



**UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**ANÁLISIS DE LOS ROLES DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES Y DE LA  
SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA  
INTEGRAL DE DERECHOS HUMANOS DEL DEPARTAMENTO DE  
ANTIOQUIA 2019-2034**

**POR:**

**ANGIE LIZETH SARRIA GONZÁLEZ**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGA  
MODALIDAD MONOGRAFÍA**

**ASESOR:**

**XAMARA MESA BENTACUR**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
MEDELLÍN  
2022**

## ÍNDICE

<b>1. Introducción .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Capítulo 1: Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034 .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Antecedentes, formulación y adopción de la política pública mediante ordenanza .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Capítulo 2: Marco Conceptual .....</b>	<b>14</b>
<b>3.1. Políticas públicas.....</b>	<b>15</b>
<b>3.2 Actores y roles de actores.....</b>	<b>19</b>
<b>4. Capítulo 3: Componentes metodológicos de la investigación .....</b>	<b>23</b>
<b>4.1 Mapeo de actores .....</b>	<b>24</b>
<b>4.1.2 Análisis documental y entrevista semiestructurada .....</b>	<b>30</b>
<b>4.2 Memoria metodológica.....</b>	<b>34</b>
<b>4.2.1 Fase 1: Inicial .....</b>	<b>34</b>
<b>4.2.2 Fase 2: recolección, sistematización, análisis de la información y construcción del informe.....</b>	<b>39</b>
<b>4.2.3 Fase 3: construcción del informe.....</b>	<b>41</b>
<b>5. Capítulo 4: Sobre los actores institucionales y de la sociedad civil y su rol en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034.....</b>	<b>41</b>
<b>5.1 Actores institucionales y de la sociedad civil en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034.....</b>	<b>42</b>
<b>5.2 El rol de los actores institucionales y de la sociedad civil en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034.....</b>	<b>58</b>
<b>6. Capítulo 5: A manera de conclusión .....</b>	<b>69</b>

<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>74</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>77</b>

# **ANÁLISIS DE LOS ROLES DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DE DERECHOS HUMANOS DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA 2019-2034**

## **1. Introducción**

El tema de los derechos humanos ha cobrado importancia desde hace varios siglos atrás, la consecución de estos y la lucha constante por su garantía, han producido diversas transformaciones sociales, políticas y culturales a lo largo de la historia. Desde el ámbito internacional se proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948<sup>1</sup>, mediante la cual se configuró un precedente y marco de acción para las sociedades regidas por el Estado de derecho y la democracia. En este sentido, los derechos humanos hacen alusión a

demandas de libertades, facultades o prestaciones, directamente vinculadas con la dignidad o valor intrínseco de todo ser humano, reconocidas como legítimas por la comunidad internacional –por ser congruentes con principios éticos-jurídicos ampliamente compartidos– y por esto mismo considerados merecedores de protección jurídica en la esfera interna y en el plano internacional (Defensoría del pueblo, 2005, p.31).

La vulneración de derechos humanos a través de la violencia y la represión, han suscitado un conjunto de acciones y mecanismos que responden a la atención y el cuidado de la ciudadanía; por lo que estos, han impuesto una serie de límites al poder estatal que condicionan la correlación de fuerzas, competencias y relaciones entre diversos actores de la sociedad, en la que se procesan exigencias y demandas que, incorporadas a la esfera y agenda pública, dan origen a políticas públicas de intervención social.

---

<sup>1</sup> Es un documento adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París

En esta medida, la acción gubernamental presupone un reconocimiento de problemáticas públicas específicas de la sociedad, las cuales requieren la intervención del Estado expresada en la toma de un conjunto de decisiones que podrán constituir posibles soluciones o alternativas. Así pues, a partir de lo anterior, es posible referirse a las políticas públicas como

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002, p. 27).

En este sentido, la participación del gobierno, la identificación de problemas públicos y la incorporación de estos en agendas gubernamentales, hacen posible la mediación de dichas situaciones a través de políticas públicas. Además, este proceso interrelacionado se constituye por medio de fases o etapas que permiten determinar las decisiones sobre asuntos públicos; y éstas hacen referencia a la conformación de la agenda, el diseño y la formulación, así como la implementación y la evaluación de la política pública.

Para efectos de esta investigación, el diseño y la formulación de las políticas públicas será un punto fundamental. Según Roth (2002), esta fase se centra en el análisis del problema, la formulación de soluciones, la planificación y finalmente la toma de decisiones, alternativas, o cursos de acción que logren mitigar las posibles causas del problema público. Asimismo, el diseño y formulación de políticas públicas implica no solo la participación del Estado, sino también la intervención de una pluralidad de actores; “estos actores (políticos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses, y recursos materiales e ideológicos” (Roth, 2002, p. 73). Y de igual forma “el estudio de los actores cobra importancia en un análisis de política pública en la medida en que, por lo general, quien incorpora la definición aceptada del problema público, suele ejercer mayor influencia en el proceso de búsqueda y asignación de soluciones” (Enciso, 2017, p. 251).

Con base en lo anterior, este trabajo se enmarca en la perspectiva del análisis de los actores, concretamente, los roles que estos ejercen en la formulación de las políticas públicas que, para este caso, será la Política Pública Integral de Derechos Humanos del Departamento de Antioquia 2019 - 2034. Por lo que conviene subrayar que el tema de los derechos humanos, desde un ámbito internacional, ha direccionado diversos sistemas democráticos del mundo, un ejemplo de ello ha sido el Estado colombiano, quien introdujo en sus obligaciones estatales la garantía y protección de estos y con la transformación institucional que se llevó a cabo con la constituyente de 1991, se amplió la concepción de los derechos humanos y se establecieron entonces,

como principios orientadores y vinculantes que deben delinear la acción del Estado, tanto en su respeto como en su garantía... [...] y se genera toda una serie de mecanismos constitucionales de defensa, control y garantía de los derechos individuales y colectivos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales (López, 2012, p. 108)

Sin embargo, el aumento paulatino de la violencia y el conflicto armado en el país despertó el activismo en la sociedad por defender sus derechos y exigir al Estado protegerlos. Estas lógicas de guerra, también se desarrollaron en Antioquia, un departamento golpeado por la violencia; como ejemplo de ello, y ante el incremento del conflicto armado en los años 2000 y 2007

la Gobernación de Antioquia promovió y lideró el denominado Plan Congruente de Paz, como un ejercicio de participación y movilización ciudadana hacia un gran pacto social por la paz, promoviendo ejercicios de resistencia civil de las comunidades basados en el principio de la Noviolencia, y una gobernabilidad democrática hacia una paz incluyente y participativa (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 9).

Posteriormente, la administración departamental desarrolló otras estrategias que dieron respuesta a la vulneración sistemática de derechos humanos en todo el territorio antioqueño; aspectos que sirvieron de antecedentes para que

en junio de 2018 la Gobernación de Antioquia y el programa de Derechos Humanos de la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional (USAID) y en el marco local de entendimiento suscrita en el 2017 acuerdan iniciar la construcción participativa de la

Política Pública Integral de Derechos Humanos del Departamento (Gobernación de Antioquia, 2019, p.10).

Asimismo, a esta fase de diseño y formulación se articularon una serie de actores institucionales y sociales que desde sus perspectivas brindaron elementos constitutivos para la formulación de la política pública.

De acuerdo con lo planteado anteriormente y resaltando que uno de los objetivos principales del análisis de las políticas públicas consiste en la “[...] la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores” (como se cita en Roth, 2002, p.15); este ejercicio investigativo se propone analizar los roles de los actores institucionales y de sociedad civil en el diseño y la formulación de la Política Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034, en el que se incluirá, desde luego, la identificación de actores, roles y su caracterización; todo ello con el fin de reconocer la articulación e interacción de los participantes en la formulación de la política pública.

En este sentido, el objeto de estudio que presenta esta investigación se constituye como un componente de estudio relevante, toda vez que busca analizar la gestión del Estado y entender la política como aquel resultado en el que la acción gubernamental se ve reflejada en decisiones y acciones, que sumada a la importancia e intervención de otros actores logran transformar una realidad específica. Lo anterior hace referencia a lo que conocemos en nuestra disciplina como *policy*, ya que son “estas respuestas – en forma de decisiones- el producto final de la política, destinado a regular las tensiones existentes en diferentes ámbitos de la vida colectiva” (Valles, 2006, p. 46).

Por lo anterior, el presente texto se compone de cinco capítulos estructurados y desarrollados de la siguiente forma: el primero, expone elementos de contexto del objeto de la investigación, en los que se abordan aspectos relevantes de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034 tales como: antecedentes, proceso de formulación y su adopción a través de la ordenanza departamental.

El segundo capítulo, desarrolla el sistema categorial del objeto de estudio, es decir, las principales categorías analíticas asociadas al problema de investigación, que para este caso fueron las políticas públicas, específicamente el proceso de formulación de estas y los conceptos de actores y roles de actores.

El tercer capítulo, expone los componentes metodológicos empelados para orientar el proceso investigativo, tales como: el mapeo de actores, el análisis documental y la entrevista semiestructurada. Además, de contar con un acápite de memoria metodológica en el que se hace referencia al historial investigativo, es decir, a las variaciones y modificaciones que presentó el objetivo de estudio.

El cuarto capítulo, expone los hallazgos y resultados principales de la investigación en el que se identifican los actores institucionales y de la sociedad civil, se caracterizan según el tipo de actor, sean estos políticos, burocráticos, de intereses especiales, de intereses generales o expertos; su rol de promotor, director, opositor, aliado, mediador, portero o de filtro en la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034 y la articulación de estos aspectos, con el modelo de toma de decisiones incremental.

Y en el quinto capítulo, se presentan algunas conclusiones y consideraciones finales, así como algunos interrogantes que podrían desarrollarse en futuras líneas de investigación de las políticas públicas y la Ciencia Política.

## **2. Capítulo 1: Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034**

El presente capítulo tiene como propósito presentar los antecedentes y algunos aspectos generales de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019 – 2034, aprobada por la Asamblea Departamental a través de la Ordenanza 012 de 2019 que permitirán evidenciar ciertos elementos constitutivos de la misma.

## **2.1 Antecedentes, formulación y adopción de la política pública mediante ordenanza**

De acuerdo con la cartilla de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034 (2019) se tuvieron en cuenta, como precedentes para la formulación de la política pública, diversos convenios y acciones que promovieron, desde un nivel internacional, nacional y departamental, la garantía y la protección de los derechos humanos.

En el ámbito internacional, la formulación de la política pública estuvo guiada por las disposiciones emanadas de: 1) la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993)<sup>2</sup>; y 2) la Declaración de Londres (2003)<sup>3</sup>. Desde un nivel nacional se consideraron las disposiciones de la construcción del: 1) Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2009); 2) el Proceso de Garantías para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos; 3) la Declaración Conjunta de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2010)<sup>4</sup>; 4) el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2011); 5) la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos (2014-2034); y 6) el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016).

En cuanto a los antecedentes departamentales, la Gobernación de Antioquia impulsó y dirigió el Plan Congruente de Paz (2000 – 2007)<sup>5</sup>; temporalidad en la que creó también el

---

<sup>2</sup> El 25 de junio de 1993, se realizó la conferencia mundial de derechos humanos en la que participaron 171 países, incluyendo Colombia, en la que se presentó un plan de acción común en el marco de los derechos humanos en todo el mundo. (Oficina del alto comisionado de Naciones Unidas y Derechos Humanos).

<sup>3</sup> En el año 2003, se reunieron en Reino Unido los representantes de diferentes países y de organizaciones y agencias internacionales para apoyar políticamente al Gobierno de Colombia por tratar las amenazas a la democracia, el terrorismo, las drogas ilegales, las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional y la seria crisis humanitaria del país y el respaldo de la comunidad internacional al proceso de la salida negociada y pacífica del conflicto armado (Declaración de Londres (2003). Oficina del alto comisionado de Naciones Unidas y Derechos Humanos).

<sup>4</sup> La declaración se firmó con los representantes de la sociedad civil, la comunidad internacional y el gobierno colombiano con el objetivo de construcción colectiva de la política pública nacional de derechos humanos (cartilla de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034 (2019).

<sup>5</sup> El Plan Congruente de Paz se llevó a cabo a partir del incremento del conflicto armado en el Departamento entre los años 200-2007; como ejercicio de participación y movilización ciudadana por un gran pacto social por la paz el cual fomentaba ejercicios de resistencia civil de las comunidades basados en el principio de la No violencia, y una gobernabilidad democrática hacia una paz incluyente y participativa. (cartilla de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034 (2019).

Comité Departamental de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Asimismo, el Departamento contó con asesoría técnica para incluir en su planeación institucional acciones vinculadas a la garantía de derechos humanos en el territorio, igualmente, se realizó un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos y “se inició la estrategia de las unidades móviles, conformadas por equipos interdisciplinarios para desarrollar acciones de prevención y protección de derechos humanos en todos los territorios del Departamento” (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 8).

Posteriormente, se llevó a cabo la creación de cuarenta planes municipales con enfoque de derechos humanos y las Mesas Regionales de Derechos Humanos y Ciudadanía en cada una de las subregiones del Departamento; se produjo la articulación del Comité Departamental de Derechos Humanos y el Sistema Nacional de Derechos Humanos. Y finalmente, bajo el periodo de gobierno de Luis Pérez Gutiérrez (2016-2019) y lo establecido en el plan de desarrollo “Antioquia piensa en grande 2016-2019”, se dio paso a la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034.

Con el propósito de dar comienzo a la fase de formulación de la política pública, como se mencionó anteriormente, se llevó a cabo la articulación entre la Gobernación de Antioquia y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) en junio del año 2018 para dar inicio a la construcción participativa de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019- 2034

a esta iniciativa se sumaron diferentes actores sociales e institucionales, quienes movilizaron y aportaron desde su visión y su trabajo a la identificación de las principales problemáticas y propuestas de solución en materia de derechos humanos, reconociendo e integrando la experiencia y el trabajo ya realizado desde varios años en esta materia en Antioquia (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 10).

Así pues, la construcción de la política pública se llevó a cabo a partir de cuatro fases:

La primera fase hizo referencia al alistamiento institucional en la que ejecutaron acciones tales como la creación de un equipo de trabajo, la asistencia técnica por parte de USAID, se expuso la propuesta metodológica al Comité de Derechos Humanos y se estableció un comité de impulso para la formulación de la política pública.

La segunda fase consistió en la revisión de insumos y construcción de la propuesta; en esta etapa se realizó una exploración y “[...] sistematización de los insumos existentes para definir una propuesta de estructura, contenidos y alcance de la política pública, sobre la cual desarrollar el proceso siguiente de agenda pública de participación” (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 11).

La tercera fase hace referencia al proceso participativo para la construcción de la política pública. Es decir, el agendamiento público y participativo a través del cual se articularon diversos actores por medio de encuentros con las mesas regionales, los delegados sociales e institucionales de los sectores y territorios del Departamento, con el Comité Departamental de Derechos Humanos y el Comité de Impulso, con las Mesas Territoriales de Garantías para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, encuentros sectoriales con las poblaciones indígenas, afrodescendientes, mujeres, LGBTI, adultos mayores, personas con discapacidad y sesiones de trabajo con universidades.

En la cuarta y última fase se realizó la validación, socialización y presentación del proyecto de Ordenanza final ante la Asamblea Departamental; periodo en el que

con los insumos recogidos en los encuentros y jornadas realizadas se formuló la propuesta de Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034, la cual contó con dos espacios de revisión, validación y ajustes antes de ser presentada a la Asamblea Departamental. El primero consistió en un encuentro departamental realizado en febrero de 2019 con delegados de los distintos sectores sociales e institucionales que participaron en la fase de agenda pública. El segundo espacio tuvo lugar con las nueve Mesas Regionales de Derechos Humanos, en donde se revisó el proyecto de Ordenanza de la Política Pública. (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 11).

Por otro lado, la articulación y el análisis de los insumos recogidos, evidenció la existencia de tres retos frente a la ruta metodológica para la construcción de la política pública; los cuales aluden a: 1) la amplitud de contenidos y de destinatarios de una política pública integral de derechos humanos. 2) la multiplicidad de espacios, instrumentos y actores relacionados con derechos humanos y 3) las profundas brechas en materia de garantía efectiva de derechos humanos.

Asimismo, se identificaron dos tipologías de problemáticas que refieren a las dificultades globales que afectan las diversas clasificaciones de derechos humanos y los problemas particulares de cada uno de los ocho ejes temáticos de la política pública: 1) Educación y cultura de derechos humanos, ciudadanía y paz. 2) Defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales. 3) Igualdad, no discriminación y reconocimiento de la diversidad. 4) Acceso a la justicia. 5) Derechos civiles y políticos. 6) Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. 7) Derecho internacional humanitario y construcción de paz y 8) Derechos humanos y empresa. Así pues

De esta forma, y estructurando la Política en lógica del Sistema Nacional de Derechos Humanos, el primer grupo de problemas comunes a todos los derechos se tomó como base para definir los objetivos de la Política Pública, y los problemas específicos a cada componente de derechos se tomaron para derivar las líneas de acción de cada eje temático de la Política Pública (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 16) (Ver anexo 1 y 2).

Finalmente, el proyecto de Ordenanza para la política pública fue revisado, moldeado y aprobado por los actores que intervinieron en el proceso de formulación con el fin de presentarlo ante la Asamblea Departamental, para posteriormente ser sancionado a través de la Ordenanza 012 del 2019, por medio de la cual se adoptó, normativamente, la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034 en la que se establecen los enfoques, objetivos, ejes, líneas de acción, instancias, el sistema de planeación, seguimiento, vigilancia y evaluación de la política pública.

De acuerdo con lo establecido por la Ordenanza 012 de 2019, la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034, se encuentra orientada bajo los principios

rectores de universalidad, integralidad e interdependencia, buen vivir, diversidad y pluralismo, participación, e inclusión, corresponsabilidad, coordinación y articulación, progresividad y o regresividad. Asimismo, adopta los enfoques de derechos y deberes, desarrollo sostenible, diferencial poblacional, diferencial territorial, transformación de imaginarios culturales y construcción de paz.

Así pues, como objetivo general se plantea “contribuir a la garantía y goce efectivo de los derechos humanos en el departamento, mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales para su promoción, defensa y garantía” (Ordenanza 012 de 2019). De igual forma establecen ocho ejes temáticos con sus respectivas líneas de acción y se decreta la creación del Comité Departamental de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, estableciendo sus participantes, elección de miembros, funciones, la instauración de las comisiones, mesas técnicas y las competencias delegadas a la secretaría técnica.

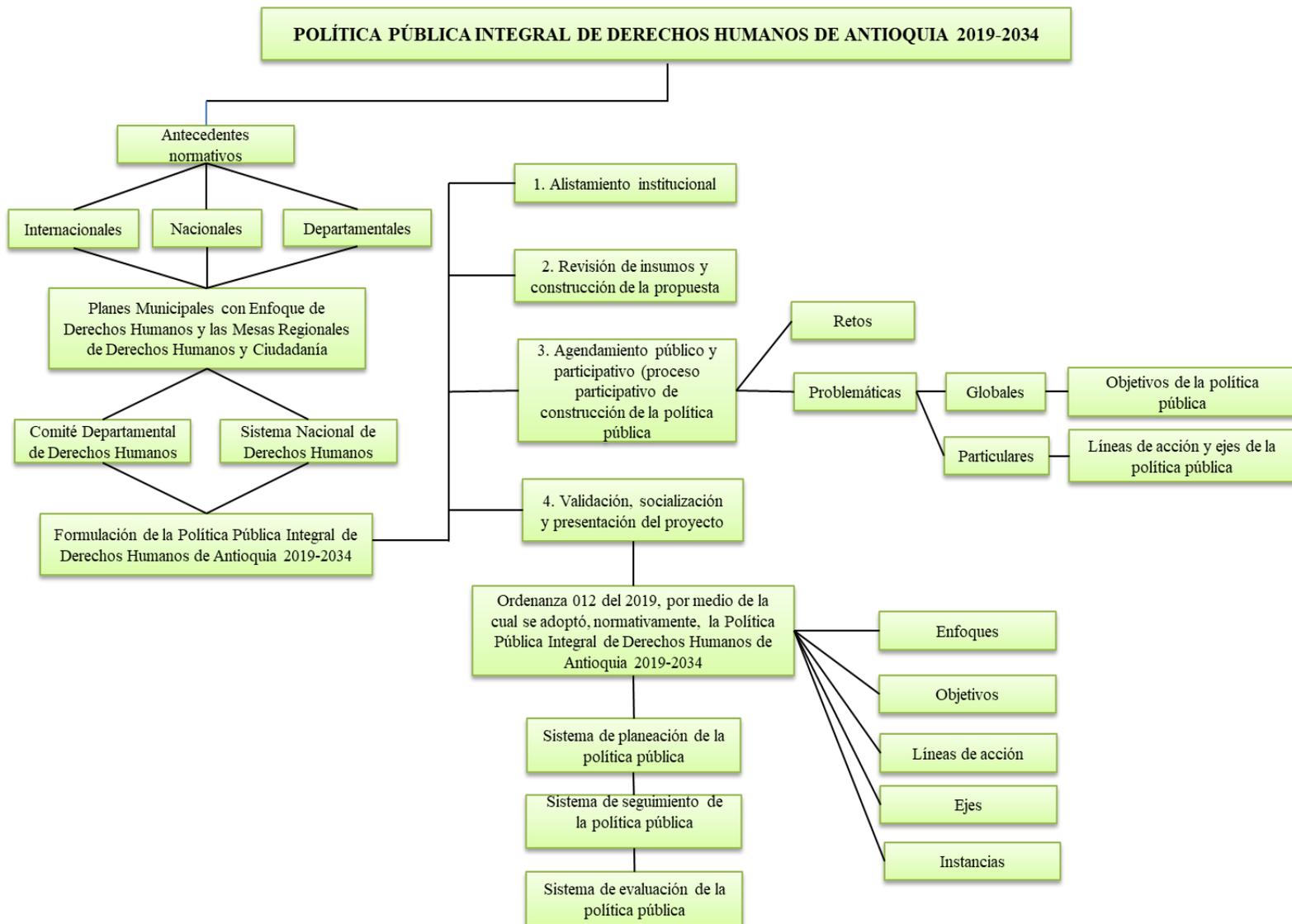
Posteriormente, se reglamentan asuntos relacionadas con las Mesas Regionales de Derechos Humanos, Instancias Municipales, La Red Departamental de Educación en Derechos Humanos y Ciudadana, el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Mesa Territorial de Garantías para la Labor de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales, el Sistema Departamental de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y finalmente, se describe la planeación, financiación y evaluación de la política pública.

A partir de lo anterior, la política pública

se dota de una agenda de trabajo integral y estructurada en materia de derechos humanos que, gracias a su sólida base participativa social e institucional, permitirá la articulación de distintos actores, políticas, estrategias, instancias y niveles territoriales en función de promover mejores condiciones de prevención, promoción, defensa y garantía de los derechos humanos, la participación ciudadana y la construcción de paz (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 4).

Es decir, propone rutas de acción y un agendamiento de trabajo específico, que busca, a partir de la articulación y participación de actores institucionales y de la sociedad civil, la garantía y protección de los derechos humanos en el Departamento. Cabe señalar que la importancia del estudio de los actores, no solo radica en la naturaleza participativa de la formulación de la política pública, si no que a partir de estos, como lo mencionan Dente & Subirats (2014), se cuenta con una multiplicidad de puntos de vistas y apreciaciones que influyen en el proceso de toma de decisiones (p. 129), aspectos que permiten identificar también, la capacidad de influencia, relacionamiento, objetivos, lógicas de acción, intereses, alcances, recursos y, por supuesto, el rol de los actores en la política pública.

**Diagrama 1. Resumen: antecedentes, formulación y adopción de la política pública mediante ordenanza**

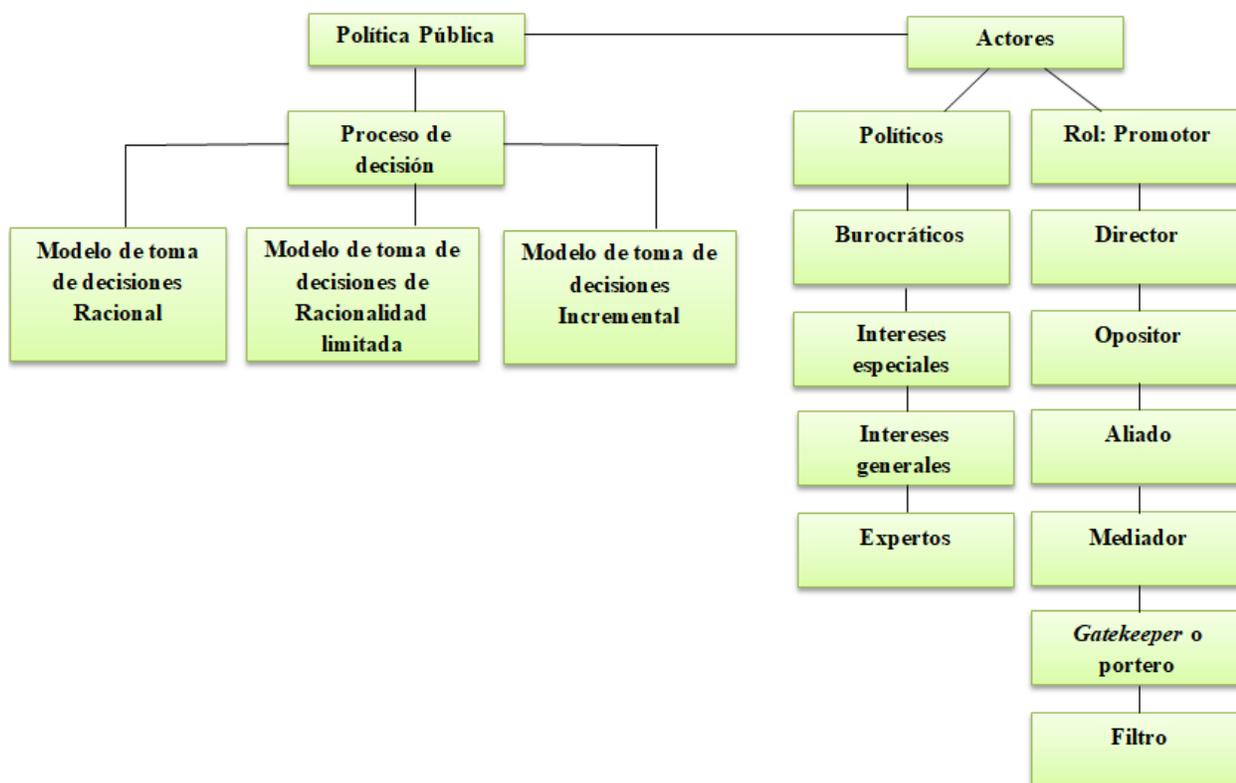


Fuente: Elaboración propia. Adoptado de Gobernación de Antioquia (2019).

### 3. Capítulo 2: Marco Conceptual

Este apartado tiene como propósito desarrollar los conceptos claves que orientan el objeto de estudio; las principales categorías analíticas asociadas al problema investigativo son las políticas públicas, de manera concreta, su proceso de formulación, y los roles de los actores involucrados en dicha fase. Por lo que el presente marco conceptual se compone de dos acápites. El primero, da cuenta de algunas definiciones de política pública, profundizando en el proceso de formulación y la importancia del modelo de toma de decisiones. Y el segundo, desarrolla el concepto de actores y roles de actores.

**Diagrama 2. Diagrama de flujo del sistema categorial**



Fuente: Elaboración propia. Adoptado de Dente y Subirast (2014).

### 3.1. Políticas públicas

Las políticas públicas han sido consideradas como un concepto polisémico, debido a sus diversos elementos y características que conforman sus definiciones. El creciente abordaje académico, como objeto de análisis de diversas disciplinas, le concedió su carácter interdisciplinario, el cual ha permitido evidenciar la importancia de la comprensión del accionar de lo público desde múltiples perspectivas. Así pues, estas estrategias transformadas en “decisiones de *policy* representan seguramente la parte más visible, y de mayor interés por los ciudadanos en relación con la actividad de gobierno” (Dente y Subirats, 2014, p. 40), de allí la importancia de la elección de alternativas de solución y la influencia de actores en la manera en la que se afronta la problemática pública.

Es posible referirse a las políticas públicas desde diversos autores. Según Meny y Thoenig (1992) las políticas públicas son “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (como se cita en: Jaime, Dufour, D'Alessandro & Amaya, 2013, p. 57-58). Frente a la acotación de esta interpretación; Dye (1995) postula que “una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (como se cita en: Jaime, Dufour, D'Alessandro & Amaya, 2013, p. 58).

En este sentido, una concepción más alternativa del concepto, la exponen Oszlak y O'Donnell (1982), pues aluden a las políticas públicas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (como se cita en: Jaime, Dufour, D'Alessandro & Amaya, 2013, p. 58). En esta misma línea, autores como Subirats, Knoepfel et al (2007) establecen que la política pública consiste en “un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente público” (Dente y Subirats, 2014, p. 41).

Las diversas acepciones del concepto de política pública pueden limitar o ampliar la posibilidad de análisis de estas, así que, para fines de la presente investigación, se entenderá por políticas públicas

un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez, 2009, p.156).

Según Velásquez (2009), la política pública como proceso integral, no implica necesariamente un ciclo “compuesto por unos momentos de agendación, formulación, implementación y evaluación que se suceden y se agotan en el tiempo, sino de la formación de la política a través de la interacción permanente de todas estas actividades” (p. 160).

En razón de lo anterior, la política pública podrá ser susceptible de transformaciones y reformulaciones de acuerdo a la identificación de nuevos requerimientos o problemáticas.

Sin embargo, para efectos de esta investigación se hace necesario recurrir a la figura cíclica para dar cuenta, según lo expuesto por Tamayo (1997) que, la construcción y formulación de políticas públicas puede ser comprendida a través de una serie de fases que constituyen un ciclo: 1) identificación y definición del problema; 2) formulación de las alternativas de solución; 3) adopción de una alternativa; 4) implantación de la alternativa seleccionada y 5) evaluación de resultados obtenidos.

Este ciclo hace referencia a un esquema conceptual que facilita la comprensión y análisis de las políticas públicas; su jerarquía no indica un proceso consecutivo, por lo que su desarrollo puede realizarse en diversos órdenes. De acuerdo con lo anterior, luego de la identificación del problema público, comienza la fase de formulación de la política pública en la que intervienen numerosos mecanismos de toma de decisiones y alternativas de solución relacionadas con el problema público. Así que dicha etapa se compone del

establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos – alternativas- para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas. (Tamayo, 1997, p. 292).

En el marco de la formulación de las políticas públicas y a partir de la necesidad de establecer modelos o instrumentos para el análisis de la toma de decisiones, diversos autores han planteado enfoques que permiten identificar criterios relevantes en este proceso. Entre estos, se destaca el modelo racionalista que, desde una postura prescriptiva, expone que la elaboración de política públicas es factible a través de “decisiones cuantificables y operativas, guiadas por criterios de eficacia en la consecución de objetivos y eficacia económica, preocupándose no solo de qué hacer, sino también de cómo hacerlo” (Tamayo, 1997, p. 292). Así pues, el racionalismo lo que pretende es que el proceso decisorio se encuentre acompañado de métodos precisos que posibiliten encontrar la mejor alternativa de solución al problema público.

Este modelo, según Dente y Subirats (2014) expresa que a quien tome la decisión, le corresponde: 1) establecer un orden de prioridad de los propios valores y de los objetivos que derivan de ellos; 2) conocer todos los medios posibles que le permitan alcanzar tales objetivos; 3) valorar las consecuencias, en relación con los objetivos considerados prioritarios, de cada una de las alternativas; y 4) calcular los costes asociados al hecho de escoger cada una de las alternativas y opción que asegure maximizar los beneficios y minimizar los costes. Sin embargo, el modelo racionalista presupone condiciones o limitaciones en el análisis para el proceso de toma de decisiones, pues el decisor actúa dentro de la lógica unitaria en la que solo contaría con información perfecta del problema y de la solución.

Por otro lado, y como crítica al modelo anterior, H. Simon (1983) postula el enfoque de racionalidad limitada, que busca mediar entre el problema y la solución, pues “de antemano, el decisor privilegia a una solución sobre otra y minimiza el examen de otras soluciones. Por lo general no busca la mejor solución, sino que trata de evitar la peor” (Roth, 2002, p. 91). En este sentido, el proceso decisorio tiene un carácter prescriptivo en el que se deben tener en cuenta, como lo mencionan Dente y Subirats (2014), límites cognitivos que permita una decisión menos exigente que el modelo anterior.

Un tercer modelo de decisión es el incremental propuesto por C. Lindblom (1959) mediante el cual, se presupone que las decisiones son programáticas y en estas

abundan en el carácter elusivo, complejo, fragmentado y a veces incomprensible de los procesos sociales sobre los que las políticas públicas intentan influir, de modo que el análisis de políticas poco puede hacer para ordenar el cambio en presencia de factores como las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la divergencia de intereses, la inexistencia de objetivos claros y compatibles sobre qué debe hacerse, las presiones de individuos, grupos y empresas. (Tamayo, 1997, p. 292).

Dicho modelo se caracteriza, según Dente y Subirats (2014) porque: 1) los valores, los objetivos y el análisis empírico de la acción a desarrollar no pueden considerarse de manera autónoma, sino que están estrechamente entrelazados; 2) dado que fines y medios no pueden diferenciarse de manera total, el análisis de la adecuación de los medios a la consecución de fines es a menudo inapropiado o limitado; 3) la prueba que una *policy* es apropiada, acostumbra a surgir del hecho de que diferentes analistas estén de acuerdo en su adopción, sin que necesariamente lo estén en que sea el medio mejor o más adecuado para un objetivo compartido; 4) el análisis sobre las alternativas y consecuencias de cada una, está radicalmente limitado; y 5) una serie de comparaciones sucesivas reduce o elimina cualquier posible confianza en que la teoría lo resolverá.

Frente a este aspecto, Lindblom (1980) plantea que el modelo incremental “funciona bien porque parte de la existencia de una pluralidad de actores, y el conocimiento producido deriva esencialmente de su interacción... [...] y la verdadera importancia de la interacción entre actores radica en que ésta produce mejores resultados” (como se cita en Dente y Subirats, 2014, p. 70). Por lo que el acuerdo entre actores centra la legitimación también, en el proceso decisorio de las políticas públicas.

Los anteriores modelos difieren esencialmente, en la manera en como se le atribuye importancia a la toma de decisiones en la formulación de políticas públicas. Estos no son los únicos enfoques, diversos autores han propuesto instrumentos de análisis para este proceso, en el que articulan elementos de los anteriores planteamientos, tal y como lo

postula Etzioni (1967) con el modelo *mixed scanning* en el que según lo expuesto por Porta (1988), este modelo decisional se basa en la distinción entre las decisiones fundamentales y las incrementales; las primeras guían el proceso básico de las elecciones y el contexto en el que se despliegan las decisiones incrementales, permitiendo así una revisión amplia de la alternativa al decisor y elegir en un marco o escenario previamente configurado. O el modelo de March & Olsen (1976) de *garbage-can*, que según Dente y Subirats (2014), el proceso de toma de decisiones está basado en la casualidad puesto que las preferencias de los actores no son externas, pues estas se van configurando durante un proceso de elección, generalmente extenso.

Sin embargo, y compartiendo la postura de Dente y Subirats (2014) el modelo incremental presenta mayor relevancia y campo de análisis del modelo de toma de decisiones, toda vez que el conflicto entre actores que parte de los intereses que estos poseen, genera un acuerdo entre los mismos, dando tratamiento al problema público. En este sentido la mejor alternativa de solución no será la más óptima o agradable, sino aquella sobre la que es posible llegar a un acuerdo entre los actores, es decir, llegar a compromisos a partir de intereses en conflicto, Así pues,

los resultados de un proceso de toma de decisiones de política pública dependen de la interacción de tipos diferentes de actores, con diferentes objetivos y roles diferentes, que dentro de una *network* o entramado que puede tener diferentes características, se intercambian recursos, utilizando diferentes modalidades de interacción, para conseguir un acuerdo, dentro del contexto decisional determinado. (Dente y Subirats, 2014, p.80).

### **3.2 Actores y roles de actores**

Antes de abordar la categoría de roles de actores, se hace necesario analizar el concepto de actor (res) y su clasificación como institucionales y de la sociedad civil y como 1) políticos; 2) burocráticos; 3) con interés especial; 4) con interés general y 5) expertos, pues su participación en el tratamiento de la problemática pública influye toda vez que estos intervienen en el proceso de formulación y toma de decisiones. Autores como Dente y

Subirats (2014) señalan que para el análisis de las políticas públicas es necesario la identificación de actores, pues para “comprender cómo se ha desarrollado un proceso de toma de decisiones, o para prever cómo se desarrollará, es necesario entender quién, dentro del proceso, puede contribuir a determinar el desarrollo y los resultados del mismo con sus estrategias y acciones” (p. 83). En este sentido, Knoepfel et al (2007) exponen que

todo individuo o grupo social vinculado con el problema que origina la política pública debe considerarse actor potencial del “espacio” de la mencionada política aun si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias fases de una intervención pública (p. 12).

Esta definición resulta importante, puesto que amplía la posibilidad de influencia de múltiples actores que, fundamentados en la racionalidad, efectúan comportamientos directos o indirectos basado en sus intereses u objetivos, capacidad de movilizar recursos y generar alianzas con el fin de defender sus prioridades.

Asimismo, es importante señalar que de acuerdo al objeto de investigación, estos actores pondrán ser clasificados en institucionales y de la sociedad civil, los primeros hacen referencia a aquellos actores gubernamentales que no forman parte de organizaciones sociales o cívicas y que además representan autoridad y la capacidad de tramitar el problema público y los segundos, representan sujetos colectivos (organizaciones sociales o cívicas) que apelan a organización para defender sus intereses.

En este sentido, Dente y Subirats (2014), plantean que los actores se caracterizan por tener propósitos, pues si se parte de la idea de que éstos son racionales, se infiere que las acciones que realicen van a estar dirigidas a alcanzar un fin u objetivo; dichos objetivos, pueden ser de contenido si las prioridades están relacionadas con la situación problemática y las alternativas de solución, o de proceso si dichas preferencias se vinculan con las consecuencias sobre el problema y las posiciones de los demás participantes. Y una segunda característica tiene que ver con los recursos de acción que tienen a su disposición, sean estos de tipo político, económico, legales y cognitivos (información o modelos interpretativos).

Adicionalmente, Dente y Subirats (2014) de acuerdo con el margen de maniobra o acción de los actores, los clasifica en cinco categorías: 1) políticos; 2) burocráticos; 3) con interés especial; 4) con interés general y 5) expertos. En este orden de ideas, los actores políticos son aquellos que buscan formar consensos e intervenir en los procesos decisionales. Los actores burocráticos, son quienes disponen de un marco formal y legal para su intervención dentro de la política. Los actores con intereses especiales responden al propósito de intervenir en la elección de alternativas en las que se vean directamente afectados sus intereses y objetivos. Los actores con interés general, son aquellos que, si bien no ostentan legitimidad legal y política, buscan la tutela de intereses generales de sujetos que no pueden representarse por sí mismos y, los actores externos, son quienes poseen los conocimientos necesarios para estructurar la problemática pública y proponer alternativas de solución al problema público, desde una perspectiva, necesariamente profesional y especializada.

La complejidad que implica el análisis de actores, de acuerdo con el proceso de toma de decisiones, no solo incluye la posibilidad de determinar sus objetivos, recursos y categorías, sino que, además posibilita “identificar un número limitado de roles, a veces incompatibles entre ellos, que los actores desempeñan” (Dente y Subirats, 2014, p.148). En este sentido, los roles son definidos “como las funciones que los actores desempeñan en el ámbito del proceso decisional concreto y que implica ciertas relaciones con las acciones y comportamientos de cada uno” (Dente y Subirats, 2014, p.148). Sin embargo, es pertinente señalar que los roles no son características de las categorías de actores, solo hacen referencia a una dinámica de un proceso específico. Es decir, que un rol puede ser desempeñado por actores de cualquier índole. De modo que, “la acción de un sujeto tendrá dos conjuntos diferentes de vínculos, uno, el que viene definido por su categoría, y el otro, por el rol que desempeña” (Dente y Subirats, 2014, p. 148). Lo anterior, según los autores, ayuda a la comprensión de los comportamientos de los actores.

En este orden de ideas, es posible reconocer siete roles: 1) el promotor; 2) el director; 3) el opositor; 4) el aliado; 5) el mediador; 6) el *gatekeeper* o portero y 7) el filtro. El rol de promotor hace referencia el sujeto que plantea el problema, es decir, que propone la

necesidad de intervenir para modificar las modalidades de tratamiento de un problema colectivo y/o que propone adoptar una solución determinada” (Dente y Subirats, 2014, p.149). Este sujeto, individual o colectivo, se encarga de implantar la iniciativa o introducir el agendamiento de la problemática pública. Este rol se caracteriza por la presencia de objetivos de contenido y de determinación; en cuanto a los primeros, como ya se mencionó, las prioridades están relacionadas con la situación problemática y las alternativas de solución, y los segundos, en casos donde la transformación es de carácter radical, el esfuerzo, la obstinación y la perseverancia son requisitos necesarios.

El rol del director “puede ser definido como el sujeto que tiene la función de pilotar el proceso, desde la propuesta inicial hasta su conclusión” (Dente y Subirats, 2014, p.151). Su importancia radica en que tanto la decisión de la política como su ejecución, dependen de la articulación de varios actores con distintos intereses. Asimismo, el éxito del proceso demanda la interacción y el interés de los diversos actores, con el fin de tramitar las decisiones y acciones necesarias para el logro de los objetivos. En este sentido, puede afirmarse que el rol del director asume el direccionamiento de la política pública, y para ello debe contar con un conjunto de instrumentos (recursos e información) que aseguren la efectividad de su accionar.

El rol del opositor es aquel “sujeto, individual o colectivo, que actúa y destina sus recursos a impedir las transformaciones” (Dente y Subirats, 2014, p.154), es decir, que procede en contra del proceso de la política pública. Por otro lado, el rol del aliado hace referencia a un actor que “aporta sus recursos a la coalición innovadora llevando acciones en este sentido o simplemente declarando su apoyo” (Dente y Subirats, 2014, p.155), permitiendo la consecución de los objetivos, sean estos de contenido o proceso.

El rol del mediador se define “como un tipo de director que persigue exclusivamente objetivos de proceso y está interesado especialmente en favorecer un acuerdo entre los actores presentes” (Dente y Subirats, 2014, p.156). De manera que la existencia de un conflicto está relacionada con el éxito de este, pues precisamente debe existir una situación que pueda mediar. Según los autores, este no es un rol tan común, pues “la gran parte de

mediaciones que se dan en el sector público se realizan en realidad fuera de cualquier relación profesional y con frecuencia por iniciativa de terceras partes” (Dente y Subirats, 2014, p.157).

El rol del *gatekeeper* o portero hace referencia “al sujeto que, aún sin tener objetivos de contenido –es decir, el hecho de que la solución de *policy* sea adoptada o no, no le conlleva costes o beneficios de ningún tipo – es capaz de ejercer un poder de veto y de bloquear el progreso del proceso de toma de decisiones a causa de los recursos que controla” (Dente y Subirats, 2014, p.157-158). Es decir, este actor tiene el atributo y poder de restringir la iniciativa de intervención pública.

Finalmente, el rol del filtro es aquel actor que representa intereses y recursos de otros, “se trata pues, en cierto modo, de un no actor, en cuanto no tiene objetivos reales que perseguir y las acciones que lleva a cabo no conllevan, si no en una medida pequeña, el uso de los propios recursos” (Dente y Subirats, 2014, p.157-158). En este sentido, su accionar puede influir e incidir en el proceso de la política pública.

#### **4. Capítulo 3: Componentes metodológicos de la investigación**

Este acápite tiene como propósito presentar las estrategias, técnicas e instrumentos que se utilizaron de manera sistemática para orientar el objeto de estudio y la memoria metodológica del proceso investigativo. En este sentido, en la metodología se define “el tipo de investigación, su alcance y método, así como las técnicas e instrumentos utilizados en la recolección de información del fenómeno de estudio” (Placeres, Balderas y Barrientos, 2009, p. 22), permitiendo así la sistematización, análisis y contrastación de la misma; por ello se opta por una visión cualitativa e interpretativa de la investigación para llevar a cabo el proceso de estudio.

En razón de lo anterior, este componente metodológico se divide en dos apartados. El primero, aborda el mapeo de actores como estrategia principal de la investigación; asimismo, se hace referencia al análisis documental y a la entrevista semiestructurada como

técnicas complementarias para la recolección y triangulación de la información. Y el segundo, da cuenta de las modificaciones que tuvieron los componentes principales de la investigación tales como: tema, objetivos, pregunta de investigación, técnicas de recolección de información y sistema categorial.

#### **4.1 Mapeo de actores**

El proceso de formulación de una política pública presupone el trabajo articulado de una multiplicidad de actores, que a partir de su actuar y participación en las dinámicas sociales, influyen en la toma de decisiones con el fin de darle tramitación a una problemática pública. Para fines del objeto de estudio de esta investigación, se tomaron dos tipos de actores; los primeros hacen referencia a la sociedad civil, los cuales aluden a un “conglomerado heterónimo, diverso y continuamente divergente de actores y sujetos sociales que actuando en el espacio público buscan lo que genéricamente se conoce como el bien común, cada uno de ellos, desde su propia interpretación” (Esquivel y Chávez, 2014, p. 207-208), y los segundos se refieren a los actores institucionales que corresponden a las entidades gubernamentales y administrativas.

Con el fin de dar cuenta del análisis de los actores implicados en el proceso de formulación de la Política Pública de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034, se recurre al mapeo de actores –MAC- como herramienta utilizada desde múltiples disciplinas de las Ciencias Sociales con el fin de estudiar diversos aspectos de un sistema social. En este sentido, el MAC indica un “conjunto de técnicas de análisis para el estudio formal de las relaciones entre actores y el análisis de las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de esas relaciones o de la ocurrencia de determinados eventos” (Hernández, Jiménez y Martíes, 2018, p. 64). De esta forma, el mapeo de actores

supone una herramienta para entender la realidad de un escenario social específico; sirve para “tomar una fotografía” de las personas y grupos que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público. Puede constituirse como el lente que permite identificar actores, intereses, recursos y estrategias de toma de decisión y acción (Silva, 2016, p. 68).

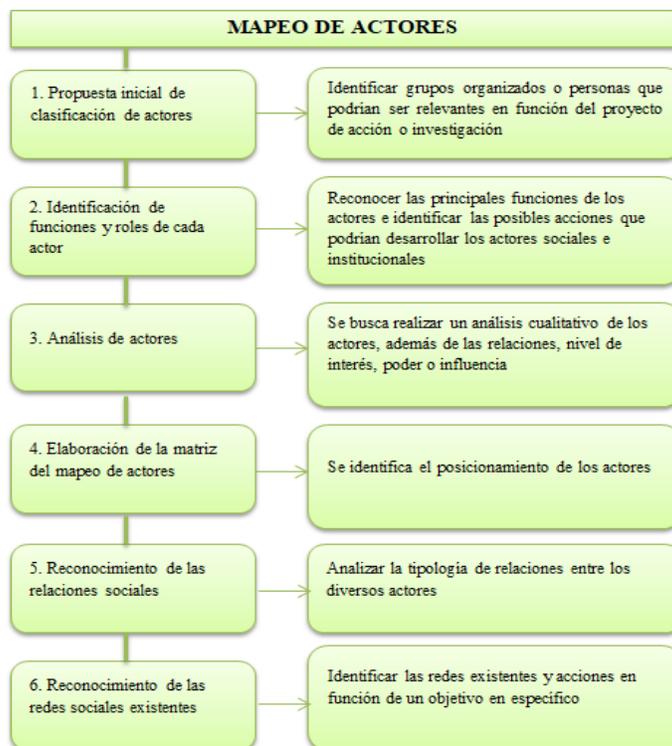
En este sentido, Silva (2016) postula que el mapeo de actores en un proceso determinado del ciclo de la política pública, permite diagnosticar características generales de los actores implicados, sean estas de poder, organización, intereses e identificación de tensiones. El poder puede entenderse como la influencia que posee un actor para impulsar ideas o comportamientos en otros actores; la organización implica, el nivel de congruencia interna articulado con la decisión y las acciones; los intereses refieren la importancia que le da un actor a un tema determinado y la identificación de tensiones señala el reconocimiento de conflictos, enfrentamientos y/o alianzas entre actores. Asimismo, el mapeo de actores puede ser analizado desde un enfoque institucional de política pública, mediante el cual se busca

entender las reglas y el contexto que delimitan (incentivando o desincentivando) comportamientos, relaciones e interacciones de los actores en la Arena de Acción, [...] para luego analizar la naturaleza de los actores involucrados (sus recursos, repertorio de acciones, interés, intereses e influencia en el problema específico), y finalmente, estudiar el entorno de política, las tensiones que surgen de las interacciones y las dinámicas de cooperación o conflicto entre los participantes (Silva, 2016, p. 72).

Por otro lado, Algranati, Bruno y Lotti (2012) plantean que en la elaboración del MAC es necesario especificar el tema o problema, identificar los actores sociales de acuerdo a las características de estos incluyendo sus intereses, capacidad de influencia, incidencia, recursos y demás elementos que, articulados con las variables necesarias, permiten sistematizar y categorizar la información. La cual, posteriormente, será organizada a través de gráficos, esquemas, matrices o mapas.

Metodológicamente, el MAC puede ser elaborado desde múltiples enfoques y perspectivas. Una de ellas lo propone Tapella (2007) a través de los planteamientos de Pozo-Solis (2007) y EC-FAO (2006) en el que se analizan diversos elementos como se expresa en el siguiente diagrama:

### Diagrama 3. Mapeo de actores



Fuente: Elaboración propia. Adaptada de Tapella, E. (2007).

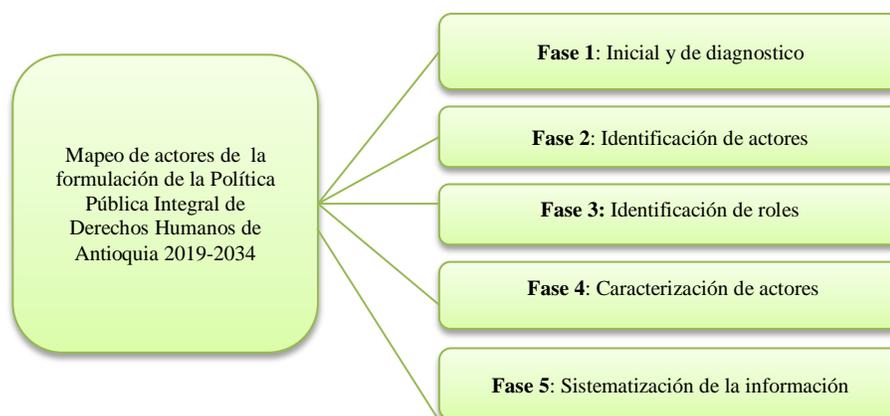
De manera que, la importancia de esta estrategia reside en la “posibilidad de tener información respecto a acciones privadas que suscite el proceso de la política, así como en materia de niveles de compromiso, participación, resistencias, empoderamiento y coaliciones; todo lo cual descansa sobre el conjunto de datos cualitativos” (Centro de Análisis Político, 2012, p 172), que permiten diferenciar, cuáles actores son influyentes en el proceso político; pues este mapeo no solo proporciona herramientas para el análisis de los atributos y relacionamientos de actores, sino que también, posibilita determinar qué rol desempeñan, según la tipología que proponen Dente & Subirats (2014) dentro del proceso de formulación de la política pública, sean estos de promotor, director, opositor, aliado, mediador o de filtro.

En este sentido, Tapella (2007) refiere que con el mapeo de actores

se busca no solo tener un listado de los diferentes actores que participan en una iniciativa, sino conocer sus acciones y los objetivos de su participación. En tal sentido, es importante destacar que en el mapeo de actores hay que identificar roles y poderes de los actores sociales más relevantes. El MAC debe mirar más allá del panorama superficial de roles de los diferentes actores: ¿quién presiona y por qué? ¿Quién no es escuchado? ¿Quiénes son los afines y quiénes los opuestos?, ¿qué capacidad de influenciar las acciones de otros tienen determinados actores?, ¿cuáles son más vulnerables?, etc. (p. 2-3).

De manera que, para este proceso investigativo, el MAC como estrategia metodológica permitió la cualificación de los actores institucionales y de la sociedad civil que participaron en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034. Esta herramienta se desarrolló a través de 5 fases, basadas en el modelo que expone Tapella (2007), adaptadas al objeto de estudio, las cuales se explican a continuación:

#### **Diagrama 4. Mapeo de actores de la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034**



Fuente: Elaboración propia.

**Fase 1:** La fase inicial y de diagnóstico consistió principalmente en la recolección de información secundaria referente al proceso de formulación de la política pública. Para ello se empleó el análisis documental como técnica de investigación complementaria cuyo fin consistió en identificar y analizar información que, posteriormente, fue ordenada y sistematizada para valorar su utilidad y pertinencia en relación con el objeto de estudio. En este sentido, la clasificación de la información tuvo en cuenta como principal categoría de estudio la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034; dando como resultado de la búsqueda, un inventario de documentos relacionados primordialmente con la Ordenanza 012 del 2019 por medio de la cual se adopta la política pública, la cartilla que expone los elementos constitutivos de la misma y los talleres realizados por la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Antioquia en cabeza de la Dirección de Derechos Humanos; los cuales se desagregan en sectoriales y poblacionales.

Los primeros, incluyen la participación del sector del adulto mayor, población LGBTI, afrodescendiente, con discapacidad, indígena, población room, defensores y defensoras de derechos humanos, universidades, jóvenes, mujeres y víctimas. Los segundos, incluyen ejercicios realizados con la contribución de poblaciones de las 9 subregiones del Departamento de Antioquia (Valle de Aburrá, Bajo Cauca, Norte, Nordeste, Suroeste, Occidente, Oriente, Urabá y Magdalena Medio). De manera que, estos talleres representan una fuente de información relevante, toda vez que registran actividades y respuestas que sirvieron de apoyo para unificar la problemática pública y la construcción colectiva de las alternativas de solución.

Este proceso permitió obtener un balance de documentos y un acercamiento a los posibles actores que participaron en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034, además, de plantear la necesidad de rastrear información de fuentes primarias para nutrir el mapeo de actores de la política pública.

**Fase 2:** La fase de identificación de actores se fundamentó en el reconocimiento de grupos, organizaciones o instituciones relacionadas con la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034. En este sentido, como herramienta

principal de recolección de información se realizó un listado completo y preliminar de los actores; teniendo como principal criterio de clasificación, la participación de cada uno de estos en el proceso y su reconocimiento y/o nombramiento en las fuentes documentales o conversacionales. Asimismo, el ejercicio permitió determinar si su naturaleza era de carácter institucional o social y posteriormente, se realizó su distinción de acuerdo con la tipificación propuesta por Dente & Subirats (2014), si corresponden a actores políticos, burocráticos, con interés especial, con interés general y expertos.

**Fase 3:** La fase de identificación de roles posibilitó la clasificación de cada uno de los actores seleccionados según sus funciones, competencias frente a la búsqueda colectiva de las posibles soluciones y alternativas al problema público de acuerdo a los hallazgos en las fuentes documentales y al listado de roles que Dente & Subirats (2014) proponen: promotor, director, opositor, aliado, mediador, portero y de filtro.

**Fase 4:** La caracterización de actores permitió la identificación de las características y atributos generales de los actores previamente reconocidos; teniendo en cuenta sus objetivos misionales, el tipo de actor y el rol que desempeñaron en el proceso de formulación de la política pública.

**Fase 5:** La sistematización de la información permitió diligenciar y consolidar en una matriz de Excel todos los datos recolectados en cada una de las fases anteriores. Y en este orden de ideas, el instrumento permitió identificar y caracterizar los actores y los roles de los participantes en el proceso de formulación de la política pública y se compone de seis categorías, a saber: nombre del actor, objetivo o misión, tipo de actor, tipo de rol, justificación y fuente; tal como se expone en la siguiente tabla:

**Tabla 1: Matriz Mapeo de actores de la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034**

NOMBRE DEL ACTOR	OBJETIVO -MISIÓN	ACTOR	TIPO DE ACTOR	TIPO DE ROL	JUSTIFICACIÓN	FUENTE	OBSERVACIONES
Identificación del actor	Propósitos y/o alcances misionales del actor	Identificar si el actor es institucional o de la sociedad civil	Identificar y analizar si el rol del actor es político, burocrático, de intereses especiales, intereses generales o experto	Identificar y analizar si es promotor, director, opositor, aliado, mediador, portero o de filtro	Apoyo o respaldo de la conveniencia del actor seleccionado	Origen de la información del actor	Comentarios y/o observaciones

Fuente: Elaboración propia

#### 4.1.2 Análisis documental y entrevista semiestructurada

El análisis documental se constituye como una técnica de análisis, validación y recolección de información representada en documentos impresos, electrónicos o audiovisuales, la cual es implementada de manera transversal en todas las etapas del proceso investigativo; pues se refiere a “una forma de investigación técnica, a un conjunto de operaciones intelectuales, que buscan describir y representar documentos de forma unificada y sistemática para facilitar su recuperación” (Dulzaides y Molina, 2004, p 2).

En este sentido, Galeano (2004) expresa que el estudio de los documentos posibilita una interacción entre el investigador y los textos a través de preguntas que orientan el objeto de estudio y se realiza “la revisión cuidadosa y sistemática de estudios, informes de investigación, estadísticas, literatura y, en general, documentos con el fin de contextualizarlos y estar al día sobre lo que circula en el medio académico en relación con el tema que se pretende estudiar” (Galeano, 2004, p. 113). Así pues, el análisis documental

hace de sus fuentes de información (numérica y no numérica) su materia básica. La revisión de archivos y el análisis de contenido se convierten en técnicas fundamentales de su trabajo. [...] de la información que se adquiere a partir de los documentos, se elabora un dato para

confrontar y triangular con información obtenida de diferentes, o de otros actores sociales, con el objetivo de posibilitar su validación (Galeano, 2004, p. 115).

El análisis documental implica la identificación de patrones respecto a visiones y perspectivas de diversos autores frente a una realidad social concreta que conlleva, en un primer momento, a la consulta de materiales y, posteriormente, lo que Galeano (2004) denomina gestión o implementación documental, en el cual se requiere el inventario de documentos existentes y disponibles sobre el tema de estudio, la clasificación de los mismos de acuerdo a las fuentes primarias que se encuentran en los archivos públicos o en archivos privados, textos históricos o de primera mano y en secundarias que refieren a monografías, informes de investigación, biografías, cartografías, etc.; además de identificar el nivel de pertinencia.

Luego es necesario elaborar una lectura cuidadosa y minuciosa de los textos con el fin de establecer categorías analíticas “para dar cuenta de patrones, recurrencias, vacíos, tendencias, convergencias, contradicciones, levantamiento de categorías y códigos, y lectura cruzada y comparativa de los documentos sobre los elementos de hallazgos identificados, y obtener una síntesis compresiva de la realidad que se estudia” (p. 118). Por otro lado, la autora también señala que el fin último del análisis y revisión documental

debe ser un informe analítico donde se incluya la relación completa de los documentos encontrados; las fuentes y unidades de documentación consultadas; las decisiones sobre la necesidad del muestreo, y una valoración de los criterios que iluminaron dicha selección, y de los materiales seleccionados con base en los propósitos de la investigación (p. 120).

En este sentido, esta técnica de investigación complementaria se desarrolló a través de la búsqueda y clasificación de información relevante en relación con el objeto de estudio. El rastreo de estos insumos se realizó en diversas bases de datos digitales, de las cuales se priorizaron los repositorios institucionales de la Universidad de Antioquia (OPAC), la Universidad Nacional de Colombia (SINAB) y la Universidad EAFIT (SINBAD), además de los gestores de información de Google Académico, Dialnet, Scielo y Redalyc, de los cuales se extrajeron textos y artículos académicos, y documentos oficiales que fueron útiles

no solo en el marco de la recolección y generación de la misma, si no que permitieron a su vez, dar tratamiento a los datos recolectados que contribuyeron al análisis y el desarrollo de esta investigación.

Otra de las técnicas que se utilizaron para la recolección de información hace referencia a la modalidad de entrevista semiestructurada. Antes de señalar en qué consiste, es importante indicar que, la entrevista hace referencia a

una conversación que se propone un fin determinado distinto al simple hecho de conversar. Es un instrumento técnico que adopta la forma de un diálogo coloquial. [...] se define como la comunicación interpersonal establecida entre el investigador y el sujeto de estudio, a fin de obtener respuestas verbales a las interrogantes planteadas sobre el problema propuesto” (Díaz, Torruco, Martínez y Valera, 2013, p. 163).

Así pues, las entrevistas se caracterizan por ser un proceso comunicativo en el que es relevante la precisión en la información y la comprensión de todo el espectro discursivo del entrevistado, con el fin de recopilar datos necesarios y útiles para la interpretación del proceso investigativo. En este sentido, su finalidad consiste en “acceder a la perspectiva de los sujetos; comprender sus percepciones y sentimientos; sus acciones y motivaciones. Apunta a conocer las creencias, las opiniones, los significados y las acciones que los sujetos y poblaciones les dan a sus propias experiencias” (Schettini y Cortazzo, 2016, p. 19).

Dicho esto, el tipo de entrevista empleada para fines de esta investigación es la semiestructurada, ésta se da a través de preguntas planeadas que pueden ir siendo modificadas en el desarrollo de la misma, por lo que su ventaja radica “en la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades de motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos” (Díaz, Torruco, Martínez y Valera, 2013, p. 163). Es decir, se busca comprender desde el discurso de los diversos autores las perspectivas, problemas y soluciones al objeto de estudio a través de una conversación, pues las preguntas abiertas permiten ampliar los elementos de respuesta y un margen de maniobra del entrevistado en caso de necesitar abordar otros aspectos temáticos durante el encuentro.

Díaz, Torruco, Martínez y Valera (2013) exponen que la entrevista consta de fases o momentos que dan a conocer: 1) la preparación, en la que se proyecta elementos organizativos como la guía de preguntas y objetivos; 2) la apertura, en esta fase se realiza una introducción del tema a abordar, los propósitos, la duración del encuentro y la firma del consentimiento informado para el tratamiento de la información; 3) la fase de desarrollo, indica la ejecución de la entrevista e intercambio de información y 4) el cierre, señala las conclusiones y terminación de la entrevista. Adicionalmente, luego de tener el conjunto de entrevistas, se procede a analizar los datos recolectados y en esta medida asegurar la discriminación de la información en categorías específicas, pues “este proceso iterativo de recopilación y análisis de datos conduce al surgimiento de nuevas categorías (emergentes) durante el proceso de interpretación y teorización que conduce a valiosos resultados” (p. 165).

En últimas, la entrevista lo que busca es obtener información completa y específica que permita nutrir el proceso investigativo a través de otras fuentes en las “que el entrevistador es un observador participante que toma parte y tiende a estructurar aquello que observa para lograr articular la intervención mediante la observación de lo que sucede con el entrevistado, objeto principal de la observación y blanco de la intervención”. (Vélez, 2010, p. 33).

De acuerdo con lo anterior, se realizó la construcción del consentimiento informado que diera cuenta de la naturaleza de la investigación, su objetivo, la población de estudio, sus beneficios, el procedimiento de la investigación, privacidad, confidencialidad, participación y retiro voluntario. Asimismo, fue clave emplear, para la recolección de información, una técnica conversacional que buscó, a través del diseño de un cuestionario de 10 preguntas, reunir datos ausentes o escasos en las fuentes secundarias.

En términos generales la entrevista semiestructurada tuvo como propósito identificar el actor y dar respuesta a aspectos tales como la definición de los actores, su participación, el papel o rol, la injerencia, sus intereses y su relacionamiento o vínculos en el proceso de

formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034 (Ver anexo 3).

Finalmente, la identificación de grupos, organizaciones o instituciones involucrados en la formulación de la política pública a través del mapeo de actores, no solo proporcionó información de los mismos, sino que permitió evidenciar procesos de selección de alternativas, dinámicas de actuación e injerencias en el proceso que, acompañado de la articulación del análisis documental y la entrevista semiestructurada, posibilitan el análisis y comprensión del objeto de estudio.

## **4.2 Memoria metodológica**

Este apartado da cuenta de las variaciones y modificaciones que presentó el proceso investigativo. Esta descripción se llevará a cabo a través de dos fases, la primera refiere a la etapa inicial que corresponde al planteamiento preliminar y final del proyecto y la segunda, expone aspectos relacionados con las técnicas e instrumentos empleados para la recolección, sistematización y análisis de la información.

### **4.2.1 Fase 1: Inicial**

Esta fase se desarrolló a través del curso de Seminario de investigación y sufrió transformaciones en la medida en que se contó con nueva información y la delimitación espacio-temporal de la temática investigativa. Inicialmente el interés de estudio estaba centrado en el tema de análisis de políticas públicas, que como lo señala Velásquez (2009), tiene que ver con “la calidad de sus documentos, a la disponibilidad de evidencias y a su grado de estructuración” (p. 162). Sin embargo, era necesario contar con una propuesta de investigación más clara y definida, en términos de objeto de estudio, objetivos, población involucrada, temporalidad, espacialidad y ruta investigativa.

En razón de lo anterior, se optó por analizar la Política Pública Integral de Derechos Humanos del departamento de Antioquia 2019-2034. La primera formulación investigativa,

consistió en proponer como objeto de estudio, el análisis de las redes de actores que participaron en el diseño y formulación de la política y como título tentativo, redes de actores en la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034. Para este momento, ya se contaba con una delimitación territorial, poblacional y una posible herramienta metodológica que permitiera considerar cuáles eran los actores involucrados en la formulación de la política pública, sí estos correspondían a la categoría de institucionales, sociales, comunitarios, económicos, académicos etc., y su relacionamiento en el proceso de formulación. Así como se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 2: Primera propuesta investigativa**

Objeto de estudio	Objetivos	Metodología	Categorías de análisis
Analizar las redes de actores que participaron en el diseño y formulación de la política y como título tentativo, redes de actores en la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034.	No se presentan	<p><b>Método:</b> Análisis de redes de actores</p> <p><b>Técnica:</b> Revisión documental</p>	<p><b>1ra:</b> Política Pública</p> <p><b>2da:</b> Redes de actores</p>

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, preguntarse por ¿cómo y quién formula la política pública?, implica, no solo identificar la pluralidad de actores que participan en el proceso de toma de decisiones según sus intereses, objetivos, ideologías, recursos, margen de maniobra, vínculos, etc.; participando y moldeando la política pública; sino también, el papel o el rol que podría ejercer cada uno de estos. Es decir, la función que desempeña el actor en la búsqueda colectiva de posibles soluciones y alternativas al problema público, permitiendo así estudiar

el comportamiento y la articulación o no de los actores en la construcción de la política; elementos que logran tener una connotación relevante en la formulación de un proceso de este tipo en el ámbito departamental.

De acuerdo con lo anterior, se generaron cambios significativos respecto al objeto de estudio, pues se priorizó analizar el rol de los actores institucionales y sociales en la formulación de la Política Integral de Derechos humanos del departamento de Antioquia, 2019-2034, planteando así, una forma más estructurada y coherente del objeto, la delimitación poblacional, espacial y temporal, los objetivos iniciales, las principales categorías de análisis y una metodología más acorde a los fines investigativos, además de los instrumentos de recolección de información. Tal como se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla 3: Segunda propuesta de investigación**

Objeto de estudio	Objetivos	Metodología	Categorías de análisis
El rol de los actores institucionales y sociales en el diseño y formulación de la política integral de Derechos humanos de Antioquia 2019-2034	<p><b>General:</b> Analizar el rol de los actores institucionales y sociales en el diseño y formulación de la política pública integral de Derechos humanos de Antioquia 2019-2034</p> <p><b>Específicos:</b> Identificar que actores institucionales y sociales que hicieron parte de la fase de diseño y formulación de la política pública</p>	<p><b>Método:</b> Mapeo de Actores (MAC)</p> <p><b>Técnica:</b> Revisión documental</p>	<p><b>1ra:</b> Política pública (Fase de formulación)</p> <p><b>2da:</b> Actores y rol de los actores</p>

	<p>integral de Derechos humanos de Antioquia 2019- 2034</p> <p>Caracterizar a los actores institucionales y sociales que hicieron parte en el diseño y formulación de la política pública integral de Derechos humanos de Antioquia 2019- 2034</p>		
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Para la tercera y última versión de la propuesta investigativa se realizaron algunos cambios con respecto al acotamiento del objeto de estudio, particularmente en la forma de nombrar los actores sociales, pues fue necesario modificarlo por la categoría de sociedad civil, todo esto con el fin de incluir dentro de esta tipificación un conjunto más amplio de actores sociales. Por otro lado, los objetivos específicos también tuvieron algunas variaciones, así como las técnicas de recolección de información en las que se incluyó la entrevista semiestructurada y finalmente, en cuanto a las categorías analíticas, se especificó el análisis de la formulación de la política pública a través de diversos abordajes teóricos que corresponden al proceso de decisión como el modelo racional, de racionalidad limitada e incremental y la clasificación de los actores (políticos, burocráticos, de intereses generales, intereses generales y expertos) y del rol de los actores (promotor, director, opositor, aliado, mediador, portero y de filtro)<sup>6</sup>. Todo ello con el fin de identificar la importancia que tiene en el proceso de formulación de la política pública la identificación de estos y su contribución para guiar y determinar el desarrollo y los resultados de la interacción de los

---

<sup>6</sup> Elementos teóricos expuestos en el capítulo 2

procesos de toma de decisiones en la esfera pública. Así como se expone en la siguiente tabla:

**Tabla 4: Propuesta final**

Objeto de estudio	Objetivos	Metodología	Categorías de análisis
<p>Análisis de los roles de los actores institucionales y de la sociedad civil en la formulación de la Política Pública Integral de derechos Humanos del departamento de Antioquia 2019-2034</p>	<p><b>General:</b>            Analizar los roles de los actores institucionales y de la sociedad civil en el diseño y formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos del departamento de Antioquia 2019-2034.</p> <p><b>Específicos:</b>            Identificar los actores institucionales y de la sociedad civil que hicieron parte de la fase de diseño y formulación de la política pública integral de Derechos humanos del departamento de Antioquia 2019-2034.</p> <p>Evidenciar los roles de los actores institucionales y de la sociedad civil en la fase de diseño y formulación de la Política Pública integral Derechos</p>	<p><b>Método:</b>            Mapeo de Actores (MAC)</p> <p><b>Técnica 1:</b>            Revisión documental</p> <p><b>Técnica 2:</b>            Entrevista semiestructurada</p>	<p><b>1ra:</b> Formulación de la política pública (proceso de toma de decisiones: Modelo racional, racionalidad limitada, incremental).</p> <p><b>2da:</b> Actores Institucionales y de la sociedad civil (políticos, burocráticos, de intereses generales, intereses generales, expertos) y rol de los actores (promotor, director, opositor, aliado, mediador, portero, filtro)</p>

	<p>Humanos del departamento de Antioquia 2019-2034.</p> <p>Caracterizar y analizar a los actores institucionales y de la sociedad civil que hicieron parte en el diseño y formulación de la Política Pública integral de Derechos humanos del departamento de Antioquia 2019-2034.</p>		
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

#### **4.2.2 Fase 2: recolección, sistematización, análisis de la información y construcción del informe**

Esta fase está relacionada con las técnicas de recolección, sistematización y análisis de la información teórica y empírica referente al objeto de estudio. En este sentido, el proceso se realizó en tres momentos, el primero tiene que ver con la revisión documental, el segundo, hace referencia a la caracterización de la información de los actores y el tercero, refiere a la construcción del instrumento de la entrevista semiestructurada. Antes de describir cada una de las etapas, es importante aclarar que el desarrollo de esta fase se tardó más de lo esperado, debido a la emergencia sanitaria y cuarentena por el Covid- 19 y al Paro Nacional que se llevó a cabo desde el 28 de abril hasta el 12 de Julio del 2021, por lo que las actividades académicas estuvieron suspendidas y entre ellas, algunas relacionadas con el presente objeto de estudio.

Sin embargo, es necesario aclarar y resaltar que durante el desarrollo de la técnica complementaria de la entrevista semiestructurada, solo se llevó a cabo una de las cuatro

planeadas inicialmente, debido a los inconvenientes que se presentaron para contactar a los actores que hicieron parte del proceso de formulación de la Política Pública; entre los que se destacan principalmente la falta de compromiso para asistir a los encuentros programados y reprogramados, la negación a ser partícipe de la entrevista, el desconocimiento de algunos actores institucionales y de la sociedad civil respecto a la existencia de la política pública y de los enlaces designados por cada municipio para la participación de los talleres realizados por la Gobernación de Antioquia. Por lo anterior, y en razón de la ausencia de información primaria, el análisis de la presente investigación se hizo a partir de los datos recolectados de la única entrevista ejecutada, pero fundamentalmente en la información recolectada a través de las fuentes secundarias.

Inicialmente se realizó un rastreo de fuentes documentales que dieron cuenta del proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034, tales como la ordenanza, la cartilla y los talleres que realizó la Gobernación de Antioquia en cabeza de la Secretaría de Gobierno; documentos que permitieron la recolección, análisis y sistematización de la información. Así pues, estos materiales posibilitaron el acceso a nueva información, la cual, posteriormente, fue codificada con el fin de caracterizar e identificar a los actores involucrados en la formulación, a través de la matriz de Excel (ver tabla 1: Matriz Mapeo de actores de la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034). Lo anterior, responde no solo a los objetivos de la investigación, sino que sirve como herramienta analítica de apoyo del mapeo de actores.

Finalmente, fue necesario emplear una técnica conversacional que permitiera acceder a información que no se encontraba en las fuentes documentales, por lo que se procedió a la construcción preliminar de la entrevista semiestructurada y del consentimiento informado, que luego de algunas modificaciones, esta cuenta con 10 preguntas para desarrollar el instrumento, asimismo se contactó a algunos actores institucionales y de la sociedad civil a través de correos electrónicos y llamadas telefónicas. Sin embargo, la recepción de estas, en algunos casos no fue favorable y sumado a los contratiempos descritos anteriormente, retrasó la culminación de esta fase. Pese a esto, en el mes de agosto del año 2021 se realizó

una entrevista a un actor social (ver anexo 3) que permitió posteriormente, subsanar información ausente y relevante que, articulada con el rastreo de información documental, logró exponer los hallazgos y conclusiones del proceso investigativo.

### **4.2.3 Fase 3: construcción del informe**

Luego de contar con la información teórica y empírica recolectada para el desarrollo de la presente investigación, se procedió a la construcción del informe final; el cual se basó principalmente en la triangulación de la información secundaria con los hallazgos de la entrevista realizada; este fue principal inconveniente para el desarrollo del escrito, pues al no contar con el número de entrevistas planeadas inicialmente, se limitó el contraste de la información, identificación y clasificación del rol de los actores institucionales y de la sociedad civil en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034. Sin embargo, se decidió comenzar con el análisis y redacción del documento con la información ya obtenida, y esta dio como resultado, posterior a varias modificaciones, la construcción del informe final subdividido en cinco capítulos, el primero aborda los antecedentes, formulación y adopción de la política pública mediante ordenanza; el segundo capítulo refiere al marco conceptual que guió el objeto de estudio; el tercero comprende los componentes y la memoria metodológica de la investigación; el cuarto expone los hallazgos del rol de los actores en el proceso de formulación de la política pública y finalmente, el quinto capítulo hace referencia a las conclusiones del proceso investigativo.

## **5. Capítulo 4: Sobre los actores institucionales y de la sociedad civil y su rol en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034**

El presente capítulo tiene como objetivo exponer los resultados principales de la investigación desde un enfoque descriptivo-analítico, a través de dos acápite. El primero, da cuenta de la identificación y caracterización de los actores institucionales y de la sociedad civil que hicieron parte de la formulación de la Política Pública Integral de

Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034 y el segundo, evidencia el rol de cada uno de los actores y el modelo de toma de decisiones que se empleó de acuerdo con la información teórica y empírica con el fin de interpretar y analizar el proceso de formulación de la política pública.

Antes de iniciar con el desarrollo de este capítulo, es necesario aclarar que los actores que se expondrán a continuación no representan la totalidad de grupos, organizaciones o instituciones relacionadas con el proceso de formulación de la política pública, pues la investigación solo refiere a algunos que se identificaron y se clasificaron en la fase de recolección, sistematización y análisis de la información.

### **5.1 Actores institucionales y de la sociedad civil en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034**

Dente y Subirats (2014) plantean que el estudio de las dinámicas decisionales en las políticas públicas debe realizarse, inicialmente, desde la identificación de los actores y de sus objetivos, pues para interpretar este proceso se hace relevante reconocer quién o quiénes se articulan para moldear, interferir o guiar el desarrollo de la misma y la búsqueda colectiva de la mejor alternativa de solución para la problemática pública. En este sentido, y como se mencionó anteriormente, “todo individuo o grupo social vinculado con el problema que origina la política pública debe considerarse actor potencial del “espacio” de la mencionada política aun si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias fases de la intervención pública” (Knoepfel et al, 2017, p. 12). Es así como la conducta de los actores puede ser referida como directa o indirecta y ello obedecerá entre otras cosas, a sus intereses, a la capacidad de movilizar y activar recursos y a las coaliciones que puedan formar dentro de las dinámicas decisionales.

Así pues, desde este proceso investigativo se pudo observar que en la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034 no solo confluyen una pluralidad de actores acompañados de intereses, recursos y demás, que orientan estrategias y acciones para determinar la política, sino que también...

es el resultado de un amplio proceso participativo, en el cual los distintos actores sociales e institucionales de todos los territorios y sectores del departamento plasmaron su visión sobre las principales problemáticas y propuestas de solución en materia de derechos humanos, en una perspectiva de 16 años. En este sentido, esta Política se constituye en un instrumento de acción a largo plazo que, más allá de un gobierno concreto, recoge la visión de los habitantes del Departamento sobre una agenda integral de derechos humanos (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 5).

Dentro de este marco analítico, se logró identificar la participación de cincuenta y siete (57) actores institucionales y de la sociedad civil, tal como se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla 5: Actores institucionales y de la sociedad civil**

<b>ACTORES INSTITUCIONALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL</b>	
1	Gobernación de Antioquia
2	Secretaría de Gobierno
3	Secretaría de Educación
4	Secretaría Seccional de Salud y Protección Social
5	Secretaría de Mujeres de Medellín
6	Secretaría de Participación Ciudadana y de Desarrollo Social
7	Dirección de Equidad y Género de la Ceja
8	Dirección de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario
9	Comité Departamental de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
10	Comité de Impulso de la Política Pública
11	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
12	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional- Programa de Derechos Humanos (USAID)
13	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
14	Organización de Naciones Unidas- Derechos Humanos (ONU)
15	Gerencia Indígena
16	Gerencia de Afrodescendientes
17	Alcaldes Municipales
18	Concejales Municipales
19	Personeros Municipales
20	Procuraduría Regional de Antioquia
21	Defensoría Regional del Pueblo
22	Policía Nacional de Colombia
23	Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (MEVAL)

24	Ejército Nacional de Colombia
25	Mesa Territorial de Garantías para los Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos y Líderes Sociales
26	Mesas Regionales de Derechos Humanos y Ciudadanía
27	Mesa Departamental de Víctimas de Antioquia
28	Mesas Municipales de Víctimas
29	Mesa Departamental de Infancia y Adolescencia
30	Universidad Católica Luis Amigó (FUNLAM)
31	Universidad San Buenaventura (USB MEDELÍN)
32	Universidad Autónoma Latinoamericana (UNLAULA)
33	Universidad Pontificia Bolivariana (UPB)
34	Universidad de Medellín (UDEM)
35	Universidad de Antioquia (UDEA)
36	Red de Cabildantes de Antioquia
37	Organización Indígena de Antioquia
38	Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)
39	Consejo de Sabios
40	Defensores de Derechos humanos
41	Unidad de Víctimas
42	Comisión Consultiva de Afrodescendientes de Antioquia
43	Comité Departamental de Discapacidad
44	Fundación Discapacitados de Antioquia
45	Profesores Universitarios
46	Población Indígena
47	Población Afrodescendiente
48	Población LGBTIQ
49	Población Víctima del Conflicto Armado
50	Población en Situación de Discapacidad
51	Adulto Mayor
52	Enlaces de Víctimas
53	Líderes de Derechos Humanos
54	Líderes Sociales
55	Líderes Comunitarios
56	Movimiento Ríos Vivos
57	Corporación Jurídica Libertad

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, cabe señalar que para el caso de algunos actores, como lo son: 1) la Mesa Territorial de Garantías para los Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos y Líderes Sociales; 2) la Mesa Regional de Derechos Humanos y Ciudadanía; 3) la Mesa Departamental de Víctimas de Antioquia; 4) Mesas Municipales de Víctimas; 5) la Mesa Departamental de Infancia y Adolescencia; 6) la Comisión Consultiva de

Afrodescendientes; 7) y los Enlaces de Víctimas, no serán desagregados en una u otra categoría –institucionales o de la sociedad civil–, ya que por sus objetivos misionales están identificados como actores que permiten escenarios de articulación e interlocución en ambas clasificaciones; las mesas, la comisión consultiva y los enlaces hacen referencia a espacios de dialogo, discusión e instancias de participación, retroalimentación y capacitación entre diversos actores institucionales y de la sociedad civil que tienen como fin velar por la promoción, difusión y protección de sus intereses particulares, por lo que su clasificación aparecerá en ambas categorías, pues esta varía de acuerdo al escenario en el que se desarrolle su participación e influencia dentro del proceso de formulación.

Los actores institucionales representan las entidades gubernamentales y administrativas que poseen autoridad y la capacidad para gestionar, planear y tramitar estrategias para las posibles soluciones o alternativas de la problemática pública. Estos actores pueden ser asociados, por un lado, con los actores públicos que, en términos de Knoepfel et al, (2017), se relacionan con un grupo “estructurado por la reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos y por otras reglas institucionales menos formales, en el cual se reúnen todos los actores públicos implicados en la elaboración y ejecución de una política pública” (p.14), por lo que su investidura los dota de responsabilidad y control sobre el proceso. Y por otro lado, para términos del objeto de estudio, refiere a los actores que no forman parte de instituciones cívicas o sociales. En este sentido, en el proceso de formulación de la Política Pública se identificaron cuarenta (40) actores institucionales, tal como se expone en la siguiente tabla:

**Tabla 5: Actores Institucionales en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034**

ACTORES INSTITUCIONALES	
1	Gobernación de Antioquia
2	Secretaría de Gobierno
3	Secretaría Seccional de Salud y Protección Social
4	Secretaría de Educación
5	Secretaría de las Mujeres (Medellín)
6	Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social

7	Dirección de Equidad y Género (La Ceja)
8	Dirección de Derechos Humanos, Derecho internacional Humanitario
9	Comité de Impulso de la Política Pública
10	Comité Departamental de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario
11	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – Programa de Derechos Humanos (USAID)
12	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
13	Organización de Naciones Unidas – Derechos Humanos (ONU)
14	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
15	Procuraduría Regional de Antioquia
16	Defensoría Regional del Pueblo
17	Policía Nacional de Colombia
18	Ejército Nacional de Colombia
19	Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (MEVAL)
20	Alcaldes Municipales
21	Personeros Municipales
22	Concejales Municipales
23	Gerencia Indígena
24	Gerencia Afrodescendiente
25	Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)
26	Unidad para las Víctimas
27	Profesores Universitarios
28	Universidad Católica Luis Amigó (FUNLAM)
29	Universidad San Buenaventura-Medellín (USBMED)
30	Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)
31	Universidad Pontificia Bolivariana (UPB)
32	Universidad de Medellín (UDEM)
33	Universidad de Antioquia (UDEA)
34	Enlaces de Víctimas <sup>7</sup>
35	Mesa Departamental de Infancia y Adolescencia
36	Mesa Territorial de Garantías para los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales
37	Mesas Regionales de Derechos Humanos y Ciudadanía
38	Mesa Departamental de Víctimas de Antioquia
39	Mesas Municipales de Víctimas
40	Comisión Consultiva Afrodescendientes de Antioquia

Fuente: Elaboración propia

<sup>7</sup> Estos actores subrayados aparecerán en ambas clasificaciones (institucionales y de la sociedad civil) debido a sus objetivos misionales.

En este orden de ideas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) señala que los actores de la sociedad civil la componen “instituciones cívicas y sociales, y organizaciones que dan forma a la fundación de una sociedad funcional. La presencia de una sociedad civil sólida es esencial para asegurar la democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo” (Recuperado de: <https://www.oas.org/es/>). Por lo que se encuentran por fuera de las estructuras gubernamentales. Así pues, en el desarrollo investigativo se identificaron veinticuatro (24) actores de la sociedad civil que hicieron parte del proceso de formulación de la política pública, como se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla 6: Actores de la Sociedad Civil en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034**

<b>ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL</b>	
<b>1</b>	Red de Cabildantes de Antioquia
<b>2</b>	Organización Indígena de Antioquia
<b>3</b>	Consejo de Sabios
<b>4</b>	Defensores de Derechos Humanos
<b>5</b>	Comité Departamental de Discapacidad
<b>6</b>	Fundación de Discapitados de Antioquia
<b>7</b>	Líderes Sociales
<b>8</b>	Líderes de Derechos Humanos
<b>9</b>	Líderes Comunitarios
<b>10</b>	Población Indígena
<b>11</b>	Población Afrodescendiente
<b>12</b>	Población LGBTIQ
<b>13</b>	Población Víctimas del Conflicto Armado
<b>14</b>	Población en Situación de Discapacidad
<b>15</b>	Adulto Mayor
<b>16</b>	Movimiento Ríos Vivos
<b>17</b>	Corporación Jurídica Libertad
<b>18</b>	Mesa Territorial de Garantías para los Defensores y Defensoras de Derechos <sup>8</sup> Humanos y Líderes Sociales
<b>19</b>	Mesas Regionales de Derechos Humanos y ciudadanía

<sup>8</sup> Estos actores subrayados aparecerán en ambas clasificaciones (institucionales y de la sociedad civil) debido a sus objetivos misionales.

20	Mesa Departamental de Víctimas de Antioquia
21	Mesas Municipales de Víctimas
22	Mesa Departamental de Infancia y Adolescencia
23	Comisión Consultiva Afrodescendientes de Antioquia
24	Enlaces de Víctimas

Fuente: Elaboración propia.

Desde el enfoque integral que se propone la formulación de la política pública, se contempla la articulación de diversos actores, instancias, organizaciones y niveles territoriales que trabajan en pro de la prevención, promoción, defensa y garantía de los derechos humanos en todo el Departamento, pues dentro de los procesos de *policy* se hace relevante “la pluralidad de los puntos de vista a partir de los cuales los actores intervienen y los criterios con base a los cuales deciden sus opciones y llevan a cabo sus acciones” (Dente y Subirats, 2014,p. 128). En este sentido, y de acuerdo con las categorías que proponen Dente y Subirats (2014), fue posible clasificar a cada uno de los actores institucionales y de la sociedad civil, al menos en cuatro de las cinco categorías: políticos, burocráticos, intereses especiales y expertos.

Cabe señalar que antes de iniciar con la descripción, clasificación y caracterización de los actores, las tipologías que proponen Dente y Subirats (2014) no son excluyentes *per se*, pues según la triangulación de información respecto a sus objetivos misionales, al mapeo de actores y a la recolección de datos teóricos y empíricos pueden trasladarse entre una u otras categorías.

**Tabla 7: Actores Políticos**

	NOMBRE DEL ACTOR	ACTOR	TIPO DE ACTOR
1	Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)	Institucional	Actor Político

Fuente: Elaboración propia

Los actores políticos hacen referencia a “sujetos que basan su pretensión o propósito de intervenir en los procesos decisionales en el hecho de que representan a los ciudadanos, que gozan de un consenso significativo” (Dente y Subirats, 2014, p.132). Así pues, las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) como partido político representa en las dinámicas decisionales de la formulación de la política pública, los intereses y “los derechos de los pueblos indígenas y proponen un modelo alternativo para la sociedad colombiana y las relaciones internacionales [...] decide expresarse como movimiento de carácter social y político, logrando así participación en las decisiones de nuestra nación” (Recuperado de: <http://www.mininterior.gov.co/content/aico>). Asimismo, “prestarán atención a los vaivenes de la opinión pública, a todos aquellos factores que, como la posición adoptada por los medios de comunicación, pueden modificar el consenso de que gozan y su popularidad y, en consecuencia, buscarán aliados que les permitan seguir ampliando su representatividad” (Dente y Subirats, 2014, p.133).

**Tabla 6: Actores Burocráticos**

NOMBRE DEL ACTOR		ACTOR	TIPO DE ACTOR
1	Gobernación de Antioquia	Institucional	Burocráticos
2	Alcaldes Municipales	Institucional	
3	Concejales Municipales	Institucional	
4	Personeros Municipales	Institucional	
5	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales	Institucional	
6	Dirección de Derechos Humanos, Derecho internacional Humanitario y Víctimas	Institucional	
7	Comité Departamental de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario	Institucional	
8	Comité de Impulso de la Política Pública	Institucional	
9	Secretaría de Gobierno	Institucional	
10	Secretaría Seccional de Salud y Protección Social	Institucional	
11	Secretaría de Educación	Institucional	
12	Secretaría de las Mujeres (Medellín)	Institucional	
13	Secretaría de Participación	Institucional	

	Ciudadana y Desarrollo Social	
14	Dirección de Equidad y Género (La Ceja)	Institucional
15	Gerencia Afrodescendiente	Institucional
16	Gerencia Indígena	Institucional
17	Procuraduría Regional de Antioquia	Institucional
18	Policía Nacional de Colombia	Institucional
19	Ejército Nacional de Colombia	Institucional
20	Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (MEVAL)	Institucional

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, los actores burocráticos representan a aquellos “sujetos que basan su lógica o propósito de intervención en la consideración de que las reglas legales les atribuyen una responsabilidad determinada en el proceso de adopción de la decisión” (Dente y Subirats, 2014, p.133). De manera que, se evidenciaron veinte (20) actores correspondientes a esta clasificación. Inicialmente, la Gobernación de Antioquia como principal actor burocrático tiene como objetivo misional

servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Recuperado de: <https://www.antioquia.gov.co>).

Su injerencia e importancia a nivel gubernamental lo posiciona como un actor que desde su capacidad de representatividad y de movilidad de recursos asume una función de liderazgo para identificar estrategias y articular multiplicidad de actores en la tramitación del problema público, además de las propuestas de solución. Por otro lado, junto con los estos alcaldes, concejales y personeros municipales buscan desde cada una de sus funciones, garantizar y proteger el goce efectivo de los derechos humanos en el nivel territorial correspondiente, puesto que poseen autoridad para participar en escenarios de decisión, negociación e incidir en el proceso de formulación de la política pública. Sin embargo, es

importante señalar que estos cuatro actores también podrían ser actores políticos, para efectos de esta investigación, prevalece el papel de actores burocráticos en la medida en que están habilitados formalmente para intervenir en el proceso.

En esta misma línea, la participación de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales resulta coherente en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-3034, toda vez que sus objetivos misionales tiene que ver con la protección y garantía de los derechos humanos de toda la población colombiana, además de la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento “del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, la promoción de una cultura en derechos humanos y el fortalecimiento, tanto de las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, como de los vínculos de cooperación con los organismos internacionales” (Recuperado de: <http://www.derechoshumanos.gov.co/consejeria>).

Asimismo, las secretarías de Salud y Protección Social, Educación, Mujeres, Participación Ciudadana y Desarrollo, representan un papel fundamental en el proceso de formulación, pues desde sus finalidades y propósitos emprenden acciones para recolectar demandas y proponer soluciones, sean estas respectivamente: “dirigir, coordinar y vigilar los sistemas: General de Seguridad Social en Salud y de Protección Social en el Departamento, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia” (Recuperado de: <https://www.antioquia.gov.co/>); “garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes en el Departamento de Antioquia en los niveles de preescolar, básica, media, superior, formación para el trabajo y el desarrollo humano” (Recuperado de: <https://www.antioquia.gov.co/>); “lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas” (Recuperado de: <https://www.antioquia.gov.co/>); y reforzar o guiar los procesos de las “organizaciones comunales y sociales, la implementación del Sistema de Participación Ciudadana, la formación para las veedurías ciudadanas y el control social y la construcción participativa de políticas públicas que permitan la incidencia efectiva de las comunidades en las decisiones públicas” (Recuperado de: <https://www.antioquia.gov.co/>).

También, se resalta la intervención de la Secretaría de Gobierno, pues es la encargada de “crear estrategias y trabajar de manera articulada con la Fuerza Pública para brindarles seguridad a los antioqueños. La labor también incluye el acompañamiento y asesoría de las administraciones municipales para la garantía y el restablecimiento de los derechos de las víctimas” (Recuperado de: <https://www.antioquia.gov.co/>) y fue desde la cual, se llevó a cabo la ejecución de los talleres para la recolección de información sectorial y poblacional en cabeza de la Dirección de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, que es la entidad encargada de

diseñar e implementar políticas públicas tendientes a la protección y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Asimismo, brindar asesoría y asistencia técnica a las autoridades municipales, Fuerza Pública y comunidad organizada en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y coordinar escenarios de participación ciudadana referentes a Derechos Humanos y diseñar e implementar sus planes de acción (Recuperado de: <https://www.antioquia.gov.co/>).

De la misma manera, la Gobernación de Antioquia (2019) expone que la intervención del Comité Departamental de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y del Comité de Impulso de la Política Pública fue fundamental, en la medida en que fue necesaria la conformación, en la fase de alistamiento institucional, de un equipo técnico articulado con algunas instituciones públicas para acompañar el proceso participativo de formulación de la Política Pública.

Por otro lado, la presencia de la Dirección de Equidad de Género (La Ceja) y la Gerencia Afrodescendiente e Indígena en este proceso, fue conveniente, toda vez que, la primera busca “contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad local de género del Municipio, la cual tiene por objeto la promoción de la equidad y el empoderamiento de las mujeres, las niñas y las disidencias sexuales y de género en todos los niveles” (Recuperado de: <https://www.laceja-antioquia.gov.co/>). Por su parte, las Gerencias de Afrodescendiente e Indígena trabajan por el mejoramiento de las condiciones de vida, de desarrollo económico, entre otras, de cada grupo poblacional a través de políticas y programas adaptados para tal fin.

No obstante, es preciso exponer que, si bien estos actores poseen la competencia formal para intervenir en el proceso de formulación de la política pública, la elección de alternativas estará relacionada principalmente con los intereses y objetivos que estos representan y defienden, lo que términos de Dente y Subirats (2014) corresponderían a actores con intereses especiales.

Finalmente, la correspondencia de participación de la Procuraduría Regional de Antioquia en la construcción de la política pública, implica desde sus objetivos, “salvaguardar el ordenamiento jurídico, representa a la sociedad y vigila la garantía de los derechos, el cumplimiento de los deberes y el desempeño íntegro de quienes ejercen funciones públicas” (Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/>). Asimismo, la Policía Nacional, el Ejército Nacional de Colombia y la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (MEVAL), representan a los actores vinculados a la fuerza pública que están a cargo de la Secretaría de Gobierno y se sumaron a la iniciativa de la Gobernación de Antioquia y al Programa de Derechos Humanos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), para dar inicio a la construcción participativa de la Política Pública Integral de Derechos Humanos del Departamento (Gobernación de Antioquia, 2019).

**Tabla 7: Actores de Intereses Especiales**

NOMBRE DEL ACTOR		ACTOR	TIPO DE ACTOR
1	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional- Programa de Derechos Humanos (USAID)	Institucional	Intereses Especiales
2	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Institucional	
3	Organización de Naciones Unidas -Derechos Humanos (ONU)	Institucional	
4	Dirección de Derechos Humanos, Derecho internacional Humanitario y Víctimas	Institucional	
5	Comité Departamental de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario	Institucional	

6	Comité de Impulso de la Política Pública	Institucional
7	Gerencia Indígena	Institucional
8	Gerencia Afrodescendiente	Institucional
9	Dirección de Equidad y Género (La Ceja)	Institucional
10	Defensoría Regional del Pueblo	Institucional
11	Mesa territorial de Garantías para los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales	Sociedad Civil - Institucional
12	Mesas Regionales de Derechos Humanos y ciudadanía	Sociedad Civil - Institucional
13	Mesa Departamental de Infancia y adolescencia	Sociedad Civil - Institucional
14	Mesas Departamentales de víctimas	Sociedad Civil - Institucional
15	Mesas Municipales de víctimas	Sociedad Civil - Institucional
16	Unidad para las Víctimas	Institucional
17	Enlaces de Víctimas	Sociedad Civil - Institucional
18	Comisión Consultiva Afrodescendientes de Antioquia	Sociedad Civil - Institucional
19	Red de cabildantes de Antioquia	Sociedad Civil
20	Comité Departamental de Discapacidad	Sociedad Civil
21	Fundación de Discapacitados de Antioquia	Sociedad Civil
22	Organización Indígena de Antioquia	Sociedad Civil
23	Consejo de Sabios	Sociedad Civil
24	Población Indígena	Sociedad Civil
25	Población Afrodescendiente	Sociedad Civil
26	Población LGBTI	Sociedad Civil
27	Población en situación de Discapacidad	Sociedad Civil
28	Adulto Mayor	Sociedad Civil
29	Defensores de Derechos Humanos	Sociedad Civil
30	Líderes Sociales	Sociedad Civil
31	Líderes de Derechos Humanos	Sociedad Civil
32	Líderes comunitarios	Sociedad Civil
33	Movimiento Ríos Vivos	Sociedad Civil
34	Corporación Jurídica Libertad	Sociedad Civil

Fuente: Elaboración propia

Los actores de intereses especiales hacen referencia a aquellos “que basan su propósito de intervenir en el hecho de que la elección entre alternativas incide directamente sobre sus intereses, sea por los costes que les conlleva o por la posibilidad de obtener beneficios” (Dente y Subirats, 2014, p.135) y en este sentido, se identificaron treinta y cuatro (34) actores.

Inicialmente, se destaca la participación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a través del Programa de Derechos Humanos, quien además de promover la garantía de los derechos humanos, también “trabaja en la prevención y respuesta frente a las violaciones de derechos, facilitan el acceso a los servicios legales ofrecidos por las Casas de Justicia, promueven mecanismos alternativos de resolución de conflictos y apoyan la labor de la Defensoría del Pueblo”(Recuperado de: <https://www.usaid.gov/es/colombia/>); acordó con la Gobernación de Antioquia la asistencia técnica para la construcción participativa de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia “en el marco de la carta local de entendimiento suscrita en el año 2017” (Gobernación de Antioquia, 2019, p.10).

Otros actores que se sumaron a la construcción participativa y consultoría y asistencia técnica de la política pública fueron el Programa de Naciones Unidas (PNUD) y la Organización de Naciones Unidas – Derechos humanos (ONU), pues sus objetivos van encaminados, respectivamente, a la contribución “en la búsqueda de la paz, el desarrollo y el bienestar colectivo a través de acciones, programas, iniciativas y proyectos en temas de desarrollo, paz, reconciliación, gobernabilidad democrática, cumplimiento de ODS, etc.”(Recuperado de: <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home.html>) y a dar prioridad a

las violaciones de derechos humanos más acuciantes, graves y crónicas, en particular aquellas que tienen un peligro inminente para la vida, centra la atención en aquellas personas que corren peligro y son vulnerables en varios frentes, presta la misma atención al ejercicio de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, incluido el derecho al desarrollo. Mide la efectividad de su trabajo a partir del beneficio sustancial que

se obtiene, mediante este, para los individuos del mundo (Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/Pages/Home.aspx>).

En relación con lo anterior, los actores de USAID, el PNUD y la ONU al cumplir funciones de asistencia y consultoría, se posicionan desde una perspectiva profesional en la que a través de conocimientos previos estructuran la problemática pública y las soluciones a la misma; lo que los autores Dente y Subirast (2014) categorizarían también como un actor experto.

Con respecto a la participación de 1) la Dirección de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario; 2) el Comité Departamental de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; 3) el Comité de Impulso de la Política Pública; 4) la Gerencia Indígena; 5) Afrodescendiente; 6) y la Dirección de Equidad y Género (La Ceja), reaparecen en esta clasificación, pues su intervención en el proceso busca precisamente salvaguardar los intereses y propósitos de sus objetivos misionales.

Por otro lado, la relevancia y afinidad del accionar de la Defensoría Regional del Pueblo en la construcción de la política pública significó, en términos de su delegación “impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, en el marco del Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista” (Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/>).

Por su parte, la injerencia en cuanto a la participación de la Mesa Territorial de Garantías para los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales, fue fundamental dentro del proceso debido a que “es un espacio de articulación e interlocución entre las organizaciones defensoras de derechos humanos y las instituciones del Estado responsables de brindar garantías para la labor de defensa de derechos humanos” (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 35). Adicionalmente, se acordó su incorporación al Sistema Departamental de Derechos Humanos con el fin de liderar acciones relacionadas con la promoción y prevención de los derechos humanos en cada uno de los ejes temáticos de la política pública.

En este mismo sentido, 1) las Mesas Regionales de Derechos Humanos y Ciudadanía; 2) las Mesas Departamentales y Municipales; 3) Unidad y Enlaces de Víctimas, y 4) la Mesa

Departamental de Infancia y Adolescencia, pues desde las dinámicas propias de su actuación buscaron proteger y garantizar el bienestar y los derechos del sector poblacional que representan durante el proceso de formulación de la política pública; funciones que también cumplieron 5) la Comisión Consultiva Afrodescendientes de Antioquia; 6) la Red de Cabildantes de Antioquia; 7) el Comité Departamental de Discapacidad; 8) la Fundación de Discapitados de Antioquia; 9) la Organización Indígena de Antioquia; 10) el Consejo de Sabios; 11) la Población Indígena; 12) Afrodescendiente; 13) LGBTIQ; 14) en situación de Discapacidad; 15) Adulto Mayor; 16) Defensores de Derechos Humanos; 17) Líderes Sociales; 18) Líderes de Derechos Humanos; 19) Líderes comunitarios; 20) Movimiento Ríos Vivos y 21) la Corporación Jurídica Libertad, a través de las actividades que se realizaron en el marco de los talleres sectoriales y poblacionales para consolidar las demandas, estructurar el problema público y sus respectivas soluciones.

**Tabla 8: Actores Expertos**

NOMBRE DEL ACTOR		ACTOR	TIPO DE ACTOR
1	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional- Programa de Derechos Humanos (USAID)	Institucional	Expertos
2	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Institucional	
3	Organización de Naciones Unidas -Derechos Humanos (ONU)	Institucional	
4	Universidad Católica Luis Amigó (FUNLAM)	Institucional	
5	Universidad San Buenaventura- Medellín (USBMED)	Institucional	
6	Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)	Institucional	
7	Universidad Pontificia Bolivariana (UPB)	Institucional	
8	Universidad de Medellín (UDEM)	Institucional	
9	Universidad de Antioquia (UDEA)	Institucional	
10	Profesores Universitarios	Institucional	

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, la categoría de expertos representa a los actores que “basan su lógica o propósito de intervención en el hecho de que poseen conocimientos necesarios para estructurar el problema colectivo y/o para formular las alternativas más adecuadas para resolverlo” (Dente y Subirats, 2014, p. 139). Es decir, que detentan una diversidad de conocimientos teóricos y experticia para el análisis de la problemática pública.

Así pues, en esta tipificación se clasificaron diez (10) actores, como se evidencia en la tabla anterior: 1) la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional- Programa de Derechos Humanos (USAID); 2) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); 3) Organización de Naciones Unidas -Derechos Humanos (ONU); 4) Universidad Católica Luis Amigó (FUNLAM); 5) Universidad San Buenaventura-Medellín (USBMED); 6) Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA); 7) Universidad Pontificia Bolivariana (UPB); 8) Universidad de Medellín (UDEM); 9) Universidad de Antioquia (UDEA) y 10) Profesores Universitarios; quienes desde una perspectiva del conocimiento técnico y profesional, permiten interpretar y analizar desde la información técnica y científica el fenómeno público y construir un inventario de soluciones para acompañar el proceso de construcción de la política pública.

## **5.2 El rol de los actores institucionales y de la sociedad civil en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034**

Las lógicas de acción y los comportamientos de los diversos actores en los procesos de toma de decisiones, implica la representación de un papel o rol que se encuentra determinado por las funciones que estos ejercen dentro y fuera del escenario de discusión. En este sentido, y retomando la clasificación de roles que proponen Dente y Subirats (2014), en la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034, se identificaron cuatro de las siete planteadas: el rol de promotor, director, aliado y mediador; todo ello en concordancia con la información teórica y empírica recolectada en todo el proceso investigativo.

Sin embargo, es preciso indicar que en la clasificación que se propone a continuación, correspondiente al rol de los actores institucionales y de la sociedad civil en el proceso de formulación de la política pública, un actor puede representar uno o dos roles simultáneamente, de acuerdo con las acciones que desempeña. Tal como se evidencia en las siguientes tablas<sup>9</sup>:

**Tabla 9: Rol Promotor**

	<b>NOMBRE DEL ACTOR</b>	<b>ACTOR</b>	<b>TIPO DE ACTOR</b>	<b>TIPO DE ROL</b>
<b>1</b>	Gobernación de Antioquia	Institucional	Burocráticos	Promotor
<b>2</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	Institucional	Intereses Especiales	

Fuente: Elaboración propia

El primer rol a resaltar es el del promotor, pues es aquel “sujeto que plantea el problema, es decir, que propone la necesidad de intervenir para modificar las modalidades de tratamiento de un problema colectivo y/o que propone adoptar una solución determinada” (Dente y Subirats, 2014, p.147). En este punto se destaca principalmente la función de la Gobernación de Antioquia y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –Programa de Derechos Humanos (USAID), pues ambos actores iniciaron la construcción de la política pública a través de acciones que permitieron dirigir la propuesta de la problemática pública y, debido a su naturaleza participativa, fue sumando la participación de diversos actores institucionales y de la sociedad civil para determinar colectivamente el objeto a tratar y las posibles alternativas de solución. En este sentido, Zapata (2021) señala que

hay que aclarar que la responsabilidad de la ordenanza es de la Gobernación de Antioquia y nosotros lo que hicimos fue hacerle propuestas y ajustes a lo que tenían previamente, enfatizamos en que era fundamental crear un espacio de vinculación, es decir, que el espacio generara un reconocimiento departamental que fuera casi vinculante de ciertas

<sup>9</sup> Cada una de las tablas sobre los roles de los actores institucionales y de la sociedad civil recoge, a manera de ilustración, cada una de las categorías identificadas anteriormente.

dinámicas y fenómenos que ocurren en materia de riesgo en el Departamento, generando líneas claras de respuesta de la institucionalidad, que hubiera la posibilidad de establecer un canal permanente con la institucionalidad para que las respuestas fueran más efectivas y en esa ordenanza participamos principalmente en que quedara la Mesa Territorial (Entrevista Zapata, 20 de Agosto, 2021).

De manera que el rol que desempeñaron la Gobernación de Antioquia y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –Programa de Derechos Humanos (USAID) en la formulación de la política pública, implicó la capacidad de trabajo y de articulación en función de estructurar, analizar, investigar, moldear y direccionar el objeto de la problemática pública para, posteriormente, regular el proceso y dar comienzo a la construcción participativa de la Política Pública Integral de Derechos Humanos del Departamento, pues estos poseen las capacidades institucionales para reunir los recursos necesario – políticos, económicos, sociales, etc. – que acompañaron y promovieron la iniciativa del proceso y la puesta en marcha de las estrategias acordadas. Es decir, ambos actores propiciaron un escenario de impulso inicial de integración, no solo de actores sino de un conjunto de estrategias decisionales que permitieron reunir las demandas, visiones y lógicas de acción de los actores institucionales y de la sociedad civil partícipes de esta fase.

**Tabla 10: Rol Director**

	<b>NOMBRE DEL ACTOR</b>	<b>ACTOR</b>	<b>TIPO DE ACTOR</b>	<b>TIPO DE ROL</b>
<b>1</b>	Gobernación de Antioquia	Institucional	Burocráticos	Director
<b>2</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	Institucional	Intereses especiales-Experto	
<b>3</b>	Secretaría de Gobierno	Institucional	Burocráticos	
<b>4</b>	Dirección de Derechos Humanos, Derecho internacional Humanitario y Víctimas	Institucional	Intereses especiales	
<b>5</b>	Comité Departamental de Derechos Humanos	Institucional	Intereses especiales	
<b>6</b>	Comité de Impulso de la Política Pública	Institucional	Intereses especiales	

Fuente: Elaboración propia

El segundo rol corresponde al director quien “tiene la función de pilotar el proceso, desde la propuesta inicial hasta la conclusión” (Dente y Subirats, 2014, p.149). Según estos autores, su importancia no solo radica en la toma de decisiones, sino también, en la capacidad de implementar las acciones acordadas a partir de la articulación de las visiones, intereses y lógicas de acción de cada uno de los actores implicados. La Gobernación de Antioquia y USAID, además de cumplir el rol de promotor, coincide también con el rol de director, por poseer la capacidad técnica y los recursos para impulsar y mantener acciones constantes para la prevención y garantía de los derechos humanos en el Departamento.

Por otro lado, según la Gobernación de Antioquia (2019), la importancia del papel de la Secretaría de Gobierno en cabeza de la Dirección de Derechos Humanos articulado con USAID y el Comité de Impulso en el proceso de construcción de la política pública, tuvo que ver principalmente, con su participación activa en las diversas fases de formulación, las cuales estuvieron relacionadas con las etapas de: 1) alistamiento institucional; 2) revisión de insumos y construcción de la propuesta metodológica; 3) agendamiento público; 4) y la validación y socialización de la propuesta final y presentación a la Asamblea departamental.

De acuerdo con lo evidenciado por la Gobernación de Antioquia (2019), la primera fase consistió en establecer un grupo de personas capacitadas pertenecientes a la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno para iniciar el proceso de construcción de la política pública, acompañado del direccionamiento técnico de USAID, incluyendo la presentación de “la propuesta metodológica al Comité Departamental de Derechos Humanos, y se estableció un Comité de Impulso conformado por el equipo técnico y algunas instituciones acompañantes del proceso de formulación de la Política Pública” (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 11).

La segunda fase, refiere al proceso de direccionamiento especializado que se fundamentó en la “revisión y sistematización de los insumos existentes para definir una propuesta de estructura, contenidos y alcances de la Política Pública, sobre la cual desarrollar el proceso siguiente de agenda pública de participación” (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 11). La

tercera fase articuló la participación de los diversos actores, además de las jornadas de trabajo para la formulación de la política pública y, finalmente, en la cuarta fase

con los insumos recogidos en los encuentros y jornadas realizadas, se formuló la propuesta de Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034, la cual contó con dos espacios de revisión, validación y ajustes antes de ser presentada a la Asamblea Departamental. El primero consistió en un encuentro departamental realizado en febrero de 2019 con delegados de los distintos sectores sociales e institucionales que participaron en la fase de agenda pública. El segundo espacio tuvo lugar con las nueve Mesas Regionales de Derechos Humanos, en donde se revisó el proyecto de Ordenanza de la Política Pública (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 11).

Lo que posteriormente, en la cuarta fase, dio como resultado la adopción de la Ordenanza 012 del 29 de abril de 2019 por medio de la cual se adoptó la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034.

**Tabla 11: Rol Aliado y Mediador**

	<b>NOMBRE DEL ACTOR</b>	<b>ACTOR</b>	<b>TIPO DE ACTOR</b>	<b>TIPO DE ROL</b>
1	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Institucional	Intereses Especiales-Experto	Aliado/Mediador
2	Organización de Naciones Unidas (ONU)	Institucional	Intereses Especiales-Experto	
3	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y asuntos internacionales	Institucional	Burocrático	
4	Procuraduría Regional de Antioquia	Institucional	Burocrático	
5	Defensoría Regional del Pueblo	Institucional	Intereses Especiales	
6	Policía Nacional de Colombia	Institucional	Burocrático	
7	Ejército Nacional de Colombia	Institucional	Burocrático	
8	Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (MEVAL)	Institucional	Burocrático	
9	Alcaldes Municipales	Institucional	Burocrático	
10	Personeros Municipales	Institucional	Burocrático	
11	Concejales Municipales	Institucional	Burocrático	
12	Secretaría Seccional de Salud y Protección Social	Institucional	Burocrático	
13	Secretaría de las Mujeres (Medellín)	Institucional	Burocrático	
14	Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social	Institucional	Burocrático	

15	Dirección de Equidad y Género (La Ceja)	Institucional	Burocrático
16	Universidad Católica Luis Amigó (FUNLAM)	Institucional	Experto
17	Universidad San Buenaventura-Medellín (USBMED)	Institucional	Experto
18	Universidad Autónoma Latinoamericana (UNLAULA)	Institucional	Experto
19	Universidad Pontificia Bolivariana (UPB)	Institucional	Experto
20	Universidad de Medellín (UDEM)	Institucional	Experto
21	Universidad de Antioquia (UDEA)	Institucional	Experto
22	Mesa Departamental de Infancia y adolescencia	Institucional-Sociedad civil	Intereses Especiales
23	Mesa territorial de garantías para los defensores y defensoras de Derechos Humanos y líderes sociales	Institucional-Sociedad civil	Intereses Especiales
24	Mesas Regionales de Derechos Humanos y ciudadanía	Institucional-Sociedad civil	Intereses Especiales
25	Mesa Departamental de Víctimas de Antioquia	Institucional-Sociedad civil	Intereses Especiales
26	Mesas municipales de víctimas	Institucional-Sociedad civil	Intereses Especiales
27	Enlaces de Víctimas	Institucional-Sociedad civil	Intereses Especiales
28	Unidad para las Víctimas	Institucional	Intereses Especiales
29	Organización Indígena de Antioquia	Sociedad Civil	Intereses Especiales
30	Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)	Institucional	Político
31	Consejo de Sabios	Sociedad Civil	Intereses Especiales
32	Gerencia Indígena	Institucional	Intereses Especiales
33	Gerencia Afrodescendiente	Institucional	Intereses Especiales
34	Comisión Consultiva Afrodescendientes de Antioquia	Institucional-Sociedad civil	Intereses Especiales
35	Defensores de Derechos Humanos	Sociedad Civil	Intereses Especiales
36	Comité Departamental de Discapacidad	Sociedad Civil	Intereses Especiales
37	Fundación de Discapacitados de Antioquia	Sociedad Civil	Intereses Especiales
38	Población en situación de Discapacidad	Sociedad Civil	Intereses Especiales
39	Población Indígenas	Sociedad Civil	Intereses Especiales
40	Población Afrodescendientes	Sociedad Civil	Intereses Especiales
41	Población LGBTI	Sociedad Civil	Intereses Especiales
42	Adulto Mayor	Sociedad Civil	Intereses Especiales
43	Líderes Sociales	Sociedad Civil	Intereses Especiales
44	Líderes de Derechos Humanos	Sociedad Civil	Intereses Especiales
45	Líderes comunitarios	Sociedad Civil	Intereses Especiales

46	Movimiento Ríos Vivos	Sociedad Civil	Intereses Especiales	
47	Corporación Jurídica Libertad	Sociedad Civil	Intereses Especiales	

Fuente: Elaboración propia

En este apartado se combinan dos clasificaciones de roles, por un lado se encuentran los aliados, quienes refieren a los sujetos “que teniendo objetivos de contenido o de proceso congruentes con los del promotor y/o del director, aporta sus recursos a la coalición innovadora llevando a cabo acciones en ese sentido o simplemente declarando su apoyo” (Dente y Subirats, 2014, p.154) y por el otro, el rol del mediador se define como “un tipo de director que persigue exclusivamente objetivos de proceso y está interesado en favorecer un acuerdo entre los actores presentes” (Dente y Subirats, 2014, p.156).

En este sentido y dependiendo de las dinámicas decisionales del escenario de la formulación de la política pública, un actor puede ser un aliado si busca formar y constituir coaliciones para aumentar la probabilidad de consecución de sus objetivos o intereses, además de crear relaciones de cooperación y coordinación entre los mismos; un ejemplo de ello lo trae a colación Zapata (2021), cuando expone que

Si no se hubieran tenido en cuenta nuestras recomendaciones, no le habiéríamos apostado a ese espacio – lo que se le recomendó a la Gobernación– ¿vamos a participar? Sí, pero denos la posibilidad de que nuestra lectura y análisis quede establecido ahí. Eso no lo hemos tenido en cuenta con el Gobierno Nacional. Hay una política pública nacional pero esa política pública no ha querido tener en cuenta la participación de la sociedad civil, a diferencia de eso, esta vez creo que se logró (Entrevista Zapata 20 de Agosto 2021).

Aludir al rol de mediador, implica que si durante la estructuración de la problemática pública y la delimitación de las alternativas de solución, se presentaron escenarios de conflicto o disenso entre actores que interfirieran con el desarrollo pacífico y participativo de la formulación de la política pública, este, debe conciliar y armonizar las lógicas y los escenarios de acción de los participantes.

En este punto se hace importante señalar, de nuevo, las fases de formulación de la política pública, específicamente la primera etapa de agenda pública y participación, pues algunos de los actores involucrados en este proceso, pertenecen a las categorías de rol de aliado o mediador, pues la construcción participativa de la política pública refirió escenarios e intervención de:

9 Mesas Regionales de Derechos Humanos, 2 encuentros departamentales con delegados sociales e institucionales de los distintos sectores y territorios del departamento, 3 sesiones plenarias del Comité Departamental de Derechos Humanos, una sesión semanal de seguimiento del Comité de Impulso conformado para la Política Pública, 3 sesiones de la Mesa Territorial de Garantías para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, 8 encuentros sectoriales con poblaciones indígena, afrodescendiente, mujeres, LGBTI, adultos mayores, personas en condición de discapacidad y 5 jornadas de trabajo con universidades. (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 12).

Así pues, el rol de cada uno de estos actores en el escenario de formulación, refiere a que dentro del trámite de demandas, la definición de la problemática y el flujo decisional, cada uno de estos representó desde sus intereses el objetivo de su participación en el proceso, lo que determinó sus cursos de acción y apuestas dentro del proceso.

En este sentido, se hace necesario aclarar que la formulación de la política pública no debe interpretarse como un proceso lineal en el que los objetivos, recursos, capacidades e influencia de todos los actores se encuentran en el mismo nivel; pues precisamente, es la defensa de estos intereses lo que supone escenarios de tensión en las arenas de poder de cada actor, espacios que reproducen lógicas de acción conflictivas y, es en este punto, en el que el rol del mediador funciona como un puente de interlocución y de intermediación dentro de las partes, tramitando la disputa, negociando y posteriormente, llegando a un acuerdo. O por el contrario, y de nuevo teniendo en cuenta los intereses de cada actor, se forman coaliciones y se articulan recursos, costos y beneficios que apoyen la mayoría de estrategias decisionales con el fin de lograr la consecución del objetivo que, finalmente, garantice y proteja los derechos humanos en todo el departamento antioqueño.

**Tabla 12: Resumen: tipo de rol, actor, tipo de actor**

<b>Tipo de Rol</b>	<b>Actor</b>	<b>Tipo de Actor</b>
Promotor	Institucional	Burocrático- Intereses Especiales
Director	Institucional	Burocrático- Intereses Especiales
Aliado/Mediador	Institucional - Sociedad Civil	Burocrático-Político- Experto- Intereses Especiales

Fuente: Elaboración propia, basado en las tablas anteriores

Por lo anterior es posible concluir que el actor y el tipo de actor que intervienen en la formulación de la política pública se reúnen en cuatro categorías de roles: el rol de promotor que a su vez involucra actores institucionales de carácter burocrático y de intereses especiales. El rol de director que presenta el mismo patrón descrito previamente y por último, los roles de aliado y mediador que articulan la participación de actores institucionales y de la sociedad civil y que representan dinámicas de acción propias de actores políticos, burocráticos, expertos y de intereses especiales; corroborando así, el enfoque integral con el que contó el proceso de formulación de la política pública, tal como se evidencia en la anterior tabla.

En esta medida, es fundamental señalar que el accionar de cada uno de los roles de los actores en la formulación de la política pública implica desempeñar funciones especiales y estratégicas, que dentro del proceso, tienen como fin último determinar los elementos esenciales que constituyen el diseño de la política pública, lo que Mesa & Murcia (2020) señalan como: 1) el análisis de problemas; 2) la definición de soluciones; 3) el mapeo de actores; 4) metodologías de participación; 5) objetivos; 6) enfoques y principios; 7) líneas estratégicas; 8) instrumentos; 9) planificación y programación; y, finalmente, 10) su viabilidad y factibilidad. Procesos en los que es posible inferir que, previamente, requirieron un trabajo articulado e integral, permeado de discusiones frente a las alternativas de solución, tensiones, oposiciones, relaciones de poder, coaliciones, oportunidades de participación e intervención de los múltiples actores institucionales y de la sociedad civil en el curso de acción de la formulación de la política pública.

Por otro lado, en este marco analítico también fue posible identificar que las dinámicas decisionales en el proceso de diseño y formulación de las políticas públicas o decisiones de *policy* tienen como fin último el reconocimiento de criterios, alternativas y mecanismos a través de los cuales se pretende solucionar una problemática pública, pues, “sirve para reconocer los elementos que han hecho posible la adopción de una determinada elección y por lo tanto el resultado decisional” (Dente y Subirats, 2014, p.81).

De acuerdo con lo expuesto por Dente y Subirats (2014), los procesos en la toma de decisiones comprenden elementos esenciales y estructurales sobre los diversos actores y elementos que intervienen en el mismo y que a su vez, “tienen consecuencias, directas o indirectas, reales o potenciales, sobre toda una colectividad” (p, 38). Por lo que postulan estudiar y analizar estos procesos a través de esquemas teóricos o modelos conceptuales que permiten la identificación de variables y factores determinantes dentro de las actividades decisionales, esto es, poder identificar “el decisor, sus recursos cognitivos, las actividades de búsqueda de las soluciones, las modalidades y los criterios de decisión y sobre todo [...] las relaciones existentes entre los diversos elementos” (p, 57).

Dentro de estos esquemas teóricos y conceptuales, los autores refieren 1) el modelo racional; 2) el modelo de racionalidad limitada; 3) el modelo incremental; y finalmente 4) el modelo cubo de basura; cada uno de estos modelos propone factores relevantes para la comprensión de la toma de decisiones. Por su parte, en el modelo racional, cada uno de los individuos busca elegir la mejor alternativa de solución de acuerdo a sus propios intereses. El modelo de racionalidad limitada expone que el conocimiento es imperfecto y que generalmente se elige la primera opción que se considere viable. El modelo incremental se ha postulado como un enfoque realista e influyente en investigaciones empíricas, desde el cual se plantea que la mayoría de decisiones, específicamente en el marco de las políticas públicas, es el resultado de compromisos entre diversos sujetos o actores y los intereses en conflicto. Y el modelo cubo de basura demuestra que el paso del tiempo no es irrelevante, pues este puede hacer posible o no la relación entre la problemática y la alternativa de solución.

Con respecto a lo desarrollado anteriormente y la información teórico-empírica recopilada durante este proceso investigativo, se pudo identificar que el modelo que se ajusta, a las dinámicas decisionales –pero no el único, pues los otros modelos también enriquecen la comprensión de los fenómenos estudiados– al proceso de formulación de la Política Pública Integral de Derechos humanos de Antioquia 2019-2034, a los actores que influyeron en ella y al rol que cada uno representó, es el modelo de toma de decisiones incremental, pues “una gran parte de las decisiones de *policy* fueron tomadas por actores que tienen intereses diferentes y en conflicto entre ellos y que todos necesitan para llevar a cabo sus objetivos y llegar a acuerdos entre ellos” (Dente y Subirats, 2014, p.77).

El modelo incremental propuesto por Charles Lindblom (1959) “parte de la existencia de una pluralidad de actores y el conocimiento producido deriva esencialmente de su interacción.” (Dente y Subirats, 2014, p.69); aspectos que se vieron reflejados en la articulación y correlación de los actores participantes en las jornadas de talleres que realizó la Gobernación de Antioquia en cabeza de la Secretaría de Gobierno, para buscar conjunta y racionalmente el diseño de estrategias y alternativas de solución a los problemas de derechos humanos en el Departamento, escenario en el que también se establecieron relaciones de poder mediante las cuales se buscó mantener la autoridad, la organización, el consenso, las alianzas o las coaliciones, la movilización y la activación de recursos, las preferencias, los intereses, los objetivos, la interacción y la articulación de múltiples de actores, tipos de actores (burocráticos, políticos, de intereses especiales o expertos) y roles (promotor, director, aliado/mediador) e influencia en los comportamientos de los anteriores; pues la articulación de cada una de estas actividades, según lo planteado por Dente y Subirats (2014), producen mejores resultados.

Asimismo, este modelo, de acuerdo con los autores, no solo es adecuado porque “es capaz de explicar mejor lo que sucede en la realidad, sino también su bondad desde el punto de vista prescriptivo, en cuanto ofrece indicaciones útiles para mejorar el tipo de análisis necesario para preparar las decisiones” (Dente y Subirats, 2014, p. 69), y generar a partir de

un proceso colectivo y participativo, la creación de instancias y escenarios para la protección y garantía de los derechos humanos en el departamento antioqueño.

Finalmente, este modelo es relevante, puesto que permite desarrollar un análisis más integral del proceso de formulación, pues no solo parte de la elección racional de los actores frente a las mejores decisiones, sino que incluye también, otros aspectos a tener en cuenta en el diseño de la política pública como la participación y el rol de los actores en procesos institucionales. Asimismo, el modelo posibilita comprender el fenómeno de estudio como un espacio de deliberación democrático y participativo que buscó el reconocimiento, tanto de los actores implicados como de los contextos de las comunidades antioqueñas en materia de derechos humanos y crear a través de la construcción de una política pública, procesos vinculantes que articulan el trabajo institucional y de la sociedad civil; y el protagonismo en el flujo decisional de estos últimos, refiere la comprensión del diseño de la política pública desde el modelo *bottom up* tal como lo señala Zapata (2021)

si no se hubieran tenido en cuenta nuestras recomendaciones, no le habríamos apostado a ese espacio – lo que se le recomendó a la Gobernación- ¿vamos a participar? Sí, pero denos la posibilidad de que nuestra lectura y análisis quede establecido ahí. Eso no lo hemos tenido en cuenta con el Gobierno Nacional. Hay una política pública nacional pero esa política pública no ha querido tener en cuenta la participación de la sociedad civil, a diferencia de eso, esta vez creo que se logró (Entrevista Zapata, 20 de Agosto, 2021).

## **6. Capítulo 5: A manera de conclusión**

Este apartado presenta algunas consideraciones finales del proceso investigativo que aborda de manera general el proceso de formulación de la política pública y el rol de los actores en la construcción de la misma.

En términos generales, la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034 se fundamentó como un proceso abierto y participativo que involucró las diversas perspectivas y construcción de acuerdos entre los actores institucionales y de la sociedad civil en espacios de diálogos y consensos que desplegaron

acciones y compromisos para garantizar y proteger, a través de lineamientos específicos y estrategias de intervención, los derechos humanos en el departamento de Antioquia, en la que se tienen en cuenta las visiones de los actores directamente afectados y no solo la lectura institucional que se realiza de la problemática.

En este sentido, también es importante señalar que las políticas públicas entendidas como “un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente público” (Dente y Subirats, 2014, p. 41), implica la prolongación constante de acciones y decisiones que trascienden en el tiempo; pues su horizonte temporal, tal como lo plantea la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia del año 2019 al 2034, deja en vilo la concesión futura de acciones institucionales y sociales que fortalezcan el tema de los derechos humanos en el Departamento; pues las políticas públicas no refieren en su conjunto, a unidades mínimas de planificación u operacionalización de acciones, estas por el contrario, suponen la intervención e involucramiento a largo plazo en términos de gestión y alcance. Lo anterior, determina también la capacidad institucional y de la sociedad civil para dar respuesta a posibles demandas sociales según las transformaciones que sufra el problema público a través del tiempo.

Asimismo, la caracterización e identificación de los actores y de los roles (promotor, director, aliado y mediador) que se representaron en el proceso de formulación de la política pública, hace referencia a la importancia sustancial de las dinámicas de acción orientadas a la consolidación de formas de intervención a través del relacionamiento entre la institucionalidad y la sociedad civil con el objetivo de cumplir los propósitos y finalidades de la política pública; roles que incidieron en el direccionamiento del proceso, pues cada uno de estos permeó de manera transversal el proceso de formulación y las lógicas del acción de los actores; por lo que no es necesario jerarquizar la relevancia de los roles, pues se trató de un proceso articulador de visiones, experiencias, capacidades, recursos e instrumentos para cumplir con la finalidad de la política pública.

Si bien la información teórico-empírica recolectada brindó elementos importantes para el desarrollo de esta investigación, la ausencia de la misma limitó las posibles aristas analíticas que implicaban quizás, otros escenarios, atributos y categorías de roles diferentes a los expuestos anteriormente, donde se evidenciaría de manera más específica las favorabilidades o dificultades de representar uno u otro rol, los actores invitados a participar del proceso y su relacionamiento en la formulación de la política pública.

Por otro lado, en cuanto a los hallazgos del proceso investigativo se pudo evidenciar que el rol que desempeñan los actores institucionales está relacionado directamente con el del promotor y director es decir, quienes impulsan y encaminan los procesos de decisión, intereses y objetivos de la política pública, que para este caso, según la información recolectada, fueron los actores institucionales quienes tuvieron más visibilidad en términos de cantidad, en la formulación de la misma.

Por su parte, los actores de la sociedad civil, representaron los roles de aliado y mediador, los cuales favorecieron la construcción de espacios de consenso y dialogo; quienes correspondieron a un número menor de participantes. Dicho esto, podría decirse que el proceso de formulación de la política pública, si bien contó con la participación de una pluralidad de actores de la sociedad civil, a través de escenarios de construcción colectiva que permitieron la articulación entre la gestión administrativa, que recogió perspectivas sociales, diversidades discursivas y de pensamiento de que tuvieron como fin último, aportar al cambio de las dinámicas sociales en torno a la protección, promoción y garantía de los derechos humanos en el departamento antioqueño, se hizo visible una intervención, representación y predominio de la iniciativa institucional en la formulación y construcción de la política pública.

En relación con lo anterior, también es importante hacer referencia a que si bien cada uno de los actores que intervinieron en la formulación de la política pública desarrollaron acciones influyentes en el proceso de toma de decisiones, defendiendo sus intereses; el papel, el rol o la función que ejercieron estos, ayudaron a potenciar la participación y la gestión pública de la problemática colectiva, a través del entendimiento de las diversas

realidades de los actores y la definición de límites de estos dentro del proceso decisional ya sean por su estatus, recursos o autoridad; y es precisamente la defensa de sus objetivos o intereses lo que pone en marcha el proceso de construcción de la política pública.

Adicionalmente, si bien la categoría de rol permite identificar y caracterizar los actores, también posibilita analizar en el marco de sus funciones, las acciones y los comportamientos que cada uno desempeñó en el proceso, es decir, las redes que se formaron a partir de la articulación e interacción de los actores –institucionales y de la sociedad civil-, sin embargo, la falta de información, por la razones descritas en capítulos anteriores, que diera cuenta de estas acciones concretas, restringió el análisis del rol de los actores y la desagregación de actividades diferenciadas que posiblemente dinamizaron el proceso, además de la intervención esencial o indispensable de algunos actores con determinados roles en la construcción participativa de la política pública.

En este sentido, también es importante señalar que el entramado teórico y la ruta metodológica elegida para leer e interpretar el objeto de estudio de esta investigación resultaron adecuados, pues no solo concedieron de sentido y permitieron la operacionalización de los conceptos teóricos, sino también la articulación de la información recolectada; ya que las categorías analíticas y los instrumentos de recolección de información, se convirtieron en elementos fundamentales en el cumplimiento de los objetivos propuestos en este entramado investigativo, posibilitando así analizar, evidenciar y caracterizar los roles de los actores institucionales y de la sociedad civil en la fase de diseño y formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034. Sin embargo, la ausencia de información primaria condicionó el análisis de los hallazgos, pues si se hubiera contado con la cantidad de información esperada, se podría dinamizar, la exploración de los roles y las dinámicas de acción de cada uno de los actores participantes en este proceso, más desde la experticia y visiones misionales de estos, y no principalmente desde los referentes teóricos que hicieron parte del proceso.

Finalmente, esta investigación deja algunas posibles preguntas, las cuales hacen referencia a ¿Por qué se tuvieron en cuenta estos actores institucionales y de la sociedad civil y no

otros que también se encuentren implicados en procesos de la defensa de los derechos humanos? ¿Cuál fue el rol de estos actores en la fase de agendamiento, implementación o evaluación? ¿Fue efectiva la participación de esta multiplicidad actores? ¿Las alternativas de solución colectivas fueron eficientes para abordar la problemática pública? ¿Qué tipo de relacionamiento evidenciaron los actores? Interrogantes, que contado con la información necesaria y precisa, potenciarían avances académicos en futuras líneas de investigación desde la Ciencia Política local y regional en torno a la incidencia de los de los actores en los procesos institucionales que involucran la participación e integración del enfoque social en el desarrollo de las estrategias decisionales en las políticas públicas.

## Referencias Bibliográficas

- Algranati, S., Bruno, D., & Lotti, A. (2012). Mapear actores, relaciones y territorios. Una herramienta para el análisis del escenario social. Cuadernos de cátedra, (3).
- Centro de Análisis Político. (2012). "Mapa de actores para la construcción de una política pública de trabajo decente en Medellín". En: J. Rosado – L. Tobón. Medellín construye trabajos decentes. Medellín: ENS - OIT - Alcaldía de Medellín.
- Defensoría del Pueblo. (2005). ¿Qué son los derechos humanos?, Red de Promotores. Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos; Derecho Internacional Humanitario. Bogotá, Colombia.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Ciencias Sociales, Ariel.
- Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M., & Varela, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. Investigación en educación médica, 2(7), 162-167.
- Dulzaides M., & Gómez, M. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso.
- Enciso, H. A. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. Universitas Humanística, (83), 247-273.
- Esquivel, E., & Chávez, S. (2014). La Sociedad Civil. Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen II: Régimen político, sociedad civil y política internacional, pp. 207-222
- Galeano, M. E. (2004). Estrategias de investigación social cualitativa: el giro en la mirada. Medellín: La Carreta.
- Gobernación de Antioquia. (2019). Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034. Medellín, Colombia.
- Hernández, R., Jiménez, C., & Martínez, V. (2018). Un acercamiento al capital social y al turismo desde el enfoque mixto y mapeo de actores. Antropología Experimental, (18).
- Jaime, F. M., Dufour, G. A., D'Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Dieck, M. H. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia política*, 2(3).
- López, J. A. (2012). Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en la democracia. Aproximaciones para el estudio de la politización de los derechos humanos en Colombia. *Estudios Políticos*, 41, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp.103-123.
- Mesa, X. B., & Murcia, J. A. (2020). Diez elementos constitutivos del diseño de las políticas públicas: una revisión en literatura técnica, académica y organizacional. *Diálogos de Derecho y Política*, (25), 60-77.
- Placeres, R., Balderas, I., & Barrientos, H. (2009). Manual para la Elaboración de Tesis y Trabajos de Investigación. Universidad Politécnica Hispano Mexicana. México.
- Porta, F. P. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de estudios políticos*, (62), 141-162.
- Roth, A. N. (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Schettini, P., & Cortazzo, I. (2016). Técnicas y estrategias en la investigación cualitativa. Series: Libros de Cátedra.
- Silva, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1), 7.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. *La nueva administración pública*, 281-312.
- Tapella, E. (2007). El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Valles, M. S. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Síntesis Editorial.
- Valles, J. (2006). *Ciencia Política una introducción, Las tres dimensiones de la política*. Ariel S. A, Barcelona.

- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.
- Vélez, M. (2007). Un acercamiento metodológico al aprendizaje organizacional y el proceso de toma de decisiones. *El Cuaderno Ciencias Estratégicas*: 1 (1): 21-38.
- Zapata, Y. (2021). Entrevista 20 de Agosto.

## Anexos

### Anexo 1: Problemáticas globales y objetivos

PROBLEMÉTICAS GLOBALES	OBJETIVO
1. Insuficiente cultura de derechos, de participación y de paz en Antioquia	Promover y fortalecer la cultura de derechos humanos, deberes ciudadanos y construcción de paz en el departamento. Para esto, la política pública consagra estrategias educativas y comunicativas didácticas y experienciales que aborden el ser, el saber y el hacer en materia de derechos humanos, paz y participación
2. Existe una multiplicidad de políticas, actores e instancias relacionados con derechos humanos que no están adecuadamente articulados entre sí, generando duplicidad de acciones, desconocimiento del trabajo realizado por unos y otros, y descoordinación de los esfuerzos sociales e institucionales que deberían apostarle a los mismos propósitos.	Impulsar la articulación de actores, instancias, políticas públicas y niveles territoriales en materia de prevención, promoción, seguimiento y garantía de los derechos humanos. Para esto, la Política estructura un Sistema Departamental de Derechos Humanos en el cual convergen los distintos actores e instancias que permitan una mejor coordinación, priorización y definición de acciones
3. Antioquia cuenta con procesos sociales de larga trayectoria y muchas regiones han promovido y sostenido mecanismos y espacios participativos que contribuyen a la promoción, defensa y protección de los derechos humanos. Sin embargo, estos procesos no se dan por igual en todo el departamento, la mayoría son aún muy débiles, y no existe una estrategia departamental que los fortalezca y los integre como escenarios de interlocución social y movilización ciudadana	Fortalecer la interlocución social y la participación ciudadana en materia de promoción, defensa y protección de los derechos humano
4. Si bien existe una amplia normativa legal en materia de derechos humanos, en la mayoría de los casos no hay lineamientos claros y procedimientos concretos para la inclusión y desarrollo del enfoque de derechos en los planes de desarrollo e instrumentos de política pública territoriales.	Orientar la inclusión y desarrollo del enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo y en las demás políticas públicas, programas y planes del departamento y de los municipios en perspectiva de goce efectivo de derechos. A este efecto, la Política contiene líneas de acción concretas en cada eje temático, y establece la obligación del gobierno departamental de incorporarlas, desarrollarlas y asegurarles recursos para su materialización tanto en los planes de desarrollo, como en otros instrumentos de política pública. Así mismo, se prevé la incidencia para que estas líneas de acción sean también desarrolladas a nivel municipal.

Fuente: Elaboración propia, basada en la Cartilla de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034

## Anexo 2: Ejes, problemas y propuesta de solución

EJES TEMÁTICOS	PROBLEMA	POSIBLE SOLUCIÓN
<b>1. Educación y cultura de derechos humanos, ciudadanía y paz</b>	<p>Desconocimiento y baja apropiación de una cultura y lenguaje de derechos humanos por parte de funcionarios públicos y medios de comunicación; falta de continuidad en la implementación de Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos; carencia de cátedras contextualizadas y actualizadas en derechos humanos que tengan en cuenta las diferencias culturales y territoriales, en especial de grupos étnicos; no hay memoria oficial sobre iniciativas regionales de paz que se han adelantado en la región; no existen redes ni mecanismos de articulación, impulso y visibilización de procesos y estrategias exitosos de educación en derechos humanos ciudadanía y paz que se desarrollan en varias regiones del departamento</p>	<p>Estrategias pedagógicas para fortalecer ideas, imaginarios, creencias, discursos y prácticas que promuevan el ejercicio de una ciudadanía activa, consolidando estrategias de promoción, coordinación, seguimiento y evaluación entre entidades del Estado y la sociedad civil en materia de educación en derechos humanos y cultura de paz con enfoque territorial y diferencial; desarrollar estrategias de participación ciudadana para la protección y exigibilidad de los derechos; construir una red departamental que articule e impulse procesos y estrategias de promoción de derechos humanos y paz, vinculando a los distintos actores interesados.</p>
<b>2. Defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales</b>	<p>Riesgos para la vida, libertad e integridad de defensores y defensoras de derechos humanos y de líderes sociales y comunitarios: desconfianza y barreras para activar protocolos de denuncia y respuesta frente a situaciones de riesgo; insuficiente reconocimiento y garantías para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos; deficientes garantías para el ejercicio de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libre asociación y expresión; insuficientes medidas de seguridad individuales y colectivas con enfoque diferencia</p>	<p>Diseñar e implementar estrategias permanentes de reconocimiento social e institucional de la labor de defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales; identificar las causas del riesgo con el fin de disminuir la vulnerabilidad de personas y colectivos y potenciar las capacidades para el ejercicio de derechos; adoptar medidas oportunas y adecuadas para prevenir y proteger a defensores, defensoras y líderes sociales frente a riesgos asociados a su labor; diseñar, difundir y promover protocolos y estrategias de garantía del derecho a la movilización social. Coordinar mecanismos y espacios de seguimiento e impulso a acciones disciplinarias y penales relacionadas con agresiones en contra de defensores, defensoras y líderes sociales implementar acciones tendientes a evitar la repetición de violaciones de derechos humanos mediante el fortalecimiento de procesos de verdad, justicia y reparación</p>

<b>3. Igualdad, no discriminación y reconocimiento de la diversidad</b>	Persistencia de discursos y prácticas discriminatorias en contra de las mujeres, de poblaciones LGBTI, indígena, campesina y afrocolombiana, de personas en condición de discapacidad y de otros grupos de especial protección, lo cual evidencia un vacío de una cultura que promueva el derecho a la igualdad y no discriminación; persistencia de barreras para el reconocimiento y garantía social e institucional de los derechos de grupos de especial protección; bajo nivel de implementación de la mayoría de las políticas públicas existentes dirigidas a grupos de especial protección; falta de una política pública integral en materia de diversidad sexual e identidades de género; insuficientes campañas comunicacionales y educativas para promover ambientes incluyentes y libres de discriminación	Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como medios para fortalecer la convivencia social; fortalecer a las instituciones garantes de servicios de justicia como comisarías de familia, personerías e inspecciones de policía; fortalecer la presencia institucional en los territorios, especialmente rurales, para facilitar el acceso a una justicia cercana y oportuna.
<b>4. Acceso a la justicia</b>	Persistencia de riesgos y vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, especialmente en territorios afectados por la violencia y en contra de poblaciones de protección especial; insuficiente articulación y funcionamiento de instrumentos de prevención de violaciones de derechos humanos y de implementación y seguimiento de las recomendaciones del Sistema de Alertas Tempranas; vulneración de la dignidad y derechos de la población carcelaria; obstáculos para el adecuado ejercicio de los derechos de asociación, protesta, libertades sindicales y religiosas; falta de garantías para asegurar una participación social y política efectiva de sectores grupos tradicionalmente excluidos	Articular e impulsar en el departamento los distintos instrumentos nacionales, departamentales y municipales orientados a prevenir violaciones de derechos humanos, especialmente en lo relacionado con los derechos de vida, libertad, integridad y seguridad; diseñar estrategias de fortalecimiento de las capacidades locales para la prevención y respuesta oportuna y efectiva frente a riesgos y violaciones de derechos humanos; diseñar e implementar estrategias para que los individuos y colectivos incidan en los espacios de toma de decisiones y en los ciclos de la gestión pública, procurando condiciones de participación efectiva de todas las personas, especialmente de grupos de especial protección; adoptar medidas para la garantía de los derechos políticos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, libertad de culto, libertad de circulación, libertad de conciencia, libertad de reunión y manifestación

<b>5. Derechos civiles y políticos</b>	Insuficientes condiciones de acceso y garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el departamento, con especial afectación en poblaciones tradicionalmente marginadas, territorios rurales y comunidades étnicas, así como falta de sistemas de información y seguimiento a través de indicadores de medición de goce efectivo de estos derechos	Articular esfuerzos y acciones para desarrollar el enfoque de goce efectivo de derechos en todas las políticas, planes y programas de gobierno, asegurando estándares internacionales de acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; avanzar en la implementación de indicadores de medición y seguimiento a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en los distintos sistemas de información del Estado; articular los Objetivos de Desarrollo Sostenible a las distintas políticas, planes y programas del gobierno departamental y los gobiernos municipales; desarrollar acciones concretas dirigidas a la garantía de estos derechos para la población rural y campesina, así como su garantía en términos diferenciales para los distintos grupos de especial protección.
<b>6. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales</b>	La persistencia del conflicto armado y de otras formas de violencia en el departamento afecta la implementación de los acuerdos de paz, dificulta la reintegración y reincorporación efectiva de los ex combatientes e impide las garantías de no repetición; se mantienen riesgos para las víctimas y para la sociedad en general, haciendo difícil la construcción de tejido social y el desarrollo en los territorios; insuficiente compromiso y capacidad de los gobiernos locales para la implementación de medidas necesarias para la construcción de paz territorial; existen temores de que los derechos de las víctimas no se cumplan y haya impunidad en el proceso de implementación de los acuerdos de paz	Orientar la Política Pública hacia la reconciliación social y la construcción de paz en los territorios, basándose en la promoción y garantía de los derechos humanos, el respeto al derecho internacional humanitario y la participación activa de la ciudadanía; desarrollar estrategias para que las instituciones asuman un rol activo como garantes de derechos de la población en general y se conviertan en agentes promotores de una cultura de paz, reconciliación y respeto por las diferencias; promover procesos para que quienes tomaron las armas y quienes fueron afectados por el conflicto sean capaces de participar de manera activa en la promoción, diseño e implementación de acciones hacia una cultura de paz y reconciliación, basada en el respeto y garantía de los derechos humanos; fortalecer los procesos de recuperación de la memoria histórica y la generación de una memoria colectiva que favorezca la construcción de paz.

<b>7. Derechos internacional humanitario y construcción de paz</b>	<p>La persistencia del conflicto armado y de otras formas de violencia en el departamento afecta la implementación de los acuerdos de paz, dificulta la reintegración y reincorporación efectiva de los ex combatientes e impide las garantías de no repetición; se mantienen riesgos para las víctimas y para la sociedad en general, haciendo difícil la construcción de tejido social y el desarrollo en los territorios; insuficiente compromiso y capacidad de los gobiernos locales para la implementación de medidas necesarias para la construcción de paz territorial; existen temores de que los derechos de las víctimas no se cumplan y haya impunidad en el proceso de implementación de los acuerdos de paz.</p>	<p>Orientar la Política Pública hacia la reconciliación social y la construcción de paz en los territorios, basándose en la promoción y garantía de los derechos humanos, el respeto al derecho internacional humanitario y la participación activa de la ciudadanía; desarrollar estrategias para que las instituciones asuman un rol activo como garantes de derechos de la población en general y se conviertan en agentes promotores de una cultura de paz, reconciliación y respeto por las diferencias; promover procesos para que quienes tomaron las armas y quienes fueron afectados por el conflicto sean capaces de participar de manera activa en la promoción, diseño e implementación de acciones hacia una cultura de paz y reconciliación, basada en el respeto y garantía de los derechos humanos; fortalecer los procesos de recuperación de la memoria histórica y la generación de una memoria colectiva que favorezca la construcción de paz</p>
<b>8. Derechos humanos y empresa</b>	<p>Algunas actividades empresariales generan impactos negativos para el medio ambiente, no siguen procesos de diálogo social y consulta previa, generan desplazamiento de personas, no garantizan remedios efectivos para los afectados y no promueven en desarrollo social y económico de los territorios en donde actúan; bajas condiciones de seguridad y falta de participación social en los procesos de ordenamiento territorial; problemas de corrupción y cooptación en decisiones administrativas que afectan el interés general y el bien común; problemas relacionados con planes de desarrollo no diversificados (mono sector) que no generan opciones de vida y trabajo digno a los pobladores; presencia de actores y economías ilegales en territorios de explotación de recursos naturales; falta de una agenda territorial en lógica de Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas y de Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos</p>	<p>Promover estrategias y alianzas para incidir, dialogar y hacer seguimiento a la forma en que las actividades empresariales respetan los derechos humanos y contribuyen al desarrollo humano y social a partir de los diversos contextos sectoriales, territoriales e institucionales; garantizar la coherencia entre políticas públicas y los estándares internacionales sobre derechos humanos y empresa; fortalecer y desarrollar capacidades para la participación efectiva de la sociedad civil en lo referente a las actividades empresariales; contribuir a la implementación de la debida diligencia como proceso de gestión de empresa y como base para una inversión responsable en Antioquia.</p>

Fuente: Elaboración propia, basada en la Cartilla de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034.

## **Anexo 3: Consentimiento informado y cuestionario**

### **3.1 Consentimiento informado**

Estimado participante, esta entrevista se enmarca en la investigación-trabajo de grado sobre el análisis de los roles de los actores institucionales y de la sociedad civil en la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos del departamento de Antioquia 2019-2034, del pregrado en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia.

Es importante mencionar que las preguntas que encontrará posteriormente no se valorarán como respuestas correctas o incorrectas, pues lo fundamental es conocer su opinión y experticia sobre el tema. Una vez se expliquen los puntos a considerar en el desarrollo de la entrevista si decide participar se le pedirá que acepte de forma verbal este consentimiento informado en el marco de la grabación de la entrevista. Si después de leído este consentimiento tiene alguna duda con gusto será respondida.

A continuación, se explicarán algunos detalles de la investigación que usted debe conocer:

**Investigador principal:** Angie Lizeth Sarria González, estudiante del pregrado en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia.

**Lugar donde se lleva a cabo la investigación:** Medellín, Antioquia.

**Título de la investigación:** Análisis de los roles de los actores institucionales y de la sociedad civil en la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos del departamento de Antioquia 2019-2034.

- 1. Objetivo:** Analizar los roles de los actores institucionales y de sociedad civil en el diseño y formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034

2. **Participantes:** Actores que formaron parte del proceso de formulación o construcción de la Política Pública Integral de Derechos Humanos del departamento de Antioquia 2019-2034
3. **Beneficios del estudio:** Su participación en esta investigación tendrá como beneficio reconocer su experiencia como actor participante en la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034, además de ser una fuente primaria para el desarrollo de la investigación.
4. **Procedimiento de la Investigación:** Se realizará una entrevista semiestructurada de forma virtual mediante la plataforma meet, la cual será grabada en audio o video según sea su preferencia y posteriormente será codificada para su transcripción.
5. **Privacidad y confidencialidad:** Sus respuestas serán confidenciales y serán usadas únicamente con fines académicos.
6. **Participación y retiro voluntario:** Su participación en este estudio es voluntaria, puede decidir retirarse del mismo en cualquier momento.

¿Está de acuerdo en que iniciemos la entrevista?

## **Fecha y presentación del actor entrevistado**

### **3.2 Cuestionario**

1. ¿Cómo se definieron los actores que participaron en el proceso de formulación de la política pública?
2. ¿Qué actores participaron en el proceso de la formulación de la política pública?
3. De acuerdo con los talleres realizados para la recolección de información ¿Qué actores estuvieron más involucrados o participativos en estos?
4. ¿Cuál fue el papel de los actores participantes en el proceso de formulación de la Política Pública?
5. ¿Qué incidencia tuvo usted como actor participante en la toma de decisiones del proceso de formulación de la política pública?
6. Como actor social o institucional ¿con cuál o cuáles dependencias u organizaciones participantes en la formulación de la política pública pudo establecer relaciones de cooperación, coordinación o de conflicto y de qué manera?

7. ¿Sus intereses u objetivos como actor participante de la formulación de la política pública se vieron reflejados en el contenido de la ordenanza 012 de 2019 por la cual se adopta la Política pública Integral de Derechos Humanos, si es así, de qué manera?
8. Durante el proceso de formulación de la Política Pública ¿pudo identificar escenarios de disensos y si fue así, qué actores estuvieron involucrados?
9. ¿Qué actores académicos acompañaron o hicieron parte del proceso de formulación de la Política Pública?
10. De acuerdo con la ordenanza 012 de 2019 por la cual se adopta la de la Política pública Integral de Derechos Humanos, se exponen 8 ejes temáticos, uno de estos es el de derechos humanos y empresa ¿Cuál fue el papel del sector empresarial y qué actores estuvieron involucrados en la formulación de la Política Pública?.

#### **Anexo 4: Entrevista**

##### **Entrevista N° 1**

### **Análisis de los roles de los actores institucionales y de la sociedad civil en la formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos del departamento de Antioquia 2019-2034**

**Fecha:** 20/08/2021

**Nombre del actor:** Oscar Yesid Zapata

**Organización social o institucional a la que representa:** Mesa territorial de Garantías

**AS:** Buenas tardes, mi nombre es Angie Sarria estudiante del pregrado de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia y esta entrevista tiene como objetivo Analizar los roles de los actores institucionales y de sociedad civil en el diseño y formulación de la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019-2034. Luego de leer el consentimiento informado y para dar inicio a las preguntas podría decir su nombre y a qué colectivo social o institucional pertenece.

**OZ:** Mi nombre es Oscar Yesid Zapata, en estos momentos soy defensor de derechos humanos en el Departamento de Antioquia, hago parte de la Corporación Jurídica Libertad en el tema de garantías de defensores (ras) de derechos humanos, llevo en esta labor alrededor de casi 10 diez años en diferentes organizaciones en el territorio y fui uno de los promotores finales de la mesa de garantías, digo finales porque el proceso lleva muchos años, desde el año 2009. Lo que pretendemos es buscar un escenario de interlocución donde las autoridades entiendan diferentes situaciones de riesgos de derechos humanos que se presentan en el departamento contra líderes y lideresas.

**AS:** Para realizar el proceso de diseño de la política pública se tuvo que delimitar inicialmente el problema público y luego definir y convocar los diversos actores que participarían en la formulación; ¿cómo se dio este proceso?

**OZ:** Como te decía ahorita el proceso de creación de las mesas territoriales lleva muchos años, realmente surgen antes del año 2019, en un escenario muy complejo de graves situaciones contra la vida de defensores (ras) de derechos humanos, con una presidencia con pocas ganas de brindar garantías a defensores (ras); en esta época el presidente era Álvaro Uribe Vélez y en esas plataformas del orden nacional, principalmente la Coordinación Europa Estados Unidos, de la cual hacemos partes; insistimos que el Estado Colombiano tenía que brindar un espacio de interlocución y es ahí, justamente donde se hacen los primeros acercamientos de la sociedad civil de todo el país, delegados de todos los departamentos, acuden a la creación de los metodológico, de las líneas de acción de una política pública que pudiera mitigar los riesgos contra líderes y lideresas de derechos humanos en el departamento y el país. De todos esos escenarios nacionales, nosotros estábamos encargados del Departamento de Antioquia y dado que es un territorio donde el riesgo de vulneración de derechos es tan alta la preocupación por nuestros compañeros y compañeras le pusimos el acelerador al proceso. Es unos de los proyectos más maduros y que ha avanzado significativamente en la interlocución con el Estado independiente de las dificultades que se encuentran en ese escenario y posterior a eso se crearon tres líneas estratégicas: una tiene que ver con garantías a la labor, prevención y garantías a la protesta social cada una tiene subcomisiones de protección, prevención e investigación. En el año 2015 durante la Gobernación de Sergio Fajardo es la primera vez que se instala con la institucionalidad la Mesa Territorial de Garantías. Acá han pasado muchas situaciones

complejas el asesinato de Ana Fabricia Córdoba y debido a este hecho decidimos romper toda relación con el Gobierno Nacional, pero seguimos insistiendo en que es el Gobierno el que tiene que garantizar la vida y los derechos de los líderes. La instalación de la mesa se da finalizando el periodo de Fajardo, acá hay unos avances interesantes pero tardíos, el deja la administración en Enero del 2016 y comenzamos con Luis Pérez. Lo que pasa en este momento, es que logramos que a partir de nuestras bases sociales, esa capacidad de información, de denuncia, ese reconocimiento que nos hemos ganado en el Departamento, lográramos buscar un escenario donde se hablara de derechos humanos en las administraciones, principalmente departamentales. Y la Gobernación de Antioquia debido a ese reconocimiento nos hace la propuesta de que participemos en la creación de la política pública, en esta política pública dijimos que lo fundamental era abrir diferentes líneas de trabajo como el Comité Departamental de Derechos Humanos y que la Mesa Territorial de Garantías es un espacio que convergen líderes y lideresas y el Estado en un espacio bilateral de interlocución quedara dentro de la ordenanza, nosotros realizamos los ajustes, hicimos propuestas y demás.

**¿Cómo se escoge los actores que participan?** Nosotros nos basamos principalmente en todos los actores de la sociedad civil y de la institucionalidad que acuden de manera, casi siempre diligente a la mesa territorial, estamos hablando del Ministerio Público, Fiscalía General de la Nación, Gobernación, Alcaldía y el acompañamiento de Naciones Unidas, el PNUD y USAID que son actores o veedores del proceso. Y los escogemos basados en la experiencia y en la confianza que generamos durante todos estos años con algunas personas de la institucionalidad y es por eso que priorizamos esa participación.

**AS:** Yo tuve acceso a los talleres que se hicieron para recolectar la información de todos los actores para formulación de la política pública ¿recuerda que actores estuvieron más involucrados o participativos en estos talleres?

**OZ:** Hubo una participación muy buena. Pero hay que aclarar que la responsabilidad de la ordenanza está bajo la responsabilidad de la Gobernación de Antioquia y nosotros lo que hicimos fue hacerle propuestas y ajustes a lo que tenían previamente, enfatizamos en que era fundamental crear un espacio de vinculación, es decir, que el espacio generara un reconocimiento departamental que fuera casi vinculante de ciertas dinámicas y fenómenos que ocurren en materia de riesgo en el departamento, generando líneas claras de respuesta

de la institucionalidad, que hubiera la posibilidad de establecer un canal permanente con la institucionalidad para que las respuestas fueran más efectivas y en esa ordenanza participamos principalmente en que quedara la Mesa Territorial. Acá convergen gran parte de los actores del Estado y de la sociedad civil. Realmente la responsabilidad de la política pública estaba en la Gobernación y lo demás era las propuestas que se hacían llegar, el grado de confidencialidad entre los participantes. Siento que cumplimos una función muy importante en realizar las propuestas que desde los escritorios a veces se escapan cosas que no son muy evidentes y que perdemos de vista.

**AS:** ¿Entonces sus intereses y objetivos como actores participantes de la formulación se vieron reflejados en la ordenanza?

**OZ:** Si, pero le quiero decir algo, nosotros sabemos quién en Luis Pérez, es un político de los de siempre, pero sentimos que hubo una disposición muy interesante para abrir los escenarios de participación y abrir el tema de derechos humanos en la Gobernación de Antioquia, queríamos que fuera más, se abrió el escenario de la política pública y de otras cosas que nunca habíamos tenido la posibilidad de acceso y entonces, siento que la política pública es un reflejo de una construcción que no solo partió de la institucionalidad sino que contó con la participación de la sociedad civil.

**AS:** ¿Qué actores de la sociedad civil participaron?

**OZ:** El proceso social de garantías que son alrededor de 80 organizaciones en todo el Departamento, organizaciones campesinas, de mujeres, personas del programa de sustitución de cultivos, estudiantes. Una amplia gama de liderazgos en todo el departamento.

**AS:** Es decir, que se dio una articulación entre lo institucional y la sociedad civil para ese producto final. ¿Podemos decir también que se establecieron relaciones de cooperación y coordinación en el proceso?

**OZ:** Si, porque si no, no se hubiera logrado. Si no se hubieran tenido en cuenta nuestras recomendaciones, no le habiéríamos apostado a ese espacio – lo que se le recomendó a la Gobernación- ¿vamos a participar? Sí, pero denos la posibilidad de que nuestra lectura y análisis quede establecido ahí. Eso no lo hemos tenido en cuenta con el Gobierno Nacional. Hay una política pública nacional pero esa política pública no ha querido tener en cuenta la participación de la sociedad civil, a diferencia de eso, esta vez creo que se logró.

**AS:** ¿Durante todo este proceso ustedes estuvieron acompañados de actores académicos?

**OZ:** Yo creo que no, no recuerdo haber estado acompañado de actores académicos. Nosotros creemos que el tema de lo académico es importante pero contamos más con las lecturas territoriales, con esas realidades que a veces se escapan de los académicos y lo teórico.

**AS:** ¿La ordenanza tienen ocho ejes, uno de ellos es los derechos humanos y empresa, que actores del sector empresarial estuvieron involucrados?

**OZ:** No recuerdo.

**AS:** Yesid, muchas gracias en lo que me compartió ya están resumidas las diez preguntas.

**OZ:** Listo, igual hay muchas cosas que no quedaron consignadas pero que se hacen.

**AS:** ¿Cómo cuáles?

**OZ:** Por ejemplo un decreto del Comité Interinstitucional de Respuestas a las Alertas Tempranas, ellos son una especie de consejo de seguridad con alcances distinto; cuando hay estos consejos no hay participación de la sociedad civil en los procesos y me parece que es un error, porque estos espacios se convierten en comités de aplausos y de yo hice esto y aquello, pero no se encargan de hacer una lectura distinta y con esta política pública se pudo dar esa participación social y alcanzamos el reconocimiento como organizaciones para participar de estos espacios y eso sirvió mucho para desvirtuar algunas lecturas que hacen algunos optimistas que dicen que el territorio está tranquilo, nosotros tenemos cifras de homicidios a líderes, nombres de actores, presencia de actores y lo decimos en un escenario amplio y eso adquiere un poder. Es decir, que nos da la visibilización y el poder a las organizaciones sociales para poder poner en la mesa situaciones que algunos quieren ocultar o desconocen –porque también hay que partir de la buena fe- pero generalmente las autoridades intentan desvirtuar la participación en los territorios y eso genera más impunidad y complica los demás escenarios en el departamento. La política pública buscar ser un escenario vinculante para la toma de decisiones claras y efectivas, lamentablemente va en detrimento con esta nueva administración departamental, es un sentir de todos y todas y estamos tratando de que no pierda ese acoplado que hay. Otra cosa que es importante mencionar es el trabajo del observatorio de derechos humanos porque si bien ellos tienen otra ponderación de las situaciones diferente a la de nosotros, es relevante en trabajo de

monitoreo a la situación de derechos humanos y es significativo porque a la medida de que se tiene esa información, también se tienen respuestas efectivas a ciertas situaciones.

**AS:** Yesid la información que me compartió será muy valiosa para mi proyecto de grado y recuerde que esto solo será con fines académicos. Muchas gracias.