujer. Este sentimiento es descrito como uno de los obstáculos de la participación política de las mujeres. Es por esto que, para una de las funcionarias que actualmente ocupa el cargo de Líder de Programa dentro de la administración municipal hace referencia a que “un reto es la culpa, por los espacios que se abandonan. La mujer puede sentir que abandona cosas muy importantes cuando se mete de frente con procesos políticos” (Funcionaria #4. Entrevista realizada, 22 de febrero de 2020).

Otra funcionaria también destacó que [...] “venimos con un rezago histórico de no haber estado en lo público, de que mucho tiempo las mujeres estuvieron confinadas al hogar. [...] Marcela Lagarde tiene un libro sobre las culpas de las mujeres. Y creo que a las mujeres nos han ocupado mucho en la culpa. Y parte de una ideología religiosa porque a uno por tradición las mamás nos decían: usted es la responsable de que el hogar funcione” (Funcionaria #3. Entrevista realizada el 17 de marzo de 2020).

María del Rosario Pineda indica que “ese sentimiento de culpa viene de lo externo en que se hace todo para culpabilizarlas, indirecta o indirectamente” [...] “la presión externa es tan fuerte que se interioriza. Entonces hay también una internalización del sentimiento de culpa, es decir, de culpa desde adentro de sí misma. Puede que nadie le esté diciendo ya desde lo externo que se sienta culpable, pero desde adentro se atormenta. Esos dos mecanismos, el externo y el interno se juntan para culpabilizar y autoculpabilizar” (Funcionaria #6. Entrevista realizada el 3 de marzo de 2020).

Así mismo, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) “una variedad de fuentes señala que la asignación de tareas derivadas del trabajo doméstico y reproductivo a las mujeres continúa siendo uno de los principales obstáculos para su plena participación política” (p. 42).

Con relación a los factores simbólicos que originan este fenómeno de la subrepresentación de las mujeres se alude a “[...] los rezagos culturales, donde se tenía que era el hombre el que estaba en lo público, en la esfera de lo social, el que tenía participación. Pero por el otro lado, ese aspecto cultural ha hecho que la mujer esté segregada y muchas veces esté limitada solo a la crianza de los hijos” (Funcionaria #2. Entrevista realizada el 3 de febrero de 2020).

A pesar de que exista un reconocimiento legal de los derechos de las mujeres a tener más presencia en la vida pública y, por ende, un mayor acceso de las condiciones de igualdad en los puestos de toma de decisión, las mujeres siguen enfrentando obstáculos estructurales para ejercer a plenitud estos derechos. Esto se explica por esos imaginarios culturales que siguen restringiendo la posibilidad de que estas tengan las mismas oportunidades y ventajas de ocupar los niveles directivos. La cultura política y roles de género encasillan a las mujeres al ámbito privado, lo que dificulta aún más su acceso a los escenarios de poder y de toma de decisiones. Como consecuencia de ello, las mujeres ya tienen más posibilidad de participar, pero siguen enfrentándose a ese techo de cristal. La estructura invisible sigue estando presente en la sociedad y el poder es concebido como un escenario netamente masculino.

Es por esto que las mujeres del municipio de Medellín si participan, dado que ha habido un avance significativo, pero su participación política sigue estando limitada. Se evidencia en el hecho de que las mujeres que hacen parte de la administración pública municipal en los cargos directivos no logran llegar al 50% para alcanzar la paridad política, lo cual demostraría una distribución equitativa del poder. Por lo tanto, su participación en los más altos niveles decisorios como del nivel central y del descentralizado a duras penas llega al 40%. Pero si se analiza su participación en las subsecretarías si se evidencia una mayor participación femenina, en la medida de su presencia es mayor inclusive que la de los hombres. Se da cuenta de que en Otros Niveles Decisorios su participación es plena y efectiva, pero en el Máximo Nivel Decisorio no ocurre lo mismo. De esta manera, las mujeres siguen estando relegadas a los puestos medios, que son importantes también, pero en términos de toma de decisión no poseen la misma relevancia a los cargos de mayor dirección en la administración pública. Se plantea entonces que la forma de concebir el poder se sustenta en redes masculinas, y el fomento y la inclinación se dan hacia el estilo de liderazgo masculino.

Así los estereotipos y roles de género también conllevan a que se dé una externalización de los roles de género lo cual se refleja con el hecho de que las mujeres directoras hayan estado al frente de entidades que impliquen actividades relacionadas con el cuidado o las ciencias sociales. Estas supuestas diferencias entre hombres y mujeres se incorporan como factor estructurante en las relaciones de producción y así mismo en la división del trabajo (Robledo Martín et al., 2015).

Externalización de los roles de género

Es preciso agregar que las distintas dependencias del nivel central como Educación, Salud, Juventud, Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía y del nivel descentralizado como ESE Metrosalud, Biblioteca Pública Piloto, Instituto Tecnológico Metropolitana, Instituto Social de Vivienda y Habitación de Medellín fueron asignadas a las mujeres. Esto representa una externalización de los roles del cuidado, entendiendo este como la gestión y el mantenimiento cotidiano de la vida y la salud. De ahí que surja el cuestionamiento del ¿por qué no ha estado una mujer como Directora de Empresas Públicas de Medellín? ¿O como Secretaria de Seguridad o Tesorería?

Los trabajos y ocupaciones en los que trabajan las personas todavía están bastante segregados por sexo, ya que la mayoría de las mujeres trabajan en trabajos ocupados predominantemente por otras mujeres, y la mayoría de los hombres trabajan en trabajos cubiertos principalmente por otros hombres (Ridgwey, 2011, p. 5).

Por su parte, se muestra a su vez una tendencia de que los asuntos sociales son para las mujeres, debido a esa externalización de los roles de género al ámbito laboral. Desde esta perspectiva, una de las funcionarias públicas afirma que

Hay un tema retador, en el sentido de que hay unos imaginarios de que los asuntos sociales son para las mujeres. Además, de que lo hacemos muy bien. Sin embargo, también somos extraordinarias en lo administrativo, en lo financiero, en la negociación, en manejo de tensión, en participación de mercados, en el tema de seguros. Pero si creo hay una mirada de que todo lo sea asistencial es extraordinario y lo hacen muy bien las mujeres. Entonces hay una tendencia desde ahí (Funcionaria #4. Entrevista realizada el 23 de febrero de 2020).

Ante esto, María del Rosario Pineda afirma que “el sesgo de género patriarcal ha señalado que las mujeres estamos para las tareas del cuidado, sociales, generosas, caritativas. Toda esa carga de prejuicios se ha trasladado nombrando entonces a las mujeres en las cuestiones entrecomillas sociales”. Además, agrega que “[...] prevalecen prejuicios en hombres y mujeres” (Funcionaria #6. Entrevista realizada el 3 de marzo de 2020).

Las características prescritas culturalmente para diferenciar a las mujeres de los hombres han llevado a normativizar ciertas conductas y roles que conlleva a esas desigualdades de género. Se concibe entonces que las mujeres dentro de sus roles están designadas para lo social, precisamente por esas características que se le atribuyen como abnegada, atenta, generosas y caritativas y más sentimentales. Se trata de un hecho básico en la construcción social de género: el cuidado es un tema para la mujer.

Para poder superar ese fenómeno de la subrepresentación y así cerrar cada vez más las desigualdades de género es necesario proponer ciertos mecanismos que pueden contribuir a seguir fortaleciendo la participación de las mujeres en los altos niveles directivos. A mayor presencia en los altos niveles de mando se garantiza también una burocracia representativa, por lo que, al mismo tiempo, se obtiene la paridad democrática. Esta última implica “la transformación de los estereotipos de género, los imaginarios y los prejuicios sobre el actuar político de las mujeres, así como una distribución equitativa de las responsabilidades del cuidado, la maternidad y el hogar; lo que implica una transformación sociocultural” (Secretaría de las Mujeres de Antioquía, 2015, p. 158).

CAPITULO IV: RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

La participación política de las mujeres es fundamental para tener sociedades más incluyentes y por ende igualitarias. Posibilita entonces que esos espacios en los que históricamente han estado renegados a las mujeres, puedan ser centro ya de mayor representación femenina, lo cual da cuenta de alcanzar una ciudadanía plena de las mujeres. Ha existido una denuncia histórica por medio de demandas por la inclusión y la igualdad para que las mujeres sean reconocidas como ciudadanas con derechos, debido a que las sociedades y la visión que se tiene sobre el poder y lo que éste implica ha sido concebido y moldeado al predominio masculino. Por ello, cada vez más las mujeres han alzado la voz para que se incluya en la agenda pública sus aportes, intereses y el reconocimiento de sus derechos.

En ocasiones se llega a pensar que se actúa de manera democrática a pesar de que los derechos de ciertos grupos sociales no tengan vigencia. Ese ha sido el caso de las mujeres, las cuales constituyen un poco más de la mitad de la población a nivel mundial, pero en términos políticos estas siguen siendo una minoría obligada a presionar para que sus demandas sean tenida en cuenta (Herrera, 2006). Por eso, una ciudadanía plena se garantiza en la medida que se reconozca la histórica exclusión hacia las mujeres, y al mismo

tiempo, la construcción de una democracia en términos de género, en el que se llevan a cabo acciones afirmativas para superar las inequidades de género.

En tal sentido, el presente capítulo tiene como propósito plantear diversas recomendaciones a cuestiones problemáticas que se identifican a lo largo de la investigación. De esta manera, se buscan alternativas para una mayor participación política de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública municipal. Para superar esos techos de cristal que enfrentan las mujeres es necesario promover estrategias para alcanzar la paridad de género y, al mismo tiempo, reivindicar la presencia femenina en esos espacios de toma de decisión. Así, a mayor presencia femenina se acota esa separación pública- privado que históricamente ha establecido a las mujeres al ámbito de lo privado.

Recomendaciones para propiciar mayor participación política de las mujeres en los cargos directivos

Para una verdadera participación política es importante la inclusión del *otro*, por lo que el desafío que conlleva la praxis de una democracia sustantiva se da por la construcción de una narrativa que implique el reconocimiento de existencia del *otro* (Saldierna et al., 2017). De ahí que se consideren diferentes alternativas para una participación real de las mujeres, teniendo como referente la democracia, la cual actúa como un eje rector para la inclusión de los sectores de la sociedad que han estado excluido del ejercicio de ciudadanía. Se afirma entonces que

La política presente en cada acción y en cada relación social debe ampliarse para incluir a las mujeres como sujetos políticos siempre, y para expresar en las representaciones simbólicas, en el discurso y las normas, lo que ya sucede parcialmente para algunas en la práctica social (Jaramillo et al., 2008, p. 18).

Dado lo anterior, el primer problema identificado es la subrepresentación de las mujeres en MND, dado que el porcentaje de participación política de las mujeres se mantiene por debajo del 40% a nivel central y descentralizado. Mientras que para el OND la línea de cumplimiento de la ley se encuentra mayor del 50%. En ese sentido se puede concluir que para la administración pública las mujeres tienden a tener mayor presencia en OND, pero cuando se trata de MND su participación se ve restringida.

Se propone como primera recomendación la implementación de la paridad democrática en la administración pública para superar la desigualdad de participación entre hombres y mujeres en materia

laboral en los cargos del Estado. Se reconoce el hecho de que haya mayor presencia en OND, pero también debe haber una redistribución del poder en MND. De tal forma que las mujeres también tengan poder decisorio, dado que no es la misma jerarquía entre MND y OND.

Por eso, se debe implementar la paridad para garantizar una adecuada y efectiva participación en todos los niveles de la administración pública de manera que el poder se encuentre distribuido de manera igual (50% -50%). Actualmente, se encuentra en vigencia de ley 581/00 que establece el mínimo de 30% de participación en los cargos de Máximo Nivel Decisorio y 30% en Otros Niveles Decisorios. No obstante, dicha reglamentación no es suficiente para la inclusión de este grupo poblacional que, a pesar de ser gran parte de la población del municipio, estas siguen estando relegadas en los procesos de adopción de decisiones en los niveles directivos, especialmente en cuanto a Máximo Nivel Decisorio se refiere. Es importante la paridad democrática para garantizar la participación política de las mujeres, dado que esta es uno de los propulsores de la democracia, el cual tiene como finalidad alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, como también en la toma de decisiones y en la representación social y política. Y, por lo tanto, constituye una meta para la erradicación de la exclusión de las mujeres en el ámbito de lo público. (Archenti y Tula, 2013).

Como segundo problema se identifica el techo de cristal, el cual es una barrera invisible que aparece con frecuencia como un obstáculo para el ascenso de las mujeres a los mayores cargos, por lo que estas terminan ocupando las categorías medias e inferiores de los mandos de dirección, tal como se muestra con su mayor presencia en OND, ¿pero por qué las mujeres no logran ocupar esos niveles superiores? El techo de cristal se explica por los estereotipos y roles de género que siguen estando presente, dado que esos imaginarios culturales determinan los roles y actitudes que hombres y mujeres adquieren para la sociedad. Por lo tanto, se recomienda que desde la administración municipal se lleven a cabo acciones de comunicación pública asertivas para deconstruir tales estereotipos y roles de género.

Estas campañas deben estar orientadas específicamente a la reflexión sobre los efectos de los estereotipos de género en política, es decir, cómo estos impactan e influyen en que se presente el fenómeno de techo de cristal, en el que los cargos de mayor dirección se vean inalcanzables para las mujeres. A través de una correcta comunicación pública es posible construir nuevos discursos que transformen el acceso de las mujeres en lo público. Desde la administración pública, se deben llevar a cabo acciones que garanticen la

superación de los techos de cristal. Implica entonces hacer pedagogía y capacitaciones para superar los imaginarios culturales, lo cual es necesario para el avance de la participación de la mujer y la promoción de la equidad de género y lograr una verdadera inclusión.

Se reconoce que la designación de mujeres en los altos cargos de la administración pública depende en gran medida de la voluntad política del mandatario o mandataria que se encuentre en el poder como máxima autoridad política y administrativa. De igual forma, es necesario seguir trabajando con los imaginarios culturales impuestos en la sociedad para superar las desigualdades de género. Así se brinda la posibilidad de que las mujeres tengan los mismos derechos y las mismas oportunidades de participación en las instancias de toma de decisión.

Sin embargo, existen otras alternativas de solución aparte de las campañas públicas de comunicación y que no dependen de la voluntad política, como aquellas que están reguladas y sancionadas por el Estado. Un ejemplo de ello se evidencia con el caso de Noruega con la regulación para las mujeres en las juntas directivas. En el 2003 el gobierno noruego aprobó una ley que exige que el 40% de los miembros del consejo de administración de las empresas sean mujeres (The conversation, 2015). Por lo tanto, en el país el Estado colombiano puede sancionar una ley que establezca un porcentaje de participación en los niveles directivos que sea paritario con un 50% de participación para hombres y mujeres.

En la misma línea de la existencia los roles y estereotipos se evidencia el tercer problema, el cual está ligado al hecho de que una vez que las mujeres llegan a los altos mandos, estas generalmente ocupan los cargos de dependencias que están relacionadas con el cuidado o sociales. Se da una externalización de los roles del cuidado, por lo que se recomienda seguir impulsando estrategias comunicacionales para la transformación de los estereotipos de género.

Otra problemática registrada es el hecho de que la administración pública no posee un sistema de información que dé cuenta de la participación política de hombres y mujeres en los niveles directivos a lo largo de los años, tanto a nivel central como descentralizado. Dado lo anterior, la Secretaría de la Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía cuenta con unas bases de datos de porcentaje de cumplimiento de la ley de cuotas a nivel directivo. Sin embargo, la información no se encuentra desagregada, es decir, se evidencia que se juntan todos los datos, dado que aparece la variable de “sexo/vacante”, el “total” y el

“porcentaje”, pero no se muestra cuánto de ese porcentaje de participación femenina corresponde a MND y de OND. La falta de desagregación de los datos dificulta que se tenga precisión sobre el verdadero número de mujeres y hombres que han estado en los cargos directivos de las dependencias municipales respetando la terminología de MND y OND y la división de poder que éstas implican a la hora de tomar decisiones.

Por lo anterior, se recomienda contar con un óptimo sistema de gestión de la información para llevar un registro de datos de mujeres y hombres en cargos directivos. Se evidencia de manera más clara cómo está el municipio en términos de representación política de las mujeres, dado que lo que no se mide no se puede controlar, por lo tanto, mejorar. Y al mismo tiempo se evita el “empaquetamiento” de datos que sólo terminan por distorsionar las cifras y la realidad.

Es importante recalcar que todas estas recomendaciones permiten la promoción de la presencia de las mujeres en los niveles directivos. Así mismo, se contribuye también a alcanzar uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. No5. *Igualdad de género. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.* Se busca entonces la reducción de brechas de género y poder alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el municipio.

Consideraciones finales

Ante la necesidad de contar con información sobre la situación de las mujeres en los niveles directivos de la administración pública local de Medellín surge esta investigación. El documento es una herramienta para la administración para que continúe promoviendo cambios sociales y culturales que permitan la consecución de la equidad de género en el municipio. Por lo tanto, en este último apartado se dan a conocer las reflexiones, hallazgos y aportes que se reflejan a lo largo del caso.

La investigación devela la necesidad de pulir y precisar la teoría, la cual no aplica de la misma manera a todos los casos. Un ejemplo de ello se da con la categoría de participación política la cual no toma en cuenta las categorías legales de cada país. Por lo tanto, se debe considerar el papel que juegan la legislación de cada país en su forma definir y establecer la participación política, dado que esto determina la manera de proceder a incluir a la ciudadanía en las distintas instancias de participación. La teoría debe prestar especial atención a esas categorías legales para su eventual seguimiento. Un ejemplo de ello se evidencia

con el hecho de que en Colombia se nombre como Máximo Nivel Decisorio y Otros Niveles Decisorios, los cuales dan cuenta de esa terminología que permite o no la inclusión de las mujeres en el ámbito de lo público.

El término de participación política no es claro a la hora de abordar la importancia de tener presente las categorías legales de cada país y la forma de operar en el sistema político para la inclusión de nuevos actores a la escena. No se afirma que la teoría se encuentre errada con relación a ello, solo que la precisión conceptual de esas categorías constituye una forma de entender, organizar y analizar cómo éstas proceden.

Por su parte, se evidencia que la categoría de burocracias representativas en el caso de Medellín aplica el género como un factor importante para garantizar representatividad en la administración pública. Esta es importante para que sus intereses se vean representados, potenciando la igualdad de las mujeres en el sistema democrático. Aunque se aclara que las burocracias representativas también implican tener en cuenta otros factores como la raza, el origen étnico, orientación sexual, entre otros. Pero a nivel de integrar el aspecto de género si ha habido un gran avance dentro de la administración municipal.

Pero, en definitiva, la propuesta teórica de la investigación permite un acercamiento y comprensión del caso, dado que las categorías escogidas sirven como un lente para analizar cómo se da la realidad social y política de las mujeres en la administración y la importancia de su rol en los espacios de toma de decisión. Esto es importante para su empoderamiento, pero también se contribuye a alcanzar el desarrollo en la ciudad. En ese sentido, la correlación entre participación política, paridad democrática y burocracias representativas actúa como un marco de análisis para conocer el avance del municipio en términos de equidad de género.

Sobre el caso en particular la investigación reconoce que el municipio de Medellín en términos de participación política de las mujeres ha avanzado, porque la presencia de ellas en los cargos directivos ha ido en aumento cada vez más. Esto es un gran logro no sólo para las mujeres, sino también para la administración y la sociedad en general. No obstante, se siguen presentando techos de cristal para una verdadera presencia en los cargos de mayor nivel decisorio como es el caso de MND. Es preciso seguir trabajando en ello para superar las barreras injustificadas.

La Ley de Cuotas es una medida que busca generar una mayor igualdad en los puestos de toma decisiones administrativas en el país. Sin embargo, esta sigue siendo insuficiente para garantizar una participación real y efectiva de las mujeres. La evolución normativa de la participación de la mujer en Colombia tiene que pensar en términos de paridad democrática.

La investigación avanza en la comprensión y análisis del problema, pero ésta no resuelve la relación entre las mujeres que han estado en los cargos directivos con tener una agenda de género, es decir no se posee un acercamiento de si ellas a la hora de tomar decisiones para la resolución de problemáticas específicas o el desarrollo de programas o proyectos han sido bajo la perspectiva de género. Dada la complejidad del problema abordado el estudio constituye una forma de pensar la participación de las mujeres en términos de presencia y cantidad, más no de la calidad de sus intervenciones con el enfoque de género prevaleciente.

Es decir, la investigación se concentra en el número de mujeres que han estado en esos espacios de toma de decisión, por lo que no se posee un acercamiento sobre la “calidad” de sus decisiones sobre cuestiones de género. Es un debate complejo sobre si participación política de las mujeres se debe dar más en términos de calidad o cantidad. Esto genera controversia, diferentes opiniones y percepciones. Pero se parte del simple hecho de que las mujeres tengan presencia ya se considera un hito significativo, teniendo presente el acotamiento de la brecha público-privado, lo cual garantiza de que las mujeres puedan hacerse escuchar en lo público como espacio de debate y de construcción de ciudadanía.

Para finalizar, se espera que en un futuro se aborde la relación entre las mujeres que han estado en los cargos directivos y si su forma de operar tiene en cuenta las consideraciones basadas en el género. Esto implica reconocer si ha habido una agenda de género que responda a los ejes misionales de cada entidad, pero partiendo de una transversalización del enfoque de género a la hora de tomar decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

Albaine, L. (2014). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 19(52), 145.

<https://doi.org/10.17141/iconos.52.2015.1675>

Decreto Número 0495, (2012). Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0495_2012.htm

Decreto Número 1364, (2012). Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1364_2012.htm

Decreto Número 883 de 2015, (2015). Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_9/Publicaciones/Shared Content/Documentos/2015/DECRETO 0883 DE 2015.pdf

Acuerdo Número 02 de 2016 (2016).

Decreto Número 0272, 22 (2016). Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0272_2016.htm

Decreto Número 406 de 2016 (2016). Recuperado:

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2016/Gaceta%204364/DECRET O%20406%20DE%202016.pdf

Alcaldía de Medellín, & Secretaría de las Mujeres, U. E. (2018). Análisis para las políticas públicas la búsqueda de la igualdad de género en Medellín. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Municipio, Vol. 53, Issue 9). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Anduiza, Eva; Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral.pdf*. pp. 15–61.

Archenti, N. (2011). La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región. División de Asuntos de Género de la Comisión Económica Para América

Latina y el Caribe. pp. 3-79.

Archenti, N., & Tula, M. (2013). *¿Las mujeres al poder? cuotas y paridad de género en américa latina.* pp. 1–16.

Bradbury, M. D., & Kellough, J. E. (2008). Representative bureaucracy: Exploring the potential for active representation in local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 697–714. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum033>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas.* <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Cooper, A. (2019). *La primera alcaldesa de Medellín.* Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/la-primera-alcaldesa-de-medellin-columna-886309/>

Della Porta, Donatella (2011). Participación, deliberación y movimientos sociales. pp. 11-137

Di Nucci, L. (2009). *Participación femenina y comportamiento organizacional: Mujeres en las estructuras de la Administración Pública a través de distintos enfoques teóricos desde las políticas públicas.* Recuperado de: <https://www.gestiopolis.com/participacion-mujer-administracion-publica/>

Durango Álvarez, G. (2016). Affirmative action as mechanism for gender equality in inclusive political participation: Ecuador, Bolivia, Costa Rica, and Colombia. *Revista de Derecho Uninorte*, 8697(45), 137–168. <https://doi.org/10.14482/dere.45.7975>

Echeverri Patiño, E. A., & Rendón Dederle, J. D. (2016). *Supresión de las Secretarías Vicealcaldías en el Municipio de Medellín. Razones para una reforma en la Administración Municipal.* Recuperado de: <http://ezproxy.eafit.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ir00174a&AN=eafit.10784.11649&lang=es&site=eds-live&scope=site%0Ahttp://hdl.handle.net/10784/11649>

El mundo. (2016). *Eliminadas las seis vicealcaldías de la administración de Federico Guitierrez.* https://www.elmundo.com/porta/noticias/gobierno/eliminadas_las_seis_vicealcaldias_de_la_admi

nistracion_de_federico_gutierrez.php#.XqSlAWgzbIU

Fuentes, Lya y Peña, N. (2005). La Participación De Las Mujeres En Los Cargos De Mayor Decisión En Bogotá Entre 1992 Y 2004: ¿Un Cambio En La Cultura Política? *Nómadas*, 22, Fundación Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos. pp. 291–295.

Función Pública. (2017). *Informe sobre la participación efectiva de la mujer en los cargos de niveles decisorios del Estado Colombiano*. 1–69. Recuperado de:

https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/2019-12-26_Informe_ley_de_cuotas_2019_ultimo.pdf/a141be5f-8ad0-f19c-4ad2-7c9e257b18c3?t=1577739301052

González, A. (2015). *El techo de cristal*. Universidad de Oviedo. pp. 1-43.

Herrera, M. (2006). *Por una ciudadanía “plena” de las mujeres*. pp. 1–10.

Jaramillo, A., Montoya, M., Valencia, M., & Corporación Vamos Mujer. (2008). *La política y lo político: la palabra y la voz de las mmujeres*. pp. 1–56.

Jaramillo, F., & Monroy, C. (2015). Paridad democrática por fuera de las urnas. Una aproximación a la participación de las mujeres en la administración pública en Colombia. *Opera*, 16(16). pp. 35-55.

<https://doi.org/10.18601/16578651.n16.04>

Johnson, N., Rocha, C., & Schenck, M. (2013). *Hacia una democracia paritaria. La representación política de las mujeres*. http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/pdf/pub_paridad13.pdf

Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>

Ley 909 del 2004 (2004). Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>

Ley 581 del 2000 (2000). Recuperado de:

<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/LEY%20581%20DE%202>

000.pdf

Lind, N. (2016). Representative bureaucracy. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, 1–6. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>

Llanos, B., & Sample, K. (2008). *30 Años De Democracia: ¿En La Cresta De La Ola?* Participación política de la mujer en América Latina, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Mesa de Trabajo Mujer Medellín. (2015). *Agenda Ciudadana de las Mujeres de Medellín*. 1-47.

Monje Álvarez, C. A. (2011). Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica. *Universidad Surcolombiana*. pp. 1–216.

<http://carmonje.wikispaces.com/file/view/Monje+Carlos+Arturo+-+Guía+didáctica+Metodología+de+la+investigación.pdf>

Morlino, L. (2011). *Changes for democracy*. Oxford University Press.

DOI:10.1093/acprof:oso/9780199572533.001.000

Munarriz, B. (1992). *Técnicas y métodos en Investigación cualitativa*. 101–116.

Observatorio de Asuntos de género. (2019). *Secretaria de las Mujeres de Antioquia*.

<https://mujeresantioquia.gov.co/sites/default/files/observatorio/participacion-en-escenarios-de-poder-y-toma-de-decision/informes/participacionpoliticanew.pdf>

Páramo, P., & Otálvaro, G. (2006). Investigación Alternativa: Por una distinción entre posturas epistemológicas y no entre métodos. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*.

Pasquino, G. (2004). *La participación política*. En *Manual de ciencia política*. pp. 70-101.

Peters, G. (2010). *Cincuenta años de administración pública*.

Pla, I., Adam, A., & Bernabeu, I. (2013). Estereotipos y prejuicios de género:: Factores determinantes en Salud Mental. *Norte de Salud Mental, ISSN-e 1578-4940, N°. 46, 2013, Págs. 20-28, XI(46)*, 20–28.

- Rabotnikof, N. (1998). Público/Privado. *Debate Feminista*, 18.
<https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1998.18.467>
- Riccucci, N. M., & Van Ryzin, G. G. (2017). Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy. *Public Administration Review*, 77(1), 21–30.
<https://doi.org/10.1111/puar.12649>
- Ridgway, C. (2011). Framed by gender. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Oxford Uni). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Robinson, R. (2018). *A Representative Democracy Requires a Representative Bureaucracy*.
<https://patimes.org/representative-democracy-requires-representative-bureaucracy/>
- Robledo Martin, J., Martín-Crespo Blanco, C., Pedraz Marcos, A., Cabañas Sánchez, F., & Segond Becerra, A. (2015). La externalización del cuidado de las personas mayores a mujeres migrantes: quién decide y en qué circunstancias. *Pedagogia Social Revista Interuniversitaria*, 29, 183.
https://doi.org/10.7179/psri_2017.29.13
- Ruiloba, J. (2014). Mujeres en el gobierno local: más allá de los números
Reflexión Política, vol. 16, núm. 31, junio. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia. pp. 54-63.
- Sánchez, Jessica. Representación política y liderazgo de mujeres un estudio comparado sobre Latinoamérica con especial énfasis en Colombia.
- Saldierna Salas, A. R., Marañón Lazcano, F. D. J., & Mendoza Ibarra, J. F. (2017). La generación de mecanismos de participación política y el papel de la publicidad política en los países miembro de la Alianza Pacífico. *Desafíos*, 29(1), 79.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4873>
- Salmerón, Dolores. (2014). *El techo de cristal*. pp. 1–44. Recuperado de:
http://repositorio.ual.es/bitstream/handle/10835/3696/2487_EL%20TECHO%20DE%20CRISTAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Secretaría de las Mujeres de Antioquía. (2015). *Observatorio de Asuntos de Mujer y Género de Antioquia*. pp. 2-212.

Secretaría General de Medellín. (2014). *Concepto 160 de 2014*.
https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/cto_sgmed_0000160_2014.htm

Solis, R. (2017). *Capítulo III ¿En qué consiste un gobierno abierto?* En Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. pp. 85-99. <https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>

Stewart, D. (1999). *Las mujeres en la administración pública*. pp. 277–307.

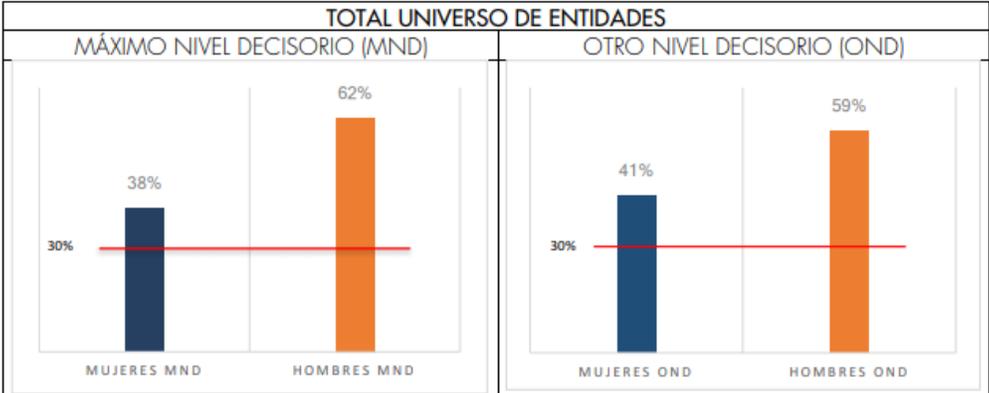
The conversation. (2015). *Lessons from Norway in getting women onto corporate boards*. Recuperado de: <https://theconversation.com/lessons-from-norway-in-getting-women-onto-corporate-boards-38338>

Torres, I. (2010). *Costa Rica: Sistema electoral y participación y representación política de las mujeres*,. pp. 7–120.

Vargas, C. (2016). *Equidad de género en Medellín: un análisis de la participación y representación política de las mujeres en las Secretarías de la Alcaldía de Medellín, 2000-2014*. *Instituto de Estudios Políticos*, pp. 2–149. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.00>

ANEXOS

Tabla 10: Participación de la mujer en los cargos directivos en el Estado colombiano, 2016.



Fuente: Función Pública, Dirección de Empleo Público, 2016.

Tabla 11: Participación de la mujer en los cargos directivos en el Estado colombiano, 2017.



Fuente: Función Pública, Dirección de Empleo Público. Octubre 2017.

Tabla 12: Participación de la mujer en los cargos directivos en el Estado colombiano, 2018.



Fuente: Función Pública, Dirección de Empleo Público. Octubre 2018.

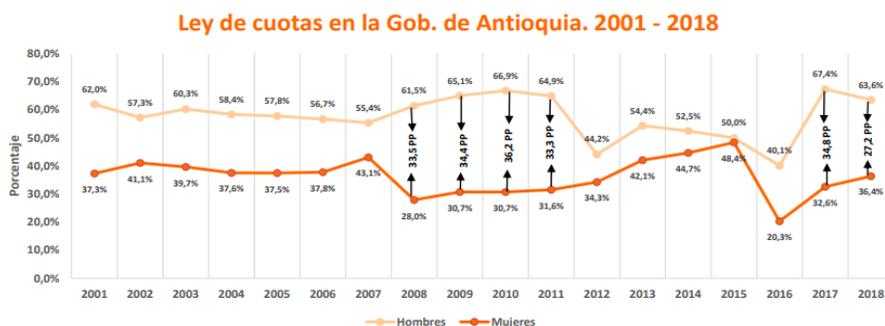
Tabla 13: Participación de la mujer en los cargos directivos en el Estado colombiano, 2019.



Fuente: Función Pública, Dirección de Empleo Público. Noviembre 2019.

Tabla 14: Cumplimiento de la Ley de Cuotas, 2001-2018.

LEY DE CUOTAS GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. 2001 - 2018



Fuente: Observatorio de Asuntos de Mujer y de género, 2019.

Tabla 15: Normatividad

AÑO	TIPO DE NORMA	NÚMERO	OBJETIVO
Internacional			
1952	Convención de los Derechos Políticos de la Mujer	Entrando en vigencia en 1954 bajo la ley 35 de 1986	Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue ratificado en 1966. Colombia se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos dentro de su jurisdicción, los derechos que establecen tanto el convenio como el pacto, enfatizando en que no existe distinción que impida su disfrute. Aquí se señalan, especialmente, el derecho a participar, a ser elegido y a elegir en procesos democráticos, entre otros.
1948	Convenciones Interamericanas sobre	Entrando en vigencia	Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue ratificado en 1966. Colombia se compromete a

	Concesión de los Derechos Civiles y Políticos a la Mujer	en 1954 bajo la ley 35 de 1986	respetar y garantizar a todos los individuos dentro de su jurisdicción, los derechos que establecen tanto el convenio como el pacto, enfatizando en que no existe distinción que impida su disfrute. Aquí se señalan, especialmente, el derecho a participar, a ser elegido y a elegir en procesos democráticos, entre otros.
1995	Convención Beijín		En la plataforma de acción se identificaban doce obstáculos que impedían el avance en el ejercicio de los derechos de las mujeres, para lo cual era necesario adoptar medidas por parte de los gobiernos y la sociedad civil. Entre ellos, participación de las mujeres en el poder y adopción de decisiones.
Nacional			
1932	Ley	28	Conquista de derechos civiles
1954	Acto Legislativo	No. 3	Derecho al voto
1967	Ley	22	Ejercicio igualitario de profesiones u oficios
1992	Ley	25	Establece el divorcio para el matrimonio civil y hace más claridad en la igualdad entre cónyuges.
1994	Sentencia	C-410	Igualdad formal ante la ley.
2000	Ley	581	Esta ley le da desarrollo a los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional, que buscan la igualdad de todos los ciudadanos en derechos y oportunidades, así como en la participación política y el control social, y señala que “la participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público se hace efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras
2000	Sentencia	C-371	Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. Artículo 4: Mínimo 30% de los cargos del nivel decisorio, que tratan los Artículo 2 y 3, serían desempeñados por mujeres
2003	Ley	823	Por la cual se dictan normas de igualdad de oportunidades para las mujeres, promover y garantizar a las mujeres el ejercicio pleno de

			sus derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, y el desarrollo de su personalidad, aptitudes y capacidades.
2011	Ley	1434	Comisión legal para la equidad de la mujer en el Congreso de la República: esta ley dispone medidas para fomentar la participación activa de las mujeres al interior de la rama legislativa del Estado colombiano y propiciar el continuo avance de los derechos humanos de las mujeres
2011	Ley	1475	Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones: los partidos y los movimientos políticos como medios de comunicación entre la sociedad civil y el Estado son quienes deben introducir y garantizar los mecanismos para la participación política de las mujeres.
2015	Ley estatutaria	1557	Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
Municipal			
2003	Acuerdo	22	Por medio del cual se expide la Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín.
2005	Acuerdo	33	Por medio del cual se institucionaliza el plan de estímulos para la mujer como política pública.
2005	Acuerdo	37	Se crea el programa Integral de Fomento para la Mujer Rural de Medellín, que impulsará la capacitación, el desarrollo y la ejecución de acciones, programas y proyectos económicos, políticos, educativos y sociales para la Mujer Rural de Medellín, propiciando un mejoramiento permanente de su calidad de vida.
2007	Acuerdo	01	Se crea la Secretaría de las Mujeres de Medellín
2012	Decreto	318	Se crea el Concejo Consultivo de la Secretaría de las Mujeres.

2015	Acuerdo	52	Por medio del cual se adopta la política pública de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil en el Municipio de Medellín
------	---------	----	--

Fuente: Alcaldía de Medellín & Secretaría de las Mujeres, & Universidad Eafit (2018).