

**LA FORMACIÓN DE AGENDA PÚBLICA Y GUBERNAMENTAL SOBRE EL
DESPLAZAMIENTO FORZADO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN (2002 – 2007)**

JUAN ESTEBAN LOPERA MORALES

**TESIS DE GRADO
PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN CIENCIAS POLÍTICAS**

ASESORA

**Gloria Naranjo Giraldo
Instituto de Estudios Políticos**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**

MEDELLÍN

2015

A la profe, quien con su inteligencia y paciencia me
llevó a retomar una idea olvidada. Responsable de esto y
todo lo que sigue.

A Lina, Isaac, Martha, Omar y Fernando, los míos.
Por la paciencia.

A los integrantes de la línea de Migraciones, Fronteras
y Reconfiguraciones Políticas, son ustedes los que están
en estas líneas. Por tanto a cambio de tan poco.

CAPÍTULO I. LA ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO DE AGENDAS PARA EL CASO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO. MEMORIA METODOLÓGICA

1. El sentido de la memoria metodológica en el estudio de las agendas.
2. De las preguntas a los objetivos, fundamentos de la construcción de los ejes temáticos.
3. La construcción del sistema categorial
4. Consideraciones metodológicas.
 - 4.1. El caso. Proceso que llevó al diseño y la formulación de la política territorial de Medellín
 - 4.2 Las fuentes e instrumentos.

CAPÍTULO II CONTEXTUALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

1. Estadísticas sobre la expresión del fenómeno del desplazamiento forzado interno en Colombia, Antioquia y Medellín.
 - 1.1. Autores responsables del desplazamiento a nivel nacional, Antioquia y Medellín
 - 1.2. Número de personas expulsadas a nivel nacional, Antioquia y Medellín
 - 1.3. Número de familias expulsadas a nivel nacional, Antioquia y Medellín
 - 1.4. Modalidades de desplazamiento: individuales y masivos a nivel nacional, Antioquia y Medellín
 - 1.5. Trayectorias del desplazamiento de la población expulsada a nivel nacional, Antioquia y Medellín
 - 1.6. Trayectorias de desplazamiento de la población reasentada a nivel nacional, Antioquia y Medellín
 - 1.7. Número de personas reasentadas a nivel nacional, Antioquia y Medellín
 - 1.8. Número de familias reasentadas a nivel nacional, Antioquia y Medellín
 - 1.9. Tasa de inclusión a nivel nacional, Antioquia y Medellín
2. Algunas hipótesis causales sobre el desplazamiento forzado en Colombia.

CAPÍTULO III: REFERENTES TEÓRICOS. Conceptos básicos sobre el proceso de identificación y definición de un problema de política y su inscripción en la agenda pública y gubernamental

1 Fundamentos teóricos generales del enfoque politológico para el análisis de las políticas públicas.

- 1.1. Teorías para abordar el estudio del Estado.
- 1.2. Estado en Acción y análisis de las políticas públicas.
- 1.3. El ciclo de la política como herramienta metodológica.
- 1.4. La adopción de un enfoque para el estudio de las agendas (enfoque politológico).

2 La identificación del problema.

3. La definición como una cuestión de juego político entre actores (Dinámica institucional).

3.1. Definición de un problema de política pública

- 3.1.1. De las representaciones a la definición de buenos o malos problemas
- 3.1.2. La definición como una estrategia para la solución
- 3.1.3. Principales dificultades en la definición de los problemas de política pública

3.2 La definición como una cuestión de juego político entre actores.

4. Tránsito del problema desde la agenda pública a la gubernamental y rediseño de la política.

4.1 Qué son las agendas? O Principales corrientes para el estudio de las agendas

4.2 De las formas de inclusión en la agenda gubernamental.

- 4.2.1 Inscripción según intereses de los empresarios políticos.
- 4.2.2 Los modelos de Garraud.
- 4.2.3 De los mediadores políticos a la ventana política: dos modelos teóricos sobre el juego de actores en la inscripción.
- 4.2.4 La lectura y gestión de las coyunturas. Venta de política.

4.3 Reacción del Estado ante la inclusión de los problemas.

5. Referentes teóricos sobre hipótesis causales y de transformación.

5.1. Las hipótesis causales y las relaciones de causalidad dentro de la definición del problema.

5.2. Las hipótesis de transformación y las alternativas de solución.

CAPÍTULO IV: EL PROCESO DE FORMACIÓN DE AGENDA PÚBLICA Y GUBERNAMENTAL. Definición del problema del desplazamiento forzado y su inscripción en las agendas pública y gubernamental en la ciudad de Medellín

1. Primer Momento. Emergencia Del Problema Y Primeras Definiciones: La Agenda Gubernamental En Contravía De La Agenda Pública

1.1 Definición del problema de política pública.

1.1.1 Naturaleza del problema

1.1.2 Definiciones sobre los afectados

1.1.3 Definiciones sobre las alternativas de solución

1.2 Interacción entre actores de política conducente a la inscripción del problema en la agenda pública: el liderazgo de las organizaciones de desplazados y sus protestas

1.2.1 El contexto en donde se da la interacción

1.2.2 La movilización de la población en contra de las políticas represivas

1.3 Hipótesis/ conclusiones

2. Segundo momento. Los procesos de redefinición del problema y el acercamiento entre las agendas pública y gubernamental

2.1 Definición del problema de política pública

2.1.1 Definiciones sobre la naturaleza del problema

2.1.2 Definiciones sobre los afectados

2.1.3. Definiciones sobre las alternativas de solución

2.2 Interacción entre actores de política conducente a la inscripción del problema: el liderazgo del Comité Local como escenario de encuentro entre agendas

2.2.1 El contexto en donde se da la interacción

2.2.2 El Comité Local: primer escenario de encuentro entre las agendas

2.2.3 La Alianza PIU, actor fundamental en la inscripción del problema en la agenda gubernamental

2.2.4. La incidencia de la academia – Investigaciones que nutren las definiciones de los actores.

2.2.5 El papel de la Corte Constitucional Colombiana en la movilización de agendas subnacionales

2.3 Hipótesis/ conclusiones

3. El tercer momento. La formulación de la política territorial: la agenda pública incide determinadamente en la agenda gubernamental mediante una red de política pública

3.1. Contexto. Atisbos de la Red en la identificación de la política territorial como alternativa de superación del problema.

3.2. La configuración de la red de política pública para explicar la dinámica entre actores durante este tercer momento.

3.3. El primer escenario de actuación de la red. Diseño de la política pública territorial.

3.4. El segundo escenario de actuación de la red. Las relaciones con el Concejo Municipal para la aprobación del proyecto de acuerdo.

3.5. El tercer escenario de actuación de la red. La incidencia política para la inscripción del tema en el plan de desarrollo 2008 – 2011, propuesta de rediseño institucional para la gestión de la política.

3.6. Hipótesis/ conclusiones.

4. Conclusiones

INTRODUCCIÓN

Este documento es el resultado de una investigación que abordó el proceso de construcción de agendas que llevó a la ciudad de Medellín a identificar como alternativa de solución al problema de política asociado al desplazamiento forzado, el diseño y la formulación de una política territorial que recogiese los intereses de los actores subnacionales y las particularidades del contexto urbano. En especial, interesaba abordar algunos referentes teórico-metodológico que permitiese la construcción de una propuesta analítica, desde un enfoque politológico, sobre las políticas públicas asociada a la movilidad humana. En este orden de ideas el documento desarrolla dos grandes propósitos, de un lado la construcción de una propuesta de análisis alrededor de las análisis de las políticas públicas territoriales y del otro su aplicación en un caso específico.

A nivel nacional la capital antioqueña es la segunda ciudad del País en ser receptora de población desplazada luego de Bogotá, según la Red Nacional de Información con cerca de 386.359¹ personas recibidas, con la característica de ser también expulsora de sus habitantes, según la Red con una expulsión cercana a los 95.941² personas. Ahora bien , este fenómeno desproporcionado de movilidad humana forzada implica igualmente un proceso de reasentamiento involuntario de grandes dimensiones, si comparamos el total de personas recibidas con la proyección de habitantes de la ciudad que para el 2014 es de 2.751.108 personas, tendríamos que cerca del 14% de la población es víctima de alguna de las tipologías de desplazamiento forzado. Esta situación ha llevado a que diferentes actores sociales se movilicen para denunciar las difíciles condiciones de reasentamiento de la población desplazada, plasmadas por la vulnerabilidad, y reivindicar la necesaria intervención estatal, en todos sus niveles. De lado del Estado se han implementado diversas acciones de política que buscan, desde diferentes definiciones del problema, lo que han definido como: estabilización socio-económica de los desplazados, restablecimiento de los derechos de las víctimas, superación de las condiciones de vulnerabilidad, integración local de los desplazados y, más recientemente, soluciones duraderas. Todo este escenario se ve alimentado por una serie de relaciones entre actores de política, internacionales, nacionales y

¹ Red Nacional de Información. Reporte para la ciudad de Medellín al 1 de mayo de 2015. <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

² Red Nacional de Información. Reporte para la ciudad de Medellín al 1 de mayo de 2015. <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

sub-nacionales, que le dan sentido, además de explicar los diferentes caminos que ha seguido la política territorial.

Las distintas expresiones del fenómeno y el accionar de los actores de política llevaron a tener un profundo interés en realizar este tipo de estudio, no solo para evidenciar las distintas formas de regulación e intervención estatal sino por la manera en la cual el problema de política se definió y logró inscribirse en las agendas de la ciudad (agenda pública y gubernamental), no solo por cumplimiento de competencias o principios sino por la manera como se presentó el proceso, producto de una diversa y cualificada interacción entre actores, que al final logró inscribir como un problema de política pública en ambas agendas, la respuesta institucional y social a la problemática del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín.

Se decide abordar el periodo 2002 – 2007 debido a que es allí donde se expresa la dinámica institucional y de relaciones entre actores que llevó a la ciudad a formular la política pública territorial de prevención del desplazamiento y atención de sus víctimas, única formulada a nivel local en el país. Este caso evidencia con particular claridad los diferentes momentos de interacción, contienda e incidencia entre los actores de política en pro de la construcción de una agenda pública y otra gubernamental, que perviven y explican en parte el escenario actual. Permite igualmente desentrañar el proceso que lleva de los momentos iniciales en la construcción de las agendas, plasmadas por las acciones de incidencia, a la configuración de una red de política con capacidad efectiva de incidencia en la definiciones sobre el problema y las alternativas de solución movilizadas por la administración municipal.

El informe se encuentra dividido en cuatro capítulos. En el primero recoge la **Memoria Metodología** de la investigación. Acá se retoman los postulados de las profesoras Galeano y Aristizábal (2008), así como de González (2010), en el proceso de construcción de un sistema categorial como fundamento de la investigación cualitativa, así como el papel de la memoria metodológica en la reconstrucción y evidencia del camino recorrido, tanto en la construcción del sistema categorial, como en el proceso de recolección y análisis de información, así como en la construcción final del informe de investigación. Se recoge la ruta transitada para definir el problema y los objetivos, para luego indicar la importancia de definir ejes temáticos que posibilitaron la construcción de un sistema categorial que orientó y permitió la recolección acertada de la información para su posterior análisis.

El segundo capítulo, llamado **Contextualización y caracterización del desplazamiento forzado**, presenta las dinámicas y tendencias del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, en relación con las dinámicas y tendencias en el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. Se recurre a las diferentes bases de datos existentes según la temporalidad en estudio buscando mostrar diversos indicadores tales como: los presuntos autores del hecho, la cantidad de personas expulsadas a nivel nacional, departamental y municipal, las trayectorias y el número de población reasentada. Estos elementos permiten tener una noción de las dimensiones de la expresión del desplazamiento en el país, la cual se complementa con la presentación de algunas hipótesis explicativas sobre las causas y motivaciones de la existencia de la ocurrencia de los desplazamientos forzados.

El tercero aborda los **referentes teóricos** correspondientes a *la identificación, definición de un problema de política pública y su inscripción en las agendas pública y gubernamental*. Se parte de las teorías que abordan la relación entre el Estado y las sociedades que regulan; para luego recoger los principales referentes teóricos asociados al análisis de las políticas públicas y su enfoque secuencial; para, finalmente, sustentar la utilización de un enfoque politológico para el análisis de las políticas públicas. Este capítulo presenta las bases teóricas que se utilizaron al momento de analizar el caso, y en donde se le otorga particular importancia al papel de los actores y sus intercambios de recursos en los procesos de definición de los problemas de política pública y su correspondiente inscripción en las agendas pública y gubernamental.

Finalmente el cuarto capítulo llamado **El proceso de formación de agenda pública y gubernamental. La inscripción del desplazamiento forzado como problema de política pública y su definición en las agendas pública y gubernamental en la ciudad de Medellín**, da cuenta de los contenidos descriptivos y analíticos construidos desde un enfoque politológico, del caso estudiado. Esta sección es extensa en contenido por que presenta el caso de la ciudad en diferentes momentos, con los que se busca establecer, desde la lógica de procesos, el camino seguido por los actores tanto para la construcción de definiciones, como de alternativas de superación y, finalmente, la inscripción en las agendas pública y gubernamental.

Finalmente, se presentan unas **conclusiones**, que buscan acentuar reflexiones sobre el caso de estudio en sus tres momentos de inscripción del desplazamiento forzado como problema de política pública y las alternativas de solución en las agendas pública y gubernamental: 1) La emergencia del problema y primeras definiciones: la Agenda Gubernamental en contravía de la Agenda Pública, 2) Los procesos de redefinición del problema y el acercamiento entre las Agendas Pública y Gubernamental, 3) La formulación de la política pública territorial: la Agenda Pública incide determinadamente sobre la Agenda Gubernamental mediante una Red de Política Pública.

CAPÍTULO I

LA ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO DE AGENDAS PARA EL CASO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO. MEMORIA METODOLÓGICA

1. El sentido de la memoria metodológica en el estudio de las agendas

Cuando abordamos la lectura de un texto quisiéramos rastrear en él la forma como su autor lo concibió, los caminos que recorrió, los momentos de avance y retroceso, para comprender que la investigación y el ejercicio permanente del pensamiento y la escritura no siguen un camino lineal. Eumelia Galeano ha señalado la importancia de la memoria metodológica en los informes de investigación, no como simple registro de tareas sino como reflexión, como construcción de un trayecto que permita a otros investigadores avanzar por esa ruta: “La reconstrucción reflexiva del camino seguido permite responder a la pregunta sobre cómo se lograron los resultados y por lo tanto fundamentarlos, construir credibilidad y contar con una carta de navegación para otros investigadores”. (González, 2010, p.20)

Siguiendo este espíritu buscamos acá dejar evidencia del método y la teoría utilizada para definir el enfoque politológico en el análisis de las políticas públicas, así como su aplicación en el caso de la construcción de agendas sobre el desplazamiento forzado en Medellín, durante el periodo en el cual este ejercicio llevó a los actores al diseño y la formulación de la “Política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín” (2007), la única política pública aprobada por Acuerdo Municipal para la atención a víctimas del desplazamiento forzado diseñada en y desde las localidades.

Interesa dejar evidencia teórica y metodológica de lo que la línea de investigación “Migraciones, Fronteras y Reconfiguraciones políticas” denominó como un enfoque politológico para el estudio de las políticas asociadas a la migración forzada interna. Ahora bien, debe hacerse la salvedad de que este es un primer ejercicio, lo que implicaría necesariamente redefiniciones en la medida que la propuesta pueda ser utilizada en otros contextos y fenómenos de interés para la línea. No estamos pues ante un propuesta estática, por lo que seguramente deberá revisarse y ajustarse, y en esta labor es de toda la importancia

dejar una muestra clara de la forma en que se construyó y las referencias teóricas que la definieron.

Por lo anterior, este apartado se estructura en la lógica propuesta por las profesoras Aristizábal y Galeano (2008) para la presentación de “la carta de navegación” que nos lleva de la formulación de un problema de investigación a la construcción de un sistema categorial, utilizado más adelante para la recolección, sistematización y análisis de la información de interés. En primer lugar, se describe la forma en que se construyó la pregunta de investigación, así como la manera en que ésta permitió la formulación de los objetivos y la identificación de unos primeros campos temáticos.

A continuación se presenta el sistema categorial que se construyó para el análisis de la información para, finalmente, presentar algunas consideraciones metodológicas que dan sentido a la idea de estudiar la agenda pública y gubernamental que posibilitó la formulación de la política pública territorial sobre desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín.

2. De las preguntas a los objetivos, fundamentos de la construcción de los ejes temáticos.

La identificación, definición e inscripción en la agenda gubernamental de un problema que ha sido definido como público, es, sin duda, un asunto político, pero también, de producción de conocimiento evaluativo y diagnóstico para documentar y argumentar la toma de decisiones relativa a la necesidad y forma de regulación pública, gubernamental y estatal de ese problema definido como público. La capacidad de conocer las dimensiones de un problema mediante un análisis propio o autónomo permite llevar a cabo una discusión más argumentada entre actores sociales, comunitarios, políticos e institucionales y todos aquellos otros que reclaman su intervención, y así, legitimar la acción de Estado.

Se considera necesario realizar una evaluación exploratoria sobre la forma como el desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín fue identificado y definido, y sobre las rutas y dificultades de acceso a la agenda pública y gubernamental. Es fundamental, como fase preliminar, reconstruir la experiencia vivida, de “construcción práctica” de política pública para responder la pregunta por los modos, convenientes o inconvenientes, como al problema

social del desplazamiento forzado en Medellín, poco a poco, se le construyó una agenda pública y gubernamental. Esto es, la pregunta por un problema público que amerita intervención, políticas, programas, proyectos, institucionalidad, normatividad y recursos, entre otros.

Estas condiciones, dinámicas, procesos sociales y políticos que rodean la construcción de los problemas públicos (*identificación, definición e inscripción en la agenda pública*), se encuentran en el centro de interés del presente estudio y se expresan en la pregunta formulada por Lenoir para guiar la definición del ciclo de agendas “¿Por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se torna problemático y obliga a las autoridades públicas o al Estado a intervenir y a hacer algo?” (Lenoir, 1989, p.78-79), citado por Roth (2004).

Un análisis minucioso de la pregunta de Lenoir, así como de la bibliografía que se le asocia, nos llevaría a la necesidad de hacernos otras dos preguntas para responderla. Tendríamos que preguntarnos, además, por la forma en que se identifican y definen los problemas de política, debido a que como lo veremos en el capítulo teórico, la definición de los problemas es fundante para que estos se inscriban o no entre los intereses de los gobiernos. A su vez, en la lógica de resaltar el carácter politológico de la propuesta de análisis tendríamos que establecer la dinámica institucional y/o de relación entre los actores que llevó a las definiciones construidas. Conexo con este interés es fundante escudriñar por los intereses que los actores movilizan en esas definiciones, los recursos que utilizan para su construcción y los intercambios que movilizan. En suma, preguntarnos por la identificación y las posteriores definiciones, implica preguntarse igualmente por la dinámica política que las rodea.

En segundo lugar, tendríamos que interrogarnos por la dinámica institucional y la lógica de relación entre actores que desencadenó la incidencia política suficiente para llevar, en este caso a la Alcaldía de Medellín, a inscribir el problema en su propia agenda, de tal forma que de allí emergiera el diseño y la formulación de la política pública territorial para la prevención del desplazamiento y la atención de sus víctimas.

Ahora bien, esta pregunta establece la diferenciación de la incidencia política que desencadenó en la formulación de la política territorial, debido a que, si bien el tema ya contaba con algunos desarrollos institucionales, como lo veremos más adelante, es en este

proceso en donde se puede advertir con claridad la inscripción de las definiciones que hasta hoy guían buena parte de las lógicas de intervención de la administración municipal de Medellín.

En principio, las acciones de política estaban marcadas por la implementación de los lineamientos de política nacional, con un mínimo de elementos territoriales que habían sido integrados por la incidencia de algunos actores sociales que en algún momento operaron la implementación del plan de acción de la época. Pero es en el proceso de formulación de la política pública territorial en donde se puede advertir con claridad la inscripción decidida de elementos claramente territoriales (un enfoque diferencial territorial), particulares y diferenciadores en los lineamientos de intervención locales en materia de prevención del desplazamiento y atención de las víctimas. Ahora bien, esta distinción es clave para la investigación debido a que conecta la propuesta de análisis politológico con algunos intereses descriptivos específicos como la capacidad del modelo para hacer análisis que den cuenta de los procesos políticos que desencadenaron en la inscripción de los intereses de los actores sub-nacionales en los gobiernos locales, y la posibilidad de establecer los aportes de estas iniciativas de política territorial en la promoción y dinamización de las agendas locales y viceversa.

En suma, la formulación de las preguntas de investigación permitieron conectar tres elementos sustanciales de la propuesta analítica (en nuestro caso enfoque politológico de las políticas públicas sobre migración), ellos son: **(i)** el estudio de los componentes propios del ciclo, en donde nos concentraremos en el *estudio de agendas*; **(ii)** la lectura de los componentes con una lente propia de *la dinámica política e institucional entre actores* que les da sentido; **(iii)** así como establece la necesidad de ubicar esta propuesta analítica en el marco del diseño y la formulación de la una política pública territorial, debido a que interesa leer las potencialidades de este tipo de procesos como producto y dinamizadores de *redes de política pública*.

Con base en estas acepciones propuestas y las consideraciones expuestas, la investigación se formuló las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo se identificó, definió y fue inscrito en la agenda pública el problema de política pública asociado al desplazamiento forzado, dentro del proceso

que llevó al diseño y la formulación de la política pública territorial de prevención del desplazamiento forzado y atención de sus víctimas de la ciudad de Medellín?

- ¿Qué dinámica institucional y de relación entre actores llevó a que el tema del desplazamiento forzado fuese inscrito de tal forma en la agenda gubernamental que llevase a la necesidad de diseñar y formular una política pública territorial de prevención del desplazamiento y atención de las víctimas en la ciudad de Medellín?

Siguiendo con la lógica propuesta se formularon dos objetivos de investigación:

- Describir las formas en que los actores *identificaron, definieron e inscribieron en la agenda pública* el o los problemas de política pública asociado al desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín que permitió a la formulación de la política pública territorial.

- Describir *la dinámica institucional y la lógica de relación entre los actores* que propició inscribir *en la agenda gubernamental* el tema del desplazamiento forzado en la forma de una política pública territorial, ratificada políticamente en el Concejo Municipal mediante Acuerdo 049 de 2007.

Estos objetivos se enmarcan en el propósito central de describir las formas en que un problema, como el del desplazamiento forzado, en un momento determinado, se inscribió de tal forma en la agenda del gobierno de la ciudad de Medellín que llevó a éste a asumir que su prevención y atención debería estar regulada por una política territorial que recogiese los intereses de los actores sub-nacionales y conciliarlos con los de la política nacional, vigente para este periodo en la forma de la Ley 387 de 1997, y decretos reglamentarios, así como en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, y sus Autos de seguimiento.

Ahora bien, las preguntas de la investigación y los objetivos advierten dos campos temáticos, que se convierten en una primera versión del sistema categorial, ellos son **(i)** la identificación, definición e inscripción del problema en la agenda pública que condujo al diseño y formulación de una política pública territorial; **(ii)** la dinámica institucional y la

lógica de relación entre actores que permitió la inscripción del problema en la agenda gubernamental y que condujo finalmente al diseño y formulación de una política pública territorial ratificada políticamente por el Concejo Municipal mediante acuerdo 047 de 2007. Estos campos temáticos desagregan el abordaje de las formas en que los actores identifican y definen los problemas, así como por su interacción en la inscripción.

De la forma en que estos campos temáticos devienen en categorías de análisis nos ocuparemos en el siguiente apartado.

3. La construcción del sistema categorial ³

Como se puede advertir en los primeros apartados de este capítulo, para la realización del estudio se han seguido los siguientes pasos: el primero, recolección de argumentos teóricos asociados al primer ciclo del proceso de la política pública denominado por los teóricos del análisis de políticas públicas, formación de agenda. En este se construyeron tres momentos del proceso: identificación, definición del problema e inscripción en la agenda pública.

En el segundo paso, se recogieron argumentos teóricos y marcos analíticos asociados al juego de actores y la dinámica institucional que se suscita en el ciclo de agendas, de tal manera que se convirtiera en un punto clave del análisis de la información. En un tercer paso, partiendo de la información sistematizada en los dos primeros, se diseñó un sistema categorial que disgregaba como centros de recolección y análisis de información aquellas variables más importantes que destacaba la teoría para el estudio del proceso de la política. De los tres pasos anteriores se construyó la siguiente matriz o sistema de categorías.

Tabla 28. Matriz sistema categorial

IDENTIFICACIÓN

³ Los pasos que a continuación se describen fueron realizados por la actual Línea de Migraciones, Fronteras y Reconfiguraciones Políticas del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia (IEP) durante el proceso de diseño y formulación de la “Política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín”.

Naturaleza del desplazamiento forzado

- Causas, consecuencias y relación con otros fenómenos. (Causas del problema identificadas en Medellín -Factores explicativos-; Afectaciones sobre la ciudad; Relación del desplazamiento forzado con otros problemas sociales críticos en la ciudad.)

Dinámica y evolución del desplazamiento forzado.

- Dimensión que ha alcanzado el problema, cuantitativa y cualitativamente, en la ciudad de Medellín.
- Descripción de la evolución del desplazamiento forzado, ciclos, momentos de agravación.

Situación actual y tendencias del desplazamiento forzado

Afectaciones sobre los grupos poblacionales

- Descripción del modo de afectación de la población.
- Enumeración de los derechos que han sido violados o afectados por el desplazamiento forzado.

DEFINICIÓN

Representaciones sobre el desplazamiento forzado

- Representaciones más reiterativas que han circulado en la ciudad sobre el fenómeno del desplazamiento forzado.
- Representaciones más reiterativas que han circulado en la ciudad sobre la población afectada por el desplazamiento forzado.
- Representaciones más reiterativas que han circulado en la ciudad sobre la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado.
- Representaciones más reiterativas que han circulado en la ciudad sobre las afectaciones sobre la ciudad.
- Representaciones más reiterativas que han circulado en la ciudad sobre las posibles soluciones identificadas para el problema y actores responsables.

Definiciones en torno al desplazamiento forzado como problema público

- Definiciones sobre el desplazamiento forzado.
- Definiciones sobre la población afectada.
- Definiciones sobre la política pública de prevención y atención desplazamiento forzado.

- Definiciones sobre las afectaciones sobre la ciudad.
- Definiciones sobre las posibles soluciones identificadas para el problema y actores responsables.
- Enfoques y conceptos básicos utilizados para la construcción de estas definiciones.

Comprensiones y explicaciones sobre el desplazamiento forzado

- Enumere los Estudios, Diagnósticos y los temas más relevantes analizados en la ciudad sobre el desplazamiento forzado.
- Estudios existentes sobre las dimensiones cualitativas del problema: percepciones y representaciones.
- Estudios existentes sobre las dimensiones cuantitativas del problema: cifras y dimensiones.

INSCRIPCIÓN EN LAS AGENDAS

Momento de tránsito del problema del ámbito privado al ámbito público y gubernamental

Ubicación del momento histórico en que se tuvo conocimiento público del problema en la ciudad de Medellín.

- Descripción de las formas de deliberación pública sobre el problema.
- Descripción de las formas en que accede el problema a la agenda pública y gubernamental.
- Elementos que convierten al problema en un problema público.
- Argumentos para la atención Estatal.

Omisiones y Obstáculos para la inscripción del problema en la agenda gubernamental

- Descripción de las Omisiones más relevantes para la inscripción del problema en la agenda pública y gubernamental.
- Descripción de Obstáculos más relevantes para la inscripción del problema en la agenda pública y gubernamental.

Acciones y Oportunidades que llevaron a inscribir el problema en la agenda

- Descripción de las Acciones más relevantes para la inscripción del problema en la agenda pública y gubernamental.
- Descripción de las Oportunidades más relevantes para la inscripción del problema en la agenda pública y gubernamental.

Esta primera versión del sistema fue adecuado para este estudio de tal manera que recogieran nuevas variables como escenarios de deliberación, toma de decisión e identificación de hipótesis causales y transformación, así como se integró la variable relacionada con el juego de actores y la dinámica institucional de tal manera que se convirtiera en un punto clave del análisis de la información. Estas adecuaciones permitieron comprender cómo “funciona” el problema; facilitar la identificación de los actores implicados e investigar sus lógicas de comportamiento; además, aportó elementos trascendentes para explicar cómo se constituye un problema de política logrando detectar las interacciones entre los distintos actores y elementos del problema. De este procesos se obtuvo esta nueva versión.

MATRIZ DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

Tabla 29. Matriz de recolección y análisis de información

	MOMENTOS DEL CICLO	ACTORES - DINÁMICA INSTITUCIONAL	HIPÓTESIS CAUSALES Y DE TRANSFORMACIÓN
Identificación Inscripción	<p>Naturaleza del desplazamiento forzado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Causas, consecuencias y relación con otros fenómenos. (Causas del problema identificadas en Medellín - Factores explicativos-; Afectaciones sobre la ciudad; Relación del desplazamiento forzado con otros problemas sociales críticos en la ciudad.) <p>Dinámica y evolución del desplazamiento forzado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dimensión que ha alcanzado el problema, cuantitativa y cualitativamente, en la ciudad de Medellín. • Descripción de la evolución del desplazamiento forzado, ciclos, 	<p>Participantes y responsabilidades en la identificación del problema del desplazamiento forzado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enumeración de los actores que han participado en la identificación del problema. • Papel y responsabilidad de otros actores en la identificación del problema • Estrategias movilizadas por los actores para su identificación. • Evaluación y jerarquización de la responsabilidad de los distintos actores en la búsqueda de soluciones al problema. • Propuesta de ubicación de 	<p>Papel de la Política Pública territorial en la solución al problema.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de las soluciones al problema planteadas hasta el momento en la ciudad. • Enumeración de posibles nuevas soluciones al problema necesarias de aprobar en la ciudad • Evaluación de la normatividad, políticas, programas, planes y recursos existentes en la actualidad. • Evaluación de la necesidad y posibilidad de reformulación de la actual política pública para ajustarla al nivel local.

	momentos de agravación.	responsabilidades de los distintos actores necesaria de ser aprobada en la ciudad.	
	Situación actual y tendencias del desplazamiento forzado		
	Afectaciones sobre los grupos poblacionales. <ul style="list-style-type: none"> • Descripción del modo de afectación de la población. • Enumeración de los derechos que han sido violados o afectados por el desplazamiento forzado. 		
Definición	Representaciones sobre el desplazamiento forzado. <ul style="list-style-type: none"> • Representaciones más reiterativas que han circulado en la ciudad sobre el fenómeno del desplazamiento forzado. • Representaciones más reiterativas que han circulado en la ciudad sobre la población afectada por el 	Participantes y responsabilidades en la definición del problema del desplazamiento forzado. <ul style="list-style-type: none"> • Enumeración de las instituciones que han participado en la definición del problema. • Evaluación del papel y la responsabilidad de otros actores en la definición del problema. 	Evaluación del nivel y calidad en las definiciones que se tienen en la ciudad sobre el desplazamiento forzado

<p>desplazamiento forzado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representaciones más reiterativas que han circulado en la ciudad sobre la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado. • Representaciones más reiterativas que han circulado en la ciudad sobre las afectaciones sobre la ciudad. • Representaciones más reiterativas que han circulado en la ciudad sobre las posibles soluciones identificadas para el problema y actores responsables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones, estrategias y recursos movilizadas por los actores para la definición. 	
<p>Definiciones en torno al desplazamiento forzado como problema público.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definiciones sobre el desplazamiento forzado. • Definiciones sobre la población afectada. • Definiciones sobre la política pública de prevención y atención 		<p>Evaluación y propuestas para la producción de nuevas definiciones sobre el desplazamiento forzado en la ciudad</p>

desplazamiento forzado.

- Definiciones sobre las afectaciones sobre la ciudad.
- Definiciones sobre las posibles soluciones identificadas para el problema y actores responsables.
- Enfoques y conceptos básicos utilizados para la construcción de estas definiciones.

Comprensiones y explicaciones sobre el desplazamiento forzado.

- Enumere los Estudios, Diagnósticos y los temas más relevantes analizados en la ciudad sobre el desplazamiento forzado.
- Estudios existentes sobre las dimensiones cualitativas del problema: percepciones y representaciones.
- Estudios existentes sobre las dimensiones cuantitativas del

	problema: cifras y dimensiones.		
Inscripción en la agenda gubernamental	<p>Momento de tránsito del problema del ámbito privado al ámbito público y gubernamental.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ubicación del momento histórico en que se tuvo conocimiento público del problema en la ciudad de Medellín. • Descripción de las formas de deliberación pública sobre el problema. • Descripción de las formas en que accede el problema a la agenda pública y gubernamental. • Elementos que convierten al problema en un problema público. • Argumentos para la atención Estatal. 	<p>Participantes y responsabilidades en la deliberación pública para la inscripción del problema en la agenda gubernamental y estatal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enumeración de las instituciones que han participado en la deliberación pública para la inscripción del problema en la agenda gubernamental. • Consideración del papel de los actores en la deliberación pública para la inscripción del problema en la agenda, pública gubernamental y estatal. • Acciones, estrategias y recursos movilizadas por los actores para la inscripción. 	<p>Hipótesis causales de las Causas y efectos de la existencia de una agenda pública sobre desplazamiento forzado en Medellín.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Causas de la existencia de la agenda gubernamental actual sobre el problema. • Efectos de la existencia de la agenda gubernamental actual sobre el problema.
	<p>Omisiones y Obstáculos para la inscripción del problema en la agenda gubernamental.</p> <p>- Descripción de las Omisiones más</p>		<p>Posibilidades y Limitaciones para rediseñar la política pública en función de ajustar la inscripción del desplazamiento forzado en la agenda</p>

<p>relevantes para la inscripción del problema en la agenda pública y gubernamental.</p> <p>- Descripción de Obstáculos más relevantes para la inscripción del problema en la agenda pública y gubernamental.</p>		<p>gubernamental.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de las posibilidades que se presentan en este momento para la reformulación de la política pública de Medellín. • Evaluación de las limitaciones en la reformulación de la política a nivel local.
<p>Acciones y Oportunidades que llevaron a inscribir el problema en la agenda.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descripción de las Acciones más relevantes para la inscripción del problema en la agenda pública y gubernamental. • Descripción de las Oportunidades más relevantes para la inscripción del problema en la agenda pública y gubernamental. 		

La matriz anterior fue la estructura utilizada para el diseño de los instrumentos, la recolección de la información, su sistematización y la redacción de los primeros documentos insumos para la construcción del informe final.

Se conservó la estructura del sistema categorial para la construcción de los “*documentos insumo por categoría*”, con base en esto se definió presentar un informe descriptivo y analítico en la lógica de caracterizar momentos del proceso de identificación, definición e inscripción en las agendas del tema del desplazamiento forzado en la ciudad.

4. Consideraciones metodológicas

Esta es una investigación que se realizó bajo el enfoque cualitativo, debido a que pretendía describir las formas en que el desplazamiento forzado transitó por cada uno de los componentes del ciclo de identificación, definición e inscripción en la agenda así como la dinámica institucional y la lógica de relación entre actores que le dio sentido.

4.1. El caso. Proceso que llevó al diseño y la formulación de la política territorial de Medellín

La realización del presente ejercicio investigativo tiene como valor agregado la posibilidad de dejar sistematizados y analizados eventos o proyectos de ciudad, como fue el caso del diseño y formulación de una política pública territorial, determinante para explicar el devenir de las agendas en materia del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín. En este proceso, se retomaron discusiones realizadas por diversos actores que perfilaban consideraciones territoriales sobre el tema, al menos desde el año 2002. Además fue una ventana de oportunidad de particular relevancia debido a que se convirtió en el espacio de encuentro para la escenificación de intereses, la toma de decisión y la construcción de definiciones que luego fueron inscritas en la agenda de la administración municipal por medio del acuerdo 049 de 2007.

Por lo anterior, el periodo de tiempo seleccionado tiene como propósito abordar en el 2002 el inicio de los escenarios de deliberación pública, que fueron fomentados desde la

administración en conjunto con organizaciones no gubernamentales abocadas al diseño y la implementación de las acciones de política locales. Es igualmente importante el año 2007 debido a que se inicia y finaliza el proceso “formal” de diseño y formulación de una política pública territorial para la prevención y la atención del desplazamiento forzado, que en alguna medida puede entenderse como producto de los escenarios de deliberación pública, en donde los actores coincidían en la necesidad de formular una política de este tipo. *En el cumplimiento de los propósitos ya descritos, nos interesa en último término hacer un seguimiento a la conexión entre la agenda pública y gubernamental en el periodo 2002-2007 y la manera como condujo al diseño y formulación de una política pública territorial.*

4.2. Las fuentes e instrumentos

Se tratará pues de dar cuenta de la forma en la cual se *identifica, define e inscribe* en las agendas el problema del desplazamiento en la ciudad de Medellín, los actores implicados y su interacción. Para la construcción del segundo capítulo, referido a las estadísticas de contexto, se utilizaron los reportes de las bases de datos oficiales sobre desplazamiento forzado en Colombia, SIPOD, RUV⁴ y los reportes de la Red Nacional de Información⁵.

Para la construcción de los contenidos teóricos se hizo la revisión bibliográfica y teórica sobre análisis de políticas públicas y el enfoque secuencial, específicamente se

⁴ A continuación se indican las bases de datos nacionales de población víctima.

- RUPD - SIPOD: base de datos correspondiente a la ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000. Registra cifras del desplazamiento forzado, utilizada hasta el 2011 por la Red de Solidaridad Social que paso a ser Acción Social.
- SIV (sistema de información de víctimas): base de datos correspondiente a la ley 418 de 1997. Se asientan víctimas de distintos hechos donde la población ha solicitado ante las autoridades competentes indemnización. A la fecha no se recepciona información.
- SIRA (Sistema de información Reparación administrativo): base de datos correspondiente al decreto 1290 de 2008. Tiene información relacionada a diferentes hechos, no registra información a la fecha y fue utilizada entre 2008 y 2011.
- RUV (Registro único de víctimas): Base de datos correspondiente a la Ley 1448 de 2011. Registra los 11 hechos victimizantes, todas las fuentes deben ser migradas con el fin de contar con una única. A la fecha cuenta con ingreso de registros.

⁵ La creación y funcionamiento de la RNI está basada en la ley 1448 de 2011, Título V de la institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas artículo 153, 187, Decreto 4800 de 2011, Título III De la Red Nacional de información para la atención y reparación a las víctimas Artículo 56, 57 y 58. Dirección internet: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes> La RNI es un instrumento que permitirá al SNARIV – Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las víctimas – contar con información rápida y eficaz tanto a nivel nacional como regional.

concentró la búsqueda en la formación de agendas. Igualmente se abordaron fuentes referentes al estudio de las principales corrientes de análisis politológico de las políticas públicas.

En lo referido a las fuentes utilizadas para la reconstrucción del caso auscultado, se retomó la información contenida en los instrumentos diseñados y aplicados por la Línea de Migraciones, Fronteras y Reconfiguraciones Políticas durante el proceso de asesoría técnica en la elaboración del proyecto de acuerdo, en sus dos fases. En la primera, estudio de agendas, se revisaron todas las **(i)** actas del CLAIPD; **(ii)** así como las actas de los espacios de deliberación enmarcados en el Plan Integral Único (PIU) 2006; **(iii)** los informes de los talleres realizados para recoger la experiencia de las Organizaciones de Población Víctima del Desplazamiento.

Para la recolección de información sobre el procesos de construcción de los lineamientos de política territorial, se revisaron **(iv)** las actas de los tres seminarios-taller que se realizaron con este propósito; **(v)** igualmente se revisaron las actas de las reuniones del Comité en donde se abordó el tema del diseño y la formulación; **(vi)** se recogieron las memorias de tres talleres introductorios que se hicieron con los líderes y lideresas para cualificar sus capacidad de incidencia en la toma de decisiones; **(vii)** así como las reuniones extras con el Comité de apoyo conformado por integrantes del Comité Local Atención Integral a la Población Desplazada para acompañar la asesoría técnica realizada por el Instituto de Estudios políticos de la Universidad de Antioquia en el proceso de diseño y formulación de la política local; **(viii)** las actas de los talleres con funcionarios; **(ix)** las “guías de recolección de información” **(x)** las entrevistas aplicadas a los actores de mayor interés y **(xi)** por último, respecto a la información recolectada durante el proceso de diseño y formulación, fueron abordados los dos documentos lineamientos de política, fase I y Fase II, elaborados como informes finales.

Otras fuentes utilizadas, fueron: **(xii)** las actas y grabaciones de las sesiones de la comisión accidental para el seguimiento de la situación de los desplazados en la ciudad del Concejo de Medellín, las reseñas de las sesiones ordinarias y extraordinarias en las que se debatió el proyecto de acuerdo de la política territorial. También fueron abordados **(xiii)** diferentes artículos científicos que tocaban el tema del desplazamiento forzado en Colombia y que se identificaron como de relevancia en el proceso de definición e inscripción del

problema; **(xiv)** se examinaron documentos asociados contruidos por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas; **(xv)** se revisaron las planes de desarrollo municipal entre 1995 y 2011 y finalmente **(xvi)** comunicados institucionales, documentos de incidencia política, lineamientos normativos internacionales y nacionales, sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, entre los más importantes.

Estos archivos fueron de gran importancia ya que permitieron acercarse y explorar el desarrollo de los procesos, acciones, logros y dificultades por las cuales transita la problemática social del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín en la escena pública municipal, gubernamental y estatal. Para dicha exploración se abordaron los archivos bajo la óptica y perspectiva del sistema categorial, que guio la búsqueda y permitió acentuar puntos claves sobre la experiencia.

CAPÍTULO II CONTEXTUALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

En este capítulo se presentan las dinámicas y tendencias del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, en relación con las dinámicas y tendencias en el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín, mediante la descripción de datos estadísticos que dan cuenta de la dimensión del fenómeno del desplazamiento forzado, así como del problema de política pública que debe enfrentar el Estado colombiano. Para ello se tomó como fuente la base de datos “Sistema de Información para la Población Desplazada” (SIPOD), que hasta el 2011 fue la base de datos oficial de la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social, principal competente en el registro de las víctimas del desplazamiento forzado hasta su transformación en el 2011 en la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UAEARIV). En la actualidad la base de datos oficial es el Registro Único de Víctimas (RUV), el cual se construyó, entre otras, con la información que hasta el 2011 contuvo el SIPOD y es gestionada por la Red Nacional de Información (RNI).

De lo anterior se desprende que la información que a continuación se describe está actualizada sólo hasta el 2011. Ahora bien, si comparamos el volumen de registros contenidos 4.013.849 en el SIPOD, respecto a los 6.044.151 que hasta octubre de 2014 reportó la UAEARIV, podemos concluir que contamos con el censo necesario para acercarnos en términos cuantitativos a la dimensión del desplazamiento forzado en Colombia.

Describiremos en este capítulo, según las estadísticas de la RNI, las categorías de: autores responsables del desplazamiento a nivel nacional, Antioquia y Medellín; número de personas expulsadas a nivel nacional, Antioquia y Medellín; número de familias expulsadas a nivel nacional, Antioquia y Medellín; trayectorias del desplazamiento de la población expulsada a nivel nacional, Antioquia y Medellín; trayectorias de desplazamiento de la población reasentada a nivel nacional, Antioquia y Medellín; número de personas reasentadas a nivel nacional, Antioquia y Medellín; número de familias reasentadas a nivel nacional, Antioquia y Medellín; y, finalmente, un consolidado general en el marco nacional, departamental y municipal. Así, se pretende darle al lector una idea, una imagen mental, de las dimensiones del fenómeno y la crisis humanitaria generada.

1. Estadísticas sobre la expresión del fenómeno del desplazamiento forzado interno en Colombia, Antioquia y Medellín.

En Colombia, según las cifras de la Red Nacional de Información (RNI), de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a Víctimas, hasta el 31 de diciembre de 2011 había 4'027.492⁶ personas inscritas en el registro único de víctimas, víctima de desplazamiento forzado, es decir, aquéllas reconocidas en condición de desplazamiento por parte del Estado Colombiano. Si comparamos esta cifra con el total de colombianos que proyectó el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el 2010, alrededor del 14% de la población se ha visto forzada a desplazarse.

Para analizar el caso de Antioquia, hacer un análisis de la situación conlleva necesariamente a contextualizar a este Departamento dentro del escenario nacional. Según datos de la RNI, desde que se inició el registro de la población en condición de desplazamiento, en Antioquia habían sido expulsadas 740.708 personas, lo que representa el 18% del total de personas expulsadas a nivel nacional, hasta el 31 de diciembre de 2011; mientras se habrían asentado 722.997 personas, ascendiendo al 18% del total nacional. Antioquia es el departamento con más población expulsa en todo el país, seguido de Bolívar que hasta el 31 de diciembre de 2011 sumaba un total de 339.410 expulsados. Así como es el departamento con mayor número de recepciones, seguido del distrito capital que cuenta con un total de 416.595 personas asentadas.

Para el caso de Medellín, es necesario partir del hecho de que esta ciudad es actualmente la segunda capital del país en recepción de población desplazada, según la Personería Municipal, agrega además que “según información de Consultoría para los Derechos Humanos (Codhes), Medellín ha sido por mucho tiempo la segunda ciudad del país con mayor recepción de población desplazada y a esto se suman los desplazamientos intraurbanos” (Municipio de Medellín, 2006, p.83). De acuerdo con la RNI, hasta el 31 de diciembre de 2011, Medellín se configuraba en el segundo municipio receptor del país, para un total de 232.672 personas, equivalente al 6% del total de la población víctima de este delito en Colombia; antecedida por la capital del país, con un total, para la época, de 328.801

⁶ Esta cifra difiere de los 4.013.849 registros del SIPOD a corte 2011 debido a que el RUV suele actualizarse cada año y esto implica que los datos de años anteriores sufran cambios.

personas recepcionadas, equivalente al 8% del total de la población víctima del desplazamiento.

1.1. Autores responsables del desplazamiento a nivel nacional, Antioquia y Medellín.

Tabla 1. Autores responsables a nivel Nacional

Autores	N. personas expulsadas	Porcentaje de expulsión
Paramilitares	675.958	16.8%
Bandas Criminales (BACRIM)	64.894	1.6%
Fuerza Pública	18.298	0.5%
Grupos Guerrilleros	1.444.048	36.0%
Más de un autor	116.527	2.9%
No Identifica	233.417	5.8%
Otros	866.902	21.6%
ND	593.805	14.8%
Total	4.013.849	100%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011

A nivel nacional, en lo relacionado con los actores que provocan el desplazamiento, la RNI reporta que la guerrilla es el grupo que más desplaza, con 1.444.048 víctimas que son el 36% de total de desplazados; por su parte las Autodefensas o Paramilitares han desplazado 675.958 víctimas que representan el 16.8% del total; las bandas criminales son responsables de al menos 64.894 personas, equivalente al 1.6% del total de la población; la fuerza pública ha desplazado 18.298 víctimas que son el 0.5%; mientras que 116.527 víctimas que es el 2.9%, identifican como responsable de su desplazamiento a más de un autor. Arrojando un total de 2.319.725 víctimas que señalan de manera clara a sus victimarios, es decir, 57.8% del total.

Por otro lado, el 14.8% de las víctimas no dan ningún dato acerca de sus victimarios y el 5.8% ni siquiera logran identificarlos. El 21.6% de la población desplazada identifica otro tipo de actores. Si sumamos estos dos porcentajes, cerca de un 42,2% de esta población no

identifica los responsables de estas violaciones, limitando así las posibilidades de hacer lecturas más objetivas, en tanto la responsabilidad que le atañe a cada uno de los actores armados que participan en el conflicto colombiano; además de llevar a preguntarnos por las posibles causas que pueden aclarar el porqué de esta ausencia en la identificación de los actores.

Tabla 2. Autores responsables a nivel departamental

Autores	N. personas expulsadas	Porcentaje de expulsión
Paramilitares	140.826	19.0%
Bandas Criminales (BACRIM)	18.495	2.5%
Fuerza Pública	4.091	0.6%
Grupos Guerrilleros	202.068	27.3%
Más de un autor	30.511	4.1%
No Identifica	41.262	5.6%
Otros	175.201	23.7%
ND	128.254	17.3%
Total	740.708	100%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011.

Según la RNI, Antioquia ha expulsado un total de 740.708 personas de las cuales sólo el 53.5% puede reportar con claridad cuáles fueron los autores de su desplazamiento. Según estas estadísticas, el 27.3% fue desplazado por la guerrilla, el 19.0% por los grupos de Autodefensa o Paramilitares, el 2.5% por Bandas Criminales y el 0.6% por la Fuerza Pública. Del restante 46.5%, el 17.3% no reporta dato en esta casilla, el 5,6% argumenta no identificar los actores de su desplazamiento y por último, el 23,7% señala a otros actores diferentes a los nombrados; aunque este último porcentaje ocupa buena parte del total dentro de la información presentada por la RNI, no hay categorías discriminadas. Cómo se puede notar, según la información expuesta en el cuadro anterior, es difícil obtener de este documento algún tipo de análisis que permita describir los principales responsables de este acto; más allá de dar cuenta de las dificultades que presenta la información y especular sobre las posibles causas que las puedan explicar.

Tabla 3. Autores responsables a nivel local

Autores	N. personas expulsadas	Porcentaje de expulsión
Paramilitares	9899	20.1%
Bandas Criminales (BACRIM)	4986	10.1%
Fuerza Pública	170	0.3%
Grupos Guerrilleros	5742	11.7%
Más de un autor	718	1.5%
No Identifica	2890	5.9%
Otros	7732	15.7%
ND	17128	34.8%
Total	49265	100%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011.

En Medellín, durante el periodo que va de 1997 al 31 de diciembre de 2011, han sido expulsados de sus lugares de residencia un total de 49.265 personas; de este total, 21.515 pueden identificar con certeza los autores responsables de su desplazamiento que, en porcentajes, ascendería al 43.7%. De éste total, 11.7% fue expulsado por acciones adjudicadas a los grupos guerrilleros, el 20.1% a los grupos urbanos paramilitares, el 10.1% a las bandas criminales, el 1,5% ubica a más de un actor como responsable, y solo el 0,3% como responsabilidad de la Fuerza Pública. El 56.3% (27.750 personas) no dan información acerca de los responsables de su expulsión y de este total, el 34.8% no posee datos en esta variable; mientras el 15.7% identifica a otro tipo de actores que la presentación de la información no especifica y el 5.9%, no tiene la posibilidad de reconocer que tipo de actor lo expulsó.

De entrada sorprende que sea Medellín, un centro urbano con una presencia importante de la institucionalidad pública (de gobierno y judicial), quien mayor porcentaje de falta de identificación de actores responsables posea, con un 56.3%, respecto al 46.5% y 42.2% del departamento y la nación respectivamente. En parte, según expertos consultados de la Unidad Municipal de Atención a Víctimas de la Ciudad de Medellín - UMARV (entidad responsable de la gestión del tema de víctimas en la ciudad), esto podría deberse a las dificultades que tuvieron las víctimas para reportar a las bandas criminales de la ciudad, debido a que durante un tiempo estas no fueron aceptadas como responsables de la ocurrencia

de estos hechos en el marco del conflicto armado. Finalmente, se debe insistir en el alto porcentaje de víctimas que no logran identificar con claridad a los responsables de su desplazamiento.

En este punto, es importante detenernos un momento en la precariedad de la información relacionada con los autores responsables del desplazamiento, debido a que no es un tema menor. Se debe recordar que dentro de un fenómeno violento que define a sus afectados como víctimas del conflicto armado y que además para su solución moviliza acciones de negociación de acuerdos de paz dentro de parámetros de verdad, justicia y reparación es bastante complicado no contar con información precisa acerca de los responsables de las violaciones de los derechos que precisamente hacen a las personas víctimas y por lo tanto destinatarios de acciones reparadoras. Igualmente la falta de información limita las posibilidades del Estado Colombiano para cotejar las versiones libres de su contraparte armada con el fin de impedir la impunidad de algunos de estos actos, lo que implicaría un camino expedito para la evasión de responsabilidades en ejecución de delitos de lesa humanidad por parte de los actores que hacen parte de la negociación.

1.2. Número de personas expulsadas a nivel nacional, Antioquia y Medellín.

Tabla 4. Número de personas expulsadas a nivel nacional

Año	N. de personas	Porcentaje de crecimiento según año anterior
1997	291.820	
1998	109.824	-62.3%
1999	126.954	15.6%
2000	289.465	128.0%
2001	410.603	41.8%
2002	470.737	14.6%
2003	271.083	-42.4%
2004	243.121	-10.3%
2005	285.164	17.2%
2006	306.362	7.4%
2007	342.287	11.7%

2008	298.638	-12.7%
2009	179.505	-39.8%
2010	136.381	-24.0%
2011	158.657	16.3%
ND	93.221	

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011

Durante el período 1997 al 31 de diciembre de 2011, la expulsión de víctimas por año fue la siguiente: 1997 con 291.820 inscritos; 1998 con 109.824; 1999 con 126.954; 2000 con 289.465; 2001, 410.603; 2002, 470.737; 2003, 271.083; 2004, 243.121; 2005, 285.164; 2006, 306.362; 2007, 342.287; 2008, 298.638; 2009, 179.505; 2010, 136.381 y 2011, 158.657 es importante señalar que 93.221 víctimas no reporta fecha de expulsión.

De estos datos se pueden realizar las siguientes lecturas o consideraciones: hay un crecimiento sostenido y dramático de la expulsión de población durante el periodo 1999 – 2002 en donde cada año aumenta considerablemente la cantidad de población expulsada con respecto al año anterior; es así como podemos observar los siguientes crecimientos: del 15% en 1999, del 128% en el 2000 con respecto a 1999, del 41% en el 2001 con respecto al 2000 y del 14% en el 2002 con respecto al 2001; es importante hacer énfasis particular en el crecimiento del 128% presentado en el año 2000 con relación a 1999.

Durante el periodo 2003 - 2011, hay oscilaciones a la caída o el aumento del número de expulsiones según el año anterior; es así como decrece en los años 2003 y 2004, para luego crecer en el periodo 2005 – 2007, para decrecer nuevamente en el periodo 2008 – 2010, y presentar un nuevo incremento en el 2011. Ahora bien, se debe aclarar que durante este período hay una estabilidad en los porcentajes de expulsión, en un contexto en donde la media de personas expulsadas por año es de 200.000, cifra bastante alta si tomamos como referente el total de nacionales que habitan en el país; lo que nos puede llevar a pensar que si bien hay una relativa estabilidad porcentual, ésta se inscribe en un contexto en donde el número de expulsados es extremadamente alto.

Tabla 5. Número de personas expulsadas a nivel departamental

Año	N. de personas	Porcentaje de crecimiento
-----	----------------	---------------------------

según año anterior		
1997	111.575	
1998	37.023	-67%
1999	25.595	-31%
2000	81.637	219%
2001	94.896	16%
2002	66.561	-30%
2003	39.974	-40%
2004	37.816	-5%
2005	41.393	9%
2006	35.858	-13%
2007	35.552	-1%
2008	36.242	2%
2009	30.260	-17%
2010	29.065	-4%
2011	35.532	22%
ND	1.648	

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011

Durante el período 1997 - 2011 se observa, en el contexto departamental, la siguiente evolución en la expresión de este fenómeno: los años en donde más personas se expulsaron fueron 1997 con 111.557 personas, 2001 con cerca de 94.896 personas, el 2000 con 81.637 y el 2002 con alrededor de 66.561; mientras 1999, 2009 y 2010 son los años en los que menos expulsiones se presentaron, con un promedio de 21.230. En materia de porcentajes de crecimiento sobresale un 219% entre los años 1999 y 2000, seguido en el 2011 por un crecimiento del 22%; los decrecimientos más importantes se presentan en los años 1998 y 2003 con -67% y -40%, respectivamente.

Tabla 6. Número de personas expulsadas a nivel municipal

Año	N. de personas	Porcentaje de crecimiento según año anterior
1997	1280	
1998	444	-65%

1999	529	19%
2000	1018	92%
2001	1852	82%
2002	3769	104%
2003	2255	-40%
2004	1398	-38%
2005	3637	160%
2006	1539	-58%
2007	2172	41%
2008	2752	27%
2009	5488	99%
2010	7927	44%
2011	13052	65%
ND	128	

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011

En lo relacionado con las expulsiones presentadas en la ciudad de Medellín durante el período abordado, se presentan tres tendencias claramente identificables: durante el período de 2000 a 2002 es evidente el crecimiento del fenómeno con dos picos importantes, el primero de ellos en el 2002 en donde se dio un crecimiento del 104% respecto al año anterior, mientras que en el 2000 se presenta un crecimiento del 92% respecto a 1999 y en 2001 del 82%. La segunda tendencia se ubica entre 2003 y 2006, caracterizada por una disminución continúa durante los dos primeros años, con el 40% y el 38% en el 2003 y 2004; en el 2005 está tendencia se ve drásticamente interrumpida con un incremento de 160% respecto al año anterior; para luego caer nuevamente en el 2006. Este dato sorprende tanto por su expresión como por su dimensión, aunque estadísticas de otros hechos víctimizantes presentan con relativa frecuencia este tipo de expresiones, organizaciones como la Corporación para la Paz y el Desarrollo Social (Copades) lo explican con el argumento de supuestos pactos entre los grupos delincuenciales con presencia en la ciudad que hacen impredecibles las coyunturas de expresión del fenómeno violento, así como a la una falta de control del orden público. La tercera tendencia se da en el periodo 2007 – 2011, durante este período se presenta un incremento sostenido año a año en el número de casos reportados.

1.3. Número de familias expulsadas a nivel nacional, Antioquia y Medellín.

Con relación a las familias afectadas por el desplazamiento, abordaremos su impacto a través del número de familias expulsadas y asentadas durante el período señalado. Según la RNI, en total, en el país, han sido expulsadas 939.041 familias.

Tabla 7. Familias expulsadas en lo nacional

Año	N. de familias	Porcentaje de crecimiento según año anterior
1997	59.863	
1998	24.160	-60%
1999	25.314	5%
2000	71.002	180%
2001	86.616	22%
2002	100.115	16%
2003	59.361	-41%
2004	57.058	-4%
2005	65.350	15%
2006	72.332	11%
2007	83.804	16%
2008	81.430	-3%
2009	55.726	-32%
2010	44.148	-21%
2011	50.014	13%
ND	2.748	

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011

En Colombia, 939.041 familias han sido expulsadas durante el período que va de 1997 al 31 de diciembre de 2011 y de este total, los años en dónde más familias se expulsaron fueron el 2002 con 100.115 que representan el 11% del total nacional, el 2001, 2007 y 2008 con el 9% cada año. Los años en los que menos expulsiones se reportaron fueron 1998 con 24.160 y 1999 con 25.314, que representan el 3% cada año.

Este porcentaje general de familias expulsadas se caracteriza por un crecimiento constante desde 1999 hasta el 2007; que sólo es interrumpido por un descenso en los años 2003 y 2004 del 41% y el 4% respectivamente. Durante el periodo 2008 – 2010 se advierte un pequeña coyuntura de disminución. Los años con mayor expulsión fueron el 2002 con 100.115 familias, seguido del 2007 con 83.804 familias; en cuanto a las caídas se señala la del 2003 y la del 2009, con mayor decline.

Tabla 8. Familias expulsadas en lo departamental

Año	N. de familias	Porcentaje de crecimiento según año anterior
1997	29.182	
1998	8.408	-71%
1999	5.915	-30%
2000	18.092	206%
2001	20.443	13%
2002	15.527	-24%
2003	9.636	-38%
2004	8.853	-8%
2005	9.566	8%
2006	8.583	-10%
2007	8.740	2%
2008	9.483	9%
2009	8.670	-9%
2010	8.472	-2%
2011	11.155	32%
ND	569	

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011

En cuanto a las afectaciones de los grupos familiares en términos de expulsiones, en Antioquia han sido expulsadas 181.294 familias; de éstas el 16% fueron expulsadas en 1998 y el 11% en el 2002, años que, sumados, representan un total 49.625 familias afectadas. Igualmente, los años en donde menos familias fueron expulsadas son 1997, 2000, y 1999, con un porcentaje de 0.3%, 3.2% y 4,6%, respectivamente.

En términos del análisis año por año, se destaca el crecimiento del 206% en las familias expulsadas en el 2000 respecto a 1999, seguido por un crecimiento del 32% en el 2011 frente al 2010. En los demás años, se observa una tendencia a la baja, que combina decrecimientos porcentuales significativos como el presentado en 1998 respecto a 1997 y en el 2003 respecto al 2002, del 71% y 38%, respectivamente, con algunos más moderados del 24% y el 10% en el 2002 respecto al 2001 y en el 2006 respecto al 2005.

Tabla 9. Familias expulsadas en lo municipal

Año	N. de familias.	Porcentaje de crecimiento según año anterior
1997	362	
1998	104	-71%
1999	118	13%
2000	220	86%
2001	363	65%
2002	786	117%
2003	509	-35%
2004	332	-35%
2005	688	107%
2006	406	-41%
2007	567	40%
2008	719	27%
2009	1.529	113%
2010	2.176	42%
2011	3.614	66%
ND	19	

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011

En Medellín, en lo concerniente a la expulsión de familias durante este período, se han expulsado 12.512 familias y de este total, el período durante el cual más familias han sido desplazadas es el año 2002 al 2011, representado en 11.326 familias que, porcentualmente, son el 91% del total, particular relevancia toman en este periodo los años 2002 y 2008;

mientras que el lapso de tiempo durante el cual menos familias fueron expulsadas es el de 1997 a 2001 que, en total, sólo desplazó 1.167 familias con un 9%. Al respecto es de anotar que no se poseen datos para 19 familias, razón por la cual se explica la diferencia entre un periodo y otro.

Como se lee en la tabla 9 la tendencia durante el periodo 1997 – 2011 se puede entender como creciente, es así como los porcentajes respecto a los años anteriores suelen ser positivos, con dos crecimientos que sobresalen, el 2002 frente al 2001 del 117% y del 2009 frente al 2008 del 113%. Sorprende el desmedido crecimiento en la expulsión durante los años 2007 – 2011, precisamente en periodo de tiempo que suele caracterizarse por la disminución en la ocurrencia del desplazamiento. Para este caso podría decirse que Medellín suele tener una expresión atípica con el resto del país respecto a las estadísticas de expulsión

1.4. Modalidades de desplazamiento: individuales y masivos a nivel nacional, Antioquia y Medellín.

Tabla 10. Modalidades de desplazamiento en lo nacional

Año	N. personas expulsadas	Porcentaje individual	Porcentaje masivos
1997	236.973	71%	29%
1998	106.369	80%	20%
1999	107.391	82%	18%
2000	345.381	85%	15%
2001	428.834	81%	19%
2002	468.640	82%	18%
2003	271.315	84%	16%
2004	248.160	87%	13%
2005	288.296	88%	12%
2006	312.739	90%	10%
2007	350.037	93%	7%
2008	318.374	94%	6%
2009	199.006	95%	5%
2010	151.006	94%	6%

2011	173.087	90%	10%
ND	7.836	94%	6%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado intraurbano, 31 de diciembre de 2011

Dentro de las modalidades de desplazamiento, el comportamiento es el siguiente: en 1997 se reportaron 236.973 personas expulsadas, de las cuales el 71% se desplazó de manera individual y el 29% dentro de un desplazamiento masivo; en 1998 se desplazaron 106.369, donde el 80% lo hizo de forma individual y el 20% de forma masiva; en el año 1999 se desplazaron 107.391 personas, el 82% individualmente y el 18%, de modo masivo; en el 2000 se desplazaron 345.381 personas, el 85% individualmente y el 15% dentro de expulsiones masivas; en el año 2001 se desplazaron 428.834, el 81% individual y el 19%, masivamente; en el 2002 se desplazaron 468.640 personas, 82% de manera individual y el 18% dentro de expulsiones masivas; en el año 2003 se desplazaron 271.315, el 84% individualmente y el 16% de manera masiva; en el 2004 se desplazaron 248.160 personas, el 87% individualmente y el 13% dentro de expulsiones masivas; en el 2005 se desplazaron 288.296 personas, el 88% de ellas, individualmente y el 12% dentro de expulsiones masivas; en el 2006 se desplazaron 312.739 personas, el 90% individualmente y el 10% de manera individual; en el 2007 se desplazaron 350.037 personas, el 93% de manera individual y el 7% en eventos catalogados como masivos; en el 2008 se desplazaron 318.374 personas, el 94% individual y el 6% restante masivo; en el 2009 se desplazaron 199.006 personas, el 95% individual y el 5% masivo; en el 2010 se desplazaron 151.006 personas, 94% individual y el 6% restante de forma masiva, y hasta el 31 de diciembre de 2011 se desplazaron forzadamente 173.087 personas, el 94% individualmente y el 6%, masivas; es importante decir que 7.836 víctimas no reportan fecha de expulsión, y que de éstas, el 94% lo hizo de manera individual y el 6% dentro de desplazamientos masivos.

Tabla 11. Modalidades de desplazamiento en lo departamental

Topología	N. personas expulsadas	Porcentaje de expulsión
Individual	596.464	81%
Masivo	144.163	19%
Total	740.627	100%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011.

Con relación a las modalidades de desplazamiento de las 740.627 personas en esta condición, el 81% se desplazó de manera individual y el 19% dentro de expulsiones masivas.

Tabla 12. Modalidades de desplazamiento en lo municipal

Topología	N. personas expulsadas	Porcentaje de expulsión
Individual	45.727	93%
Masivo	3.513	7%
Total	49.240	100%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de septiembre de 2011.

En la ciudad, el 93% de las personas en condición de desplazamiento ha salido de sus lugares de residencia bajo las modalidades de desplazamiento individual, mientras que el 7% por desplazamiento masivo.

Según estas cifras de la RNI, la población desplazada, por lo general, es expulsada de manera individual. Ahora bien, se puede pensar que estas diferencias entre expulsiones individuales y masivas podrían ser mayores debido a que en esta base de datos sólo aparecen aquellas personas que son reconocidas en situación de desplazamiento, y es, precisamente, la población expulsada de manera individual la que mayores tasas de rechazo concentra; mientras que las expulsiones masivas (por la visibilidad de la situación), son, en general, las víctimas a las que se les reconoce su situación.

Estos números evidencian igualmente una clara tendencia en la expresión del fenómeno, en donde las expulsiones individuales, menos notorias en términos de atención pública e institucional, son dominantes. Para algunos expertos de la UMARV, en la ciudad el desplazamiento forzado es una práctica que los grupos delincuenciales usan para resolver sus diferencias sin necesidad de llegar al homicidio, estos grupos asumen además que este es un delito no tan grave y por lo tanto que los expone menos. Ahora bien, si miramos los números de personas judicializadas por este delito en la ciudad se podría decir que efectivamente recurrir a esta práctica reduce notablemente la posibilidad de terminar preso.

1.5. Trayectorias del desplazamiento de la población expulsada a nivel nacional, Antioquia y Medellín.

Dentro de lo relacionado con las trayectorias, la RNI identifica seis tipos: Inter-departamental, Inter-municipal dentro del mismo departamento, intra-municipal rural-rural, intra-municipal rural-urbano, intra-municipal urbano-rural e intra-municipal urbano-urbano.

Tabla 13. Trayectorias de desplazamiento a nivel nacional (expulsión)

Trayectorias	Número de personas	Porcentaje
Inter-departamental	1.583.526	39%
Inter-municipal dentro del mismo departamental	1.226.402	31%
Intra-municipal rural-rural	263.148	7%
Intra-municipal rural-urbano	837.669	21%
Intra-municipal urbano-rural	8.391	0%
Intra-municipal urbano-urbano	94.707	2%
ND	6	0%
Total	4.013.849	100%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011.

De las 4.013.849 personas en condición de desplazamiento, 1.583.526, que ascienden al 39%, han abandonado sus departamentos de residencia como estrategia para huir de sus victimarios, mientras que 1.226.402, que son el 31% del total, ha decidido abandonar su municipio de residencia para asentarse en otro que está ubicado dentro del mismo departamento, y 837.669, que son el 21%, se han desplazado desde las veredas de los municipios que habitan hacia los cascos urbanos. Como se puede advertir el 70% de la población el país utiliza las trayectorias largas como mecanismo para huir de la guerra, lo que sin duda tiene particular incidencia de la despatrimonialización de las víctimas.

Tabla 14. Trayectorias de desplazamiento a nivel departamental (expulsión)

Trayectorias	Número de personas	Porcentaje
Inter-departamental	152.063	21%
Inter-municipal dentro del mismo	320.277	43%

departamental		
Intra-municipal rural-rural	78.894	11%
Intra-municipal rural-urbano	153.276	21%
Intra-municipal urbano-rural	2.348	0%
Intra-municipal urbano-urbano	33.850	5%
Total	740.708	100%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011.

De este total de expulsados en el departamento, el 43% se movilizó de manera ínter-municipal entre municipios del mismo departamento, el 21% se movilizó desde espacios rurales hacia espacios urbanos, el 21% llegó de otros departamentos y el 11%, expulsado de zonas rurales se movilizó hacia otras zonas rurales. De todas estas posibilidades de movilidad, el desplazamiento intraurbano solo alcanza el 5% de incidencia, en lo relacionado con la expulsión.

Para el caso de Antioquia, se advierte una disminución respecto a las personas que en lo nacional abandonaron sus localidades, específicamente del 6%. Aunque el porcentaje de 64, continua marcando una clara tendencia por abandonar las localidades.

Tabla 15. Trayectorias de desplazamiento a nivel municipal (expulsión)

Trayectorias	Número de personas	Porcentaje
Interdepartamental	8.872	18,0%
Intermunicipal dentro del mismo departamental	8.270	16,8%
Intramunicipal rural-rural	139	0,3%
Intramunicipal rural-urbano	6.223	12,6%
Intramunicipal urbano - rural	797	1,6%
Intramunicipal urbano - urbano	24.964	50,7%
total	49.265	100%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011

Con relación al tipo de trayectoria de estas 49.265 personas, un 18% decidió salir del departamento de Antioquia y buscar refugio en otros departamentos del país, el 0,3% se desplazó de zonas rurales de la ciudad a otras zonas rurales de la misma, el 16,8% decidió irse de Medellín para asentarse en otro municipio ubicado en el departamento, el 50,7% se

desplaza dentro de la zona urbana de Medellín y el 12,6% es desplazado de la zona rural de la ciudad hacia la zona urbana.

Para el caso de Medellín, al igual que las estadísticas de expulsión, se advierte un comportamiento atípico respecto al departamento y al país. Es así como la tendencia en este caso es desplazarse al interior de la localidad, con el 65,2% del total de personas expulsadas. Esto podría guardar relación, tanto con el tipo de objetivos que se persiguen con el desplazamiento para el caso de Medellín, marcados por las expulsiones para la apropiación de la vivienda o amenazas que se reducen a la presencia en el barrio; como con la dinámica propia de los grandes centros urbanos, específicamente en materia de apropiación de recursos y anonimato.

1.6. Trayectorias de desplazamiento de la población reasentada a nivel nacional, Antioquia y Medellín.

Dentro de lo relacionado con las trayectorias de reasentamiento que se utilizan en el desplazamiento, la RNI identifica seis tipos: íter-departamental, íter-municipal dentro del mismo departamento, intra-municipal rural-rural, intra-municipal rural-urbano, intra-municipal urbano-rural e intra-municipal urbano-urbano.

Tabla 16. Trayectorias de desplazamiento a nivel nacional (recepción)

Trayectorias	Número de personas	Porcentaje
Inter-departamental	1.583.362	39.5%
Inter-municipal dentro del mismo departamental	1.226.274	30.6%
Intra-municipal rural-rural	263.130	6.6%
Intramunicipal rural-urbano	837.626	20.9%
Intramunicipal urbano - rural	8.378	0.2%
Intramunicipal urbano - urbano	94.668	2.4%
ND	6	0.0%
total	4.013.444	100%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011.

De las 4.013.444 personas en condición de desplazamiento, 1.583.362 (que ascienden al 39,5%) han abandonado sus departamentos de residencia como estrategia para huir de sus victimarios; mientras 1.226.274 (que son el 30,6% del total) han decidido abandonar su municipio de residencia para asentarse en otro que está ubicado dentro del mismo departamento, y 837.626 (20,9%) se han desplazado desde las veredas de los municipios hacia los cascos urbanos.

Tabla 17. Trayectorias de desplazamiento a nivel departamental (recepción)

Tipo de movilidad	Número de personas	Porcentaje
Inter-departamental	134.424	18.6%
Inter-municipal dentro del mismo departamental	320.249	44.3%
Intra-municipal rural-rural	78.885	10.9%
Intra-municipal rural-urbano	153.273	21.2%
Intra-municipal urbano-rural	2.335	0.3%
Intra-municipal urbano-urbano	33.831	4.7%
total	722.997	100%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento, 31 de diciembre de 2011

Con relación al tipo de movilidad de las personas que llegan al departamento que, según la RNI, ascienden a 722.997; los datos se comportan de manera similar a los registrados durante la expulsión, el único cambio que se presenta es en la categoría de desplazamientos ínter departamentales que, en este caso, llega a 134.424 personas, representadas en un 18,6% de participación sobre el total de los demás tipos de movilidad.

Tabla 18. Trayectorias de desplazamiento a nivel Municipal (recepción)

Tipo de movilidad	Número de personas	Porcentaje
Inter-departamental	37.527	16,1%
Inter-municipal dentro del mismo departamental	163.045	70,1%
Intra-municipal rural-rural	139	0,1%
Intra-municipal rural-urbano	6.223	2,7%

Intra-municipal urbano-rural	793	0,3%
Intra-municipal urbano-urbano	24.945	11,7%
total	232.672	100%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011

Respecto al tipo de movilidad de la población que llega a la ciudad, las estadísticas cambian de manera radical, y esto se observa sí comparamos el número de personas que son expulsadas y el número de las que llegan a la ciudad. Sí tomamos las 49.265 personas expulsadas con las 232.672 que llegaron, se podría decir que por cada persona que es expulsada en Medellín, lo que no implica necesariamente que salga de la ciudad como ya lo vimos, 4 nuevos ciudadanos arriban. De estos 163.045, el 70,1% llegan de diferentes municipios del departamento, el 16,1% arriba de otros departamentos, el 2,7% son desplazados de las zonas rurales de la ciudad y el 11,7% son desplazados intra-urbanos.

1.7. Número de personas reasentadas a nivel nacional, Antioquia y Medellín.

Tabla 19. Recepciones en lo nacional

Año	N. de personas	Porcentaje de crecimiento según año anterior
1997	236.973	
1998	106.369	-55%
1999	107.391	1%
2000	345.381	222%
2001	428.834	24%
2002	468.640	9%
2003	271.315	-42%
2004	248.160	-9%
2005	288.296	16%
2006	312.739	8%
2007	350.037	12%
2008	318.374	-9%
2009	199.006	-37%

2010	151.006	-24%
2011	173.087	15%
ND	7.836	

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011.

En Colombia, durante este período (1997 – 2011) se asentaron un total de 4.013.444 personas, la misma cantidad que fue expulsada. Respecto a este reasentamiento se pueden establecer tres tendencias, con características específicas: la primera se ubica en el inicio del período abordado en este estudio, durante los años 1997 y 1999, en éste hay un promedio de asentamiento de 150.244 personas por año, así como un crecimiento del 1% en el año 1999 respecto al anterior; la segunda se desarrolla entre el 2000 y el 2002, donde se registra un crecimiento desbordado del asentamiento durante el año 2000 respecto a 1999 y luego un crecimiento medido respecto a los años siguientes. Es así como en el primero de estos tres años, el asentamiento crece un 222% respecto a 1999, en el 2001 se presenta otro crecimiento respecto al 2000 del 24%, para crecer, nuevamente, en el 2002 con el 9%.

La tercera tendencia se ubica en el lapso de tiempo entre el 2003 y el 2007, donde hay una reducción del 42% entre los años 2002 y 2003 y en el 2004 del 9% respecto al año anterior. Esta tendencia a la baja es interrumpida en el 2005 con un crecimiento del 16% respecto al anterior, para disminuir un 8% en el 2006. De otro lado se observa cómo a partir del año 2008 se da una disminución en el número de casos hasta el año 2011, cuando vuelve a registrarse un incremento del 15%, en comparación con el año inmediatamente anterior.

Tabla 20. Recepciones en lo departamental

Año	N. de personas	Porcentaje de crecimiento según año anterior
1997	125.845	
1998	33.567	-73%
1999	29.142	-13%
2000	82.987	185%
2001	84.500	2%
2002	62.941	-26%
2003	36.375	-42%

2004	35.445	-3%
2005	37.400	6%
2006	34.354	-8%
2007	32.970	-4%
2008	33.856	3%
2009	28.499	-16%
2010	27.372	-4%
2011	36.182	32%
ND	1.562	

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011.

En términos de recepción, el Departamento concentra un total de 722.997 personas en situación de desplazamiento, donde los años especialmente dramáticos son 1997 y el 2001, cuando se recibió un promedio de 105.172 personas por año. De otra parte, los años en los que menos población llegó al Departamento son el 2010, 2009 y 1999 con 27.372, 28.499 y 29.142 personas, respectivamente. Durante los otros años hubo una recepción cercana a las 30.000 personas, excepto en el 2001 con un reporte de 84.500, y que en términos porcentuales al igual que en las recepciones, se evidencia un crecimiento desmedido durante el año 2000 en este caso, cercano al 185%, así como reducciones considerables en 1997 y 2003 con una reducción del 73% y del 42% en el 2003, frente al 2002.

Si relacionamos estos datos con la expulsión en el departamento, se puede advertir que su expresión es bastante similar, es así como en los años en los que se presenta disminución o crecimiento en las expulsiones se experimenta el mismo efecto en las recepciones. Aunque debe advertirse que los totales cambian debido a que el departamento expulsa más personas de las que se asientan, específicamente el 2%. Si buscásemos algunas diferencias respecto a la expresión de estos datos, tendríamos que resaltar el 2001 como el año en donde el departamento expulsó 10.396 personas más de las que asentaron, que fueron específicamente 84.500. Así como los años 1999 y 2000 en donde se asentaron un mayor número de personas de las que se desplazaron. Los demás años evidencian un comportamiento bastante similar.

Tabla 21. Recepciones en lo municipal

Año	N. de personas	Porcentaje de crecimiento según año anterior
1997	18.077	
1998	8.440	-53%
1999	9.273	10%
2000	19.286	108%
2001	26.704	38%
2002	19.022	-29%
2003	9.832	-48%
2004	10.091	3%
2005	14.587	45%
2006	12.729	-13%
2007	15.345	21%
2008	16.785	9%
2009	14.896	-11%
2010	14.975	1%
2011	21.973	47%
ND	657	

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011.

Frente a las recepciones, los resultados son un poco más irregulares debido a que se combinan durante todo el período porcentajes de crecimiento con tasas moderadas, pero sostenidas, de disminución. Es así como en 1999 hay un crecimiento del 10% respecto a 1998; en los años 2000 y 2001 se observan crecimientos importantes respecto a los años anteriores, el primero del 108% y el segundo del 38%, respectivamente; estos dos años son seguidos por otros dos caracterizados por caídas respecto a sus años anteriores, del 29% y del 48%, mientras que el 2004 y el 2005 presentan un nuevo crecimiento del 3% y del 45%, seguido por una caída del 13% durante el 2006. En el 2007 y el 2008 vuelve a presentarse un pequeño incremento del 21% y del 9%, para finalmente registrarse un descenso durante los años 2009 y 2010 del 11% y 1%; siendo finalmente el año 2011, uno de los años en reportar uno de los mayores incrementos durante el período analizado.

Esta expresión irregular coincide con lo planteado anteriormente respecto a la atípico en la expresión del fenómeno en la ciudad respecto al departamento y el país. Es de anotar que si contrastamos estos datos con lo que los expertos han denominado las coyunturas de agravamiento del conflicto en la ciudad estas no coinciden, es así como los años en los cuales se presentaron mayor número de homicidios, son considerablemente en donde se evidencia un menor número de recepciones y viceversa.⁷

1.8. Número de familias reasentadas a nivel nacional, Antioquia y Medellín.

Tabla 22. Familias reasentadas en lo nacional

Año	N. de familias	Porcentaje de crecimiento según año anterior
1997	59.863	
1998	24.160	-60%
1999	25.314	5%
2000	71.002	180%
2001	86.616	22%
2002	100.115	16%
2003	59.361	-41%
2004	57.058	-4%
2005	65.350	15%
2006	72.332	11%
2007	83.804	16%
2008	81.430	-3%
2009	55.726	-32%
2010	44.148	-21%
2011	50.014	13%
ND	2.748	

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011.

⁷ Datos contrastados con el informe auditoría de seguridad para la ciudad de Medellín, realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC - para la Alcaldía de Medellín en el marco de la construcción de la política de derechos humanos, seguridad y convivencia de la ciudad. Informe de investigación. Medellín 2013.

El total de recepciones fue de 939.041 familias, y justamente, los años en los que más familias se asentaron son los mismos dos años en donde más se expulsaron; es decir, el 2002, con 100.115 y el 2001, con 86.616, que, en términos porcentuales, equivale a un incremento del 16% y 22%, respectivamente. Igualmente, coinciden los años de menor expulsión y recepción: en 1998 y 1999 se reportan 24.160 y 25.314 expulsiones que equivalen a un 3% para cada uno.

En cuanto a la recepción, en materia de tendencias hay un panorama distinto al de las expulsiones; en este aspecto el factor común es el crecimiento sólo interrumpido en dos ocasiones: la primera, en el 2003 en donde se presentó una disminución del 41% respecto al año anterior y en el 2009, en donde la caída fue del 32%.

Tabla 23. Familias reasentadas en lo departamental

Año	N. de familias	Porcentaje de crecimiento según año anterior
1997	32.441	
1998	7.567	-77%
1999	6.584	-13%
2000	18.149	176%
2001	18.359	1%
2002	14.529	-21%
2003	8.810	-39%
2004	8.307	-6%
2005	8.629	4%
2006	8.335	-3%
2007	8.117	-3%
2008	8.994	11%
2009	8.288	-8%
2010	8.004	-3%
2011	11.315	41%
ND	550	

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de septiembre de 2011.

En Antioquia, son 176.978 las familias reasentadas en el período que va de 1997 al 31 de septiembre de 2011; los años en los que más recepciones se reportaron fueron en 1997, 2000 y el 2001, para un total de 68.949 que se traducen en el 39% del total de recepciones del período, mientras que los años donde menos recepciones se presentaron fueron: 1999, 1998 y 2010 con un total de 36.048, que en porcentaje asciende al 20% del total del período. Cabe señalar que dos de los tres años en donde menos recepciones se presentaron, fueron seguidos, precisamente, por los dos años más dramáticos en términos de recepciones, lo que acentúa el carácter complejo de este fenómeno.

Con relación al análisis de la recepción año por año, hay un crecimiento del 176% en las recepciones del 2000 respecto a 1999, así como una tendencia a la baja luego de este año, que en el 2005 se ve interrumpida por un crecimiento del 4%; tal disminución combina grandes y pequeños porcentajes así: el 2007 destaca una disminución del 3% respecto al 2006, así como 2002 y 2003 presentan una reducción con respecto a sus años anteriores del 21% y 39% respectivamente. Es de anotar que en el 2011, vuelve a registrarse un incremento importante del 41% en relación con el año 2010.

Tabla 24. Familias reasentadas en lo municipal

Año	N. de familias	Porcentaje de crecimiento según año anterior
1997	4559	
1998	1784	-61%
1999	1934	8%
2000	4220	118%
2001	5759	36%
2002	4401	-24%
2003	2354	-47%
2004	2330	-1%
2005	3229	39%
2006	3084	-4%
2007	3833	24%
2008	4546	19%

2009	4427	-3%
2010	4403	-1%
2011	6380	45%
ND	219	

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de septiembre de 2011.

Con relación al número de familias que llegan a la ciudad, éste asciende al 57.462 y de ese total los años en donde más llegadas se presentaron fueron 2001 con 5.759 y 2011 con 6.380, que en términos porcentuales representa el 10% y el 11%. En cuanto a los años en donde menos familias llegaron son 1998 y 2004 con 1.784 y 2.330 respectivamente y que en términos porcentuales representan solo el 7% del total de los arribos.

En el análisis año por año del 2000 uno de los años en los que mayor cantidad de familias se reasentaron en la ciudad, seguido por un incremento del 36% en el 2001; ahora bien, hay un decrecimiento en los años 1998 y 2003, que para el caso del primero es del 61%, mientras que para el segundo es de 47%.

1.9. Tasa de inclusión a nivel nacional, Antioquia y Medellín.

Tabla 25. Tasa de inclusión según entidad en lo nacional

Entidad	Incluidos	No incluidos	Porcentaje de inclusión
Defensoría	479.538	127.150	79%
Despacho Judicial	46.714	12.311	79%
Personería	3.107.460	777.096	80%
Procuraduría	380.136	113.854	77%
Total	4.013.848	1.030.411	80%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011.

Un aspecto que debe ser abordado es el tema de la tasa de inclusión de la población dentro del sistema de atención a la población desplazada. Según la RNI de los 5.090.652 personas que demandaron del Estado atención como población en condición de

desplazamiento, 4.013.849 fueron reconocidas como tales; esto da un porcentaje del 80% de solicitudes aceptadas, mientras el 20% no obtuvo esta condición. Lo que no queda claro en estos reportes son los motivos por los cuáles este porcentaje de solicitudes fue rechazado.

Hoy, como en el periodo abordado en esta investigación, para la denuncia de los hechos las víctimas pueden dirigirse a la Defensoría del Pueblo, los despachos judiciales, a la Personería o a la Procuraduría, las cuales a su vez reportan la información al área de Registro de la UAEARIV para que ésta valore, conceda o niegue la situación de desplazado forzado. La RNI presenta dentro de sus informes estadísticos las tasas de aceptación de población según institución receptora de la denuncia, lo que de antemano haría pensar al lector desprevenido que es el Ministerio Público el encargado de su valoración. Aunque esta información presente un tinte un poco engañoso se presentaran estos porcentajes reiterando la salvedad ya enunciada.

Es así como la UAEARIV rechaza el 21% de las solicitudes que le envían desde la Defensoría del Pueblo y los despachos judiciales, igualmente rechaza el 20% de las solicitudes que le envían desde la Personería y el 23% de las solicitudes desde la Procuraduría.

Un aspecto interesante que arroja la información que nos presenta la tasa de inclusión es el número de personas que son rechazadas, un total de 1.030.411; si a esto sumamos las personas aceptadas, 4.013.848, encontraríamos un total de 5.044.259 personas que por lo menos serían potenciales víctimas de desplazamiento forzado.

Tabla 26. Tasa de inclusión según entidad en lo departamental

Entidad	Incluidos	No incluidos	Porcentaje de inclusión
Defensoría	39288	11851	77%
Despacho Judicial	6613	820	89%
Personería	619484	124918	83%
Procuraduría	58709	9708	86%
Total	724094	147297	83%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011.

En cuanto a la tasa de inclusión, el Departamento se encuentra en el 83% lo cual significa que de 884.020 personas que han demandado atención por parte del Estado como población en condición de desplazamiento, a 147.297 se les ha negado esta condición. Por entidad se presentan los siguientes datos: las instituciones que más reportes de aceptados tienen por parte de la UARIV son los despachos judiciales con un 89% de aceptación, Procuraduría con un 86%, Personería con el 83% y Defensoría del Pueblo con un 77%.

Tabla 27. Tasa de inclusión según entidad en lo local

Entidad	Incluidos	No incluidos	Porcentaje de inclusión
Defensoría	30.003	10.671	74%
Despacho Judicial	722	152	83%
Personería	173.271	49.736	78%
Procuraduría	18.431	6.897	73%
Total	222.427	67.456	77%

Fuente: RNI, Estadísticas de población víctima de desplazamiento forzado, 31 de diciembre de 2011

En lo relacionado con la tasa de inclusión en la ciudad, la RNI reporta que de los 291.407 personas que han solicitado la atención del Estado como personas en condición de desplazamiento, 222.427 han sido aceptadas y 67.456 no lo han sido, lo que representa una tasa de aceptación del 77%. Sí comparamos esta tasa de aceptación con la nacional que se ubica en un 80%, y la departamental que reporta un 83%, nos encontramos con que la tasa municipal es más baja.

Dentro de las instituciones que reportan la información se destaca la Personería Municipal que, del total de las solicitudes, atiende el 77% que ascienden a 224.120 personas y reporta un promedio de aceptación por parte de la UAEARIV del 77%, ubicándola en el segundo lugar luego de los Despachos Judiciales con una aceptación del 82%, seguidas de la Defensoría del Pueblo con el 73% y la Procuraduría con el 72%.

2. Algunas hipótesis causales sobre el desplazamiento forzado en Colombia.

En este apartado presentaremos los principales marcos analíticos utilizados por los actores para definir y/o explicar la ocurrencia del desplazamiento forzado en Colombia.

- Desplazamiento y conflicto armado

Las diversas formas de entender el conflicto armado dificultan el poder definir las posibles relaciones entre estos fenómenos. Para la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (Codhes), el fenómeno del desplazamiento forzado es esencialmente una de las tantas manifestaciones del conflicto armado colombiano, por tanto ubican las causas del desplazamiento en el conflicto y en su escenificación de la guerra, pero para explicar el fenómeno echan mano tanto de la desigualdad, la pobreza, el monopolio de la propiedad, el narcotráfico, el poder; como de las masacres, los asesinatos selectivos, los boleteos, las amenazas, entre otras, siendo un problema tanto del conflicto como de la guerra.

A este espectro añaden la característica de la expresión regional del conflicto, es decir, integran el supuesto de que el conflicto de la Costa Atlántica y el antioqueño son distintos debido a que involucran diferentes relaciones entre las variables, lo que implica que para abordar la relación entre desplazamiento y conflicto armado habría necesariamente que mirar en cada región las lógicas de poder que allí se escenifican, es en último término, un problema tanto del conflicto armado regional como de la guerra regional. Marco analítico que comparten estudios como el de la Conferencia Episcopal Colombiana, Desplazamiento forzado en Antioquia, que trabajaremos más adelante.

- Desplazamiento y vulneración de derechos

Ésta es tal vez la definición más reiterativa. que remite al desplazamiento forzado como una práctica violatoria de derechos y que al ser parte de un contexto de guerra configura la violación de convenios como el de los Derechos Humanos, que deben ser protegidos y garantizados por los Estados que los suscriben; y el Derecho Internacional Humanitario que remite a las prácticas de guerra que deben ser retomadas por los actores del conflicto como muestra del sustento ético y jurídico de su causa y que en contextos de guerra es utilizado como indicador que evalúa el grado de degradación de la misma.

En este caso, el desplazamiento es una muestra clara de la falta de legitimidad del Estado por su incapacidad de garantizar los derechos de la población y de la degradación de la guerra por la falta de voluntad de los actores para respetar las “reglas de la guerra”, esto queda claro cuando sostienen que

“el desplazamiento forzado es una de las más numerosas y graves manifestaciones de la degradación del conflicto armado interno, es una consecuencia de la disputa por los recursos de poder político, económico y territorial, propia de la guerra irregular y un problema cuya magnitud compromete la responsabilidad de actores irregulares y cuestiona seriamente la legitimidad del Estado” (CODHES, 2000, p.1)

- Desplazamiento y problema agrario

Es importante señalar, en este punto, la relación que realiza Codhes entre las lógicas agrarias que motivan el conflicto armado y las causas del desplazamiento forzado, donde se puede observar que, en sus primeros boletines, se establece una relación entre la acentuación de los procesos de concentración y el monopolio de la tierra, con el desplazamiento forzado e insisten en ubicar a “la tierra como epicentro del conflicto” que deriva, finalmente, en el desplazamiento de la población, tal como aparece en el contenido de las propuestas de superación que hace la Consultoría en donde, por lo general, resaltan la importancia de una reforma agraria, la protección de la propiedad y la entrega de tierras para las víctimas.

- El desplazamiento y la reivindicación de la dignidad

Otra de las hipótesis esbozadas por Codhes para abordar el estudio del fenómeno es la que ubica al desplazamiento forzado como expresión de libertad o resistencia ante las prácticas de dominación que movilizan los actores armados en los contextos de expulsión, cuando afirman que

“los desplazados en un país en guerra también son (...) expresión de libertad, porque huyeron antes que aceptar el sometimiento y prefirieron abandonar su tierra antes que involucrarse en el conflicto. (...) Esta doble lectura de un fenómeno que ya caracteriza la confrontación armada en Colombia se evidencia en la magnitud, comportamiento, tendencias y características que presentó el desplazamiento forzado en el último año (CODHES, 1999, p.3).”

CAPÍTULO III: REFERENTES TEÓRICOS

Conceptos básicos sobre el proceso de identificación y definición de un problema de política y su inscripción en la agenda pública y gubernamental

En este capítulo se presentan las principales referencias teóricas que guiaron la investigación, específicamente la construcción del sistema categorial. Sus contenidos desarrollan las principales consideraciones de lo que se entiende por un enfoque politológico para hacer un análisis del llamado “primer ciclo” de una política pública: formación de agenda, que a su vez es la propuesta analítica del estudio de caso.

La sección se divide en cinco apartados. El primero, “Fundamentos teóricos generales del enfoque politológico para el análisis de las políticas públicas”, retoma los planteamientos de varios autores (Roth, 2002; Parra, 2003; Aguilar, 1993), para conectar la discusión del enfoque politológico de las políticas públicas con los enfoques teóricos y los conceptos básicos propios del análisis sobre el Estado, así como con la herramienta del ciclo de las políticas.

El segundo y tercer apartado abordan los componentes de identificación y definición de los problemas de política. El cuarto recoge la forma en que estos se inscriben en las agendas pública y gubernamental. Por último, se presentan algunas consideraciones sobre las políticas públicas como hipótesis, que guiará la construcción de conclusiones de la presente tesis de maestría.

1 Fundamentos teóricos generales del enfoque politológico para el análisis de las políticas públicas.

1.1 Teorías para abordar el estudio del Estado

Las teorías que abordan la relación entre Estado y políticas públicas, según Roth (2002), se pueden dividir en tres grupos: las teorías centradas en la sociedad, las teorías centradas en el Estado y las mixtas o intermedias.

En las teorías centradas en la sociedad, se diferencian dos corrientes ideológicas. De un lado se ubican los enfoques marxistas y neomarxistas y la corriente de la teoría de la

dependencia y del otro lado los enfoques racionalistas pluralistas, elitistas y de escogencia o de elección pública. Argumenta Roth, que estas dos corrientes comparten la idea de entender al Estado como una variable dependiente de la sociedad y por ende minimizan su papel como actor en la producción de políticas, se asumen como un simple reflejo de las lógicas de relación en la sociedad.

Del lado opuesto se ubican las teorías centradas en el Estado, que entienden a este como factor independiente de la sociedad, en este grupo se identifican los enfoques decisionistas, burocráticos o neweberiano y algunas posturas neomarxistas, estas corrientes entienden las políticas públicas como el producto de las lógicas de relación y confrontación que se dan entre burócratas al interior del Estado y resta importancia al impacto que pueden tener otros actores en ellas.

El tercer grupo denominado como teorías mixtas o intermedias entre las dos corrientes anteriores, tiene las siguientes tesis centrales: un rechazo al racionalismo economicista y social del primer grupo; el rechazo a la condición de sometimiento de la sociedad frente al Estado; el rechazo de las relaciones causales deterministas de los dos primeros grupos como estrategia para entender la sociedad; retoman tanto los factores internos del Estado como los externos para el análisis y estudio de las políticas públicas y presenta una mirada de la sociedad determinada por las interrelaciones o interdependencias entre los actores que la integran. En estas teorías se ubica corrientes como el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes y la teoría de la acción, entre otras.

1. 2. Estado en Acción y análisis de las políticas públicas.

Roth sostiene que el estudio de las Políticas Públicas está ligado a un interés por acercarse de manera científica al accionar del Estado y su relación con las sociedades que gobierna, tendencia motivada por el incremento (luego de la segunda guerra mundial) de la intervención de las formas de Estado de Bienestar dentro de la vida pública de las naciones. En este orden de ideas, argumenta que es precisamente en la década de los setenta en donde se observa un incremento significativo de este tipo de estudios, principalmente en los Estados Unidos y Europa, tiempo que coincide con los procesos de reflexión acerca de la crisis del Estado de Bienestar y la estrategias para superarla.

Desde el enfoque clásico se consideraba que las políticas públicas eran dependientes de la actividad política institucional, en donde estas eran el producto de las acciones de los políticos que obedecían a un sistema de partidos políticos, por lo tanto el interés en el estudio se centraba en las formas en las cuales la sociedad se podía ver representada dentro de esa actividad política.

Dentro de esta corriente denominada *policy science* que entendía a la política pública como producto, se distinguen dos tipos de intereses investigativos: de un lado, la búsqueda de un diseño o de una fórmula ideal que permitiera recoger en los procesos de construcción de las políticas públicas las necesidades de la sociedad, es decir la búsqueda por un buen gobierno por medio del diseño de buenas políticas; y del otro lado, se buscaban las causas de la variaciones de las políticas, este interés se caracterizaba por la utilización de los métodos cuantitativos desarrollados por la economía, esto último desligaba claramente el impacto de lo político dentro de las políticas, al encontrar en lo económico el factor preponderante para abordar su estudio.

Es precisamente en la pregunta por el impacto de lo político dentro de las políticas en donde se inicia el desarrollo de una nueva corriente para su estudio, esta nueva corriente, en primera instancia, basa su interés en la identificación de los factores que juegan dentro de los procesos de construcción de las políticas y en la pregunta por el papel del Estado dentro de estos procesos. El desarrollo de esta corriente desencadenará en lo que se conoce como *policy analysis* o análisis de las políticas públicas, que centra su interés en la identificación de los actores que hacen parte del proceso de definición, de decisión y de implementación de las políticas, en la identificación de las posiciones, los intereses, los objetivos de estos y como se traducen en los procesos de construcción de las políticas, así como en el abordaje de las políticas públicas como objeto de estudio.

La variante de esta corriente, con respecto a la clásica, es que separa el análisis del Estado y lo ubica en su acción, es lo que se denomina una ciencia del Estado en acción que prioriza el abordaje de las políticas desde la investigación de la actividad de las autoridades públicas.

Desde esta lógica práctica del Estado su estudio guardaría relación con los retos que los contextos en los que se ubica le imponen y las diferentes acciones que ejecuta para afrontarlas, es decir se separa el estudio del Estado de las grandes teorías normativas que determinan su funcionamiento ideal y se centra en el estudio de su expresión real, en su funcionamiento real, en su producción y sus formas de producir. Según Roth esto se debe en buena medida al impacto que sobre la forma de entender el Estado tuvo el enfoque de análisis de políticas públicas como parte de las organizaciones que entran en una lógica de relación de donde emanan las políticas.

Dentro de los enfoques que se ubican en la corriente del Estado en acción se destacan el enfoque de análisis de la política pública, este centra su interés en el estudio de las formas en la que se construyen las políticas públicas y en los actores que participan de ellas, entiende a la política pública como el vehículo por medio del cual se escenifica el accionar del Estado y por lo tanto su relación con las sociedades que gobierna, al respecto se sostiene que

El análisis de las políticas públicas tiene que ver más con la explicación que con la prescripción, pues consiste en una indagación rigurosa de las causas y las consecuencias de las políticas públicas y que, finalmente, se esfuerza por desarrollar y probar hipótesis generales sobre las causas y las consecuencias de las políticas públicas por medio de la acumulación de investigaciones empíricas de relevancia general. (Dye, 1976, citado en Roth, 2002, p.15)

Como se observa, el enfoque de análisis de las políticas públicas centra su trabajo en el estudio de las causas y el impacto de las políticas públicas en los contextos en donde se construyen y ejecutan, desde esta lógica se les entiende como un objeto de estudio que se inscribe dentro de una realidad determinada y que a su vez modifica esta realidad precisamente cuando los problemas alcanzan su inscripción en la agenda pública y gubernamental.

Esther Parra (2003) en su artículo “El Estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de política pública” sostiene que el enfoque de análisis de políticas públicas se presenta como un enfoque alternativo al clásico que centraba el estudio de las políticas públicas en la lógica causal de tipo económico, este enfoque

busca complementar los enfoques tradicionales sobre el estudio del proceso de política pública, considerando las interrelaciones entre la sociedad civil, la

administración pública y el sistema político. Por ello reconoce a la política pública como el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos, presiones al interior de organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos (p.105)

Según Parra en este enfoque se identifican dos modelos para establecer el análisis, que se combinan dentro de una perspectiva histórica que permite reconstruir y describir el proceso que inicia con la identificación del conflicto, pasa por el desarrollo de acciones para su atención y desemboca en el impacto de estas acciones dentro de esa realidad problemática inicial o de partida, estos modelos son: la racionalidad técnica, que da especial interés a la lógica en la que se construye las políticas, así como su eficacia y eficiencia tanto en ella misma como en las realidades percibidas como problemáticas; y de otro lado, el modelo de racionalidad política, que centra su interés en las transacciones y negociaciones que se establecen en esta construcción.

Por último es importante recalcar que desde este enfoque las estrategias encaminadas para el estudio y análisis de las políticas públicas no se limitan solamente a verificar el cumplimiento o no de las metas de cada una de ellas,

sino que busca indagar sobre las causas desde la propia formulación, con miras a destacar los factores que propiciaron o modificaron las metas iniciales, en este proceso se supera la simple racionalidad técnica ya que en la realidad las políticas estatales están fuertemente influenciadas por actores políticos, económicos y sociales particulares, como por la burocracia estatal (Parra, 2003, p.111)

1.3. El ciclo de la política como herramienta metodológica

En la bibliografía especializada el ciclo de la política suele nombrarse de diversas formas, por lo general lo definen como herramienta de corte metodológico para el análisis de las políticas, es igualmente concebido como un enfoque o modelo de análisis de las políticas. Esto de entrada representa algún problema para quien se acerque al estudio de las políticas y específicamente a su análisis desde el ciclo de las políticas. Para el caso del enfoque politológico de las políticas públicas el ciclo es esencialmente una herramienta que permite desagregar, delimitar y definir el sin número de tipos de relaciones que se dan entre los actores en el marco de los escenarios de políticas.

Retomando, el ciclo de las políticas es la herramienta teórico-metodológica central en el análisis de políticas públicas. Buena parte de los ejercicios de análisis de política parten de identificar el o los ciclos en donde se van a concentrar, debido a que ayuda a delimitar el tipo de “elementos” que están en juego, los recursos y herramientas que se movilizan, el tipo de actores, el tipo de decisiones, entre otras.

Lo anterior no implica que la toma de decisión, por ejemplo, solo se juegue en el diseño y formulación, lo que sucede es que según el ciclo algunos “elementos” adquieren mayor importancia que otros. En suma, el ciclo de las políticas propone una desagregación de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas, sincrónicas.

Es importante resaltar que no hay consenso respecto al número de ciclos, esto no significa que según en número se recojan más o menos elementos para el análisis, lo que cambia es la agregación y desagregación de los “elementos”.

Los principales desarrollos frente al enfoque se lograron en la escuela norteamericana donde se conectaron con coyunturas específicas del gobierno del norte, al respecto se pueden resumir:

Años 60. Prioridad en la construcción de los **problemas de política pública** (iniciativa Kennedy-Johnson). Apuesta por superar las causas de la pobreza (guerra contra la pobreza). Interés en buscar las causas de los problemas para crear alternativas de solución.

Años 70. Esta iniciativa termina siendo bastante criticada por las **evaluaciones** que se hicieron de la política al punto de ser tildada como fracaso. Los problemas de la política sirvieron además como fundamento para criticar la estrategia de búsqueda de las causas de los problemas como elemento central para asegurar el éxito de las políticas. Durante esta década se obtienen avances significativos en la evaluación de las políticas.

Las evaluaciones de la política insistían en que uno de los principales problemas tenía que ver con los procesos de **implementación**, de allí se desprende que durante la década de los 70 el gobierno norteamericano incentivara la investigación relacionada con la implementación de las políticas.

La década de 1980 se asumió como los años de reestructuración del Estado y su funcionamiento; búsqueda de la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos, que significó igualmente abandonar la idea de superación de los problemas por la apuesta para gerenciarlos o regularlos (en el mercado se encontrarían las herramientas para superarlos). En este contexto se dio prioridad a la “administración pública inteligente”. En materia del ciclo de la política supone un desbordamiento de la producción de trabajos respecto al papel de las políticas en esta nueva forma de entender el papel del Estado, aunque se recogen y reelaboran todos los ciclos, se observa un especial énfasis en el tema del **diseño** de políticas y su **implementación**.

Al ciclo se le han hecho críticas en términos de las desventajas de ese tipo de modelos para realizar análisis cada vez más complejos, algunas de las más contundentes según Aguilar (1996) son las de Lindblom (1980) y Dunn (1981) tienen que ver con su dificultad para conectar cada uno de los ciclos. El enfoque politológico, si bien reconoce esta crítica, recoge el ciclo especialmente por sus aportes metodológicos en la medida que permite identificar y desagregar los “elementos” de la política.

La ciencia política responde a estos cuestionamientos, asumiendo el ciclo como una serie de elementos lógicos que permiten distinguir: actores, intereses, escenarios e intercambios. Es en suma una herramienta metodológica para el análisis.

1.4. La adopción de un enfoque para el estudio de las agendas (enfoque politológico).

El enfoque politológico recoge las consideraciones propias de los enfoques teóricos que entienden a las políticas públicas como el conjunto de decisiones producto de las relaciones y los intercambios entre actores, que en el marco de la contienda política buscan inscribir sus intereses y definiciones en el accionar del Estado. Como herramienta teórico-metodológica para desagregar, delimitar y enfocar lo descrito se utiliza el ciclo de la política y su propuesta de análisis procesal. Específicamente a esta investigación le interesa centrar sus análisis en el ciclo de formación de agendas y definición de problemas de política pública. De esta manera:

El análisis politológico de las políticas públicas nos permite entreabrir la “caja negra” del sistema político y responder, en cierta medida, por los mecanismos mediante los cuales los problemas sociales se hacen públicos, y por tanto, objeto de intervención cuando ingresan en la agenda gubernamental, lo cual genera procesos decisorios por parte de los gobiernos responsables. Pero además, habría que agregar que un análisis de este tipo no se limita a contrastar metas frente a resultados de la acción estatal, con él se busca comprender y explicar los problemas de política pública tal como ellos se manifiestan en el proceso-ciclo de una política: formación de agenda, hechura, implementación y evaluación. En este sentido, el tipo de análisis aquí propuesto concibe a las políticas públicas no sólo como un curso de acción deliberadamente diseñado, también como el curso de acción efectivamente seguido; no sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer, también lo que realmente hace y logra, por sí mismo, o por interacción con actores sociales y políticos, más allá de las intenciones declaradas en normas, leyes, planes y programas. Habla entonces, no del deber ser, sino de políticas públicas realmente existentes. O, en otros términos, primero lo descriptivo-analítico y luego lo prescriptivo. (Naranjo, Lopera y Granada, 2009, p. 83)

El enfoque recoge los elementos centrales del análisis de políticas públicas, entre ellos: **(i)** la pregunta por las formas en que se construyen las decisiones y los lugares en donde se toman. **(ii)** la preponderancia de los actores de la política (intereses sobre la política) **(iii)** la necesidad de identificar, describir y analizar los escenarios de la política. **(iv)** abordar el procesos de la política a partir del juego político entre actores (conflictos, negociación, soluciones y acuerdos). **(v)** Enfatizar la importancia de las hipótesis causales y de transformación. **(vi)** Resaltar esa lógica de las políticas como construcción social (representaciones) que se escenifica en la reivindicación de los actores. **(vii)** la construcción de sistemas categoriales como mecanismo para abordar el objeto y desagregar la observancia de aquellos elementos priorizados en el análisis.

En adelante retomaremos a Lenoir (1986), citado por Roth (2004), quien desagrega el ciclo de construcción de agendas y definición de problemas de política pública en: **(i)** la identificación de los problemas, **(ii)** su definición e **(iii)** inscripción en la agenda pública y gubernamental. Cada uno de estos campos temáticos se desarrollará con base en los elementos politológicos que los caracterizan. Como se verá en el capítulo tres, “memoria

metodológica, estos contenidos serán la clave para la construcción del sistema categorial que guiará la estructura y redacción de los contenidos del capítulo cuarto del texto.

2. La identificación del problema.

Para la construcción de un problema de política pública, autores como Lenoir (1989), distingue tres fases: **(i)** transformación objetiva de la vida cotidiana de uno o varios grupos sociales que se vean afectados por una situación específica; **(ii)** trasladar el problema de la esfera privada a la pública por medio de una definición adecuada para la demanda de intervención Estatal; **(iii)** e institucionalización del problema, de tal manera que éste pueda ser atendido por el Estado. Estas tres frases propuestas por este autor, se constituyen en un resumen adecuado de lo que se denomina en política pública, el primer ciclo de la política, que implica la identificación y definición de una situación problema para la demanda de acción por parte del Estado, con el fin de corregir las afectaciones que su ocurrencia tenga sobre grupos específicos de personas o territorios.

El primero de estos momentos puede ubicarse dentro de lo que hemos denominado la *identificación del problema*, la cual hace referencia a la transformación objetiva de la vida cotidiana de los individuos debido a cambios sociales que afectan las condiciones de vida de diferentes grupos. Ahora bien, esta transformación en las condiciones de vida de los grupos debe caracterizarse por medio de la producción de conocimiento que permita develar la naturaleza, causas, dinámica, duración, afectados y consecuencias de la ocurrencia del problema de política pública (Roth, 2004, p.60) lo que implica necesariamente para los actores interesados en la atención del problema, la recolección, organización y análisis de la información en cada una de estos ítems, de tal manera que sirva como base argumentativa para la demanda de atención Estatal.

Pero, no todos los problemas que soporta una sociedad son públicos, el carácter de público se adquiere por dos aspectos esencialmente, de un lado la existencia de una situación problemática que impacta la vida de uno o varios grupos sociales y en segundo lugar por la capacidad de los actores interesados en agenciar el tema para volver una necesidad o problema privado un tema de interés público.

Igualmente no todos los problemas públicos llegan a ser problemas de política pública, un problema público logra convertirse en un problema de política cuando logra entrar a la agenda gubernamental, es decir cuando se convierte en menester de los gobiernos. La pregunta sería entonces ¿Cómo logra un problema público inscribirse en la agenda gubernamental y de esta manera convertirse en un problema de política? Desde la perspectiva Aguilar (1996) citando a Cobb y Elder (1983) identifica tres condiciones para que esta inscripción se logre: **(i)** el problema debe encontrarse dentro de las competencias del Estado y este a su vez debe estar dispuesto y preparado para intervenirlo; **(ii)** que la diferencia entre el deber ser y el ser sea lo suficientemente grande como para merecer la atención estatal, es decir que los impactos sobre los grupos sociales sean lo más significativos posible; **(iii)** y que los actores logren presentar el problema de tal manera que este pueda ser efectivamente entendible y tratable por el Estado.

Frente a este tema del surgimiento de problemas públicos Aguilar (1996, p. 23) sostiene que

Los problemas públicos no son sencillos, fácilmente solubles. En los Estados contemporáneos, aun en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos. Su alto grado de dificultad, se debe en gran parte, a que los privados y sus organizaciones suelen convertir justamente en públicos los problemas que ocasionan y que son incapaces de resolver con sus intercambios competitivos y cooperativos.

Desde esta lógica los problemas públicos remitirían entonces a la necesidad de un tercero que intermedie dentro de las relaciones privadas que ocasionan problemas al sistema, siempre y cuando los actores privados se movilicen para hacer que estos problemas sean de interés general.

Para Roth (2004, p. 60): “Un esquema analítico sencillo, en forma de preguntas, puede ayudar a cuestionar la realidad del problema en sus dimensiones más pertinentes para el analista”. Cuando se habla de *naturaleza* lo que se pretende entonces es resolver la pregunta ¿en qué consiste el problema?; a su vez, la *identificación de las causas* implica una pregunta por las condiciones en las que surgió el problema y cuáles son las relaciones causales que establecen las diferentes variables que lo componen, así como establecer si la normatividad existente sobre el tema genera problemas; la *dinámica y la evolución* implica

una pregunta por la posibilidad o no de develar dentro del problema ciclos de expresión y agravaciones o regularidades dentro de este; en los *tipos de afectaciones* se hace la pregunta por la identificación de los grupos específicos que se ven afectados y la forma en que esto se evidencia, igualmente intenta establecer si estas afectaciones son directas o indirectas. En síntesis, lo que se busca con la identificación es establecer el funcionamiento del problema, la descripción de la constitución y los elementos del problema, y la identificación de los actores implicados y su comportamiento.

Identificar un problema de política pública parte entonces de establecer la discontinuidad, anomalía o coyuntura que afecta de manera negativa las condiciones de vida de uno o varios grupos sociales. La identificación debe igualmente describir todos aquellos factores o variables que integran el problema y las relaciones causales que se establecen entre estos, la identificación acertada o no de estas relaciones de causalidad son para algunos autores el tema central de la identificación de un problema de política pública. Según Aguilar (1996, p. 68) “estructurar bien un problema es producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Hay que estructurarlo como “causa de” o “efecto de”. Partiendo de las relaciones causales se deben identificar las alternativas de solución que permitan a los estamentos gubernamentales diseñar rutas de intervención y establecer parámetros de solución. Por último, se requiere de la movilización activa de algunos de los grupos sociales o agentes políticos interesados en agenciarlo para llamar la atención sobre el problema y para que este sea considerado como un asunto de interés público y por lo tanto objeto de intervención del Estado.

Uno de los aspectos centrales de la identificación de un problema tiene que ver con la idea de producir conocimiento alrededor de un fenómeno de tal manera que se puedan distinguir en su expresión cierto rasgos objetivos que permita comprender la naturaleza, causas, dinámica y formas de expresión y desde allí formular alternativas de solución mucho más cualificadas, algunos estudiosos del tema señalan este interés por la producción de conocimiento como producto de la necesidad de incluir dentro de los procesos de identificación y definición elementos de racionalidad técnica, que por un lado entregan “certezas” en su manejo y por el otro lo legitiman debido a que su expresión puede ser constatada en la realidad empírica, es pues un intento por superar el mero interés de los actores por agenciar el problema que lleva a destacar los verdaderos dramas y tramas que suscita en los grupos sociales un problema de política pública.

Igualmente este tipo de iniciativas que permiten develar lo que denominaremos las tramas y los dramas que subyacen al problema permiten que las discusiones que se establecen en el juego político que pretende la inclusión del tema dentro de la agenda pública o gubernamental se cualifiquen aún más e integren elementos racionales. Esto en muchos casos puede ser utilizado por algún actor que conoce o produce conocimiento alrededor del tema para mejorar su posición respecto a los demás actores y así asegurarse que sus intereses se vean reflejados en las iniciativas estatales.

Las variables retomadas en este trabajo para destacar la identificación de un problema de política pública hacen referencia a los siguientes aspectos: **a)** naturaleza del desplazamiento forzado, **b)** causas y relaciones con otros fenómenos sociales, **c)** dinámica y evolución del desplazamiento forzado, **d)** situación actual y tendencias, **e)** tipo de afectaciones sobre los grupos poblacionales.

3. La definición como una cuestión de juego político entre actores (Dinámica institucional)

3.1. Definición de un problema de política pública

Aguilar (1996) sostiene que el momento de la definición de los problemas fue muy importante durante las administraciones norteamericanas de Kennedy y Johnson, particularmente, por su política de “Guerra contra la pobreza”, ya que durante esta época buena parte de los académicos y burócratas americanos volcaron sus esfuerzos a la construcción de nuevas definiciones sobre los problemas sociales que los aquejaban, para identificar sus causas y alternativas de solución en busca de una formulación de acciones que ayudaran a superarlos.

Lenoir (1989) sostiene que luego de identificar una serie de transformaciones en las condiciones de vida de uno o varios grupos frente a una situación problemática, se busca, en primera instancia, extraer la situación problema de la esfera privada para ubicar la discusión dentro de la agenda pública, con el fin de convertir el problema de unos cuantos, en un problema que atañe a toda la sociedad y legitimar, así, la intervención Estatal. Para ubicar el tema dentro de la agenda pública existen varias estrategias, pero el autor prioriza la

construcción de una definición adecuada como fundamento; definición que, como ya se dijo, permita que el problema sea atendido.

3.1.1. De las representaciones a la definición de buenos o malos problemas

Hay dos aspectos esenciales que caracterizan la definición de un problema de política pública: el primero tiene que ver con las situaciones problemáticas que viven a diario las sociedades y que se elaboran a partir de las representaciones que los grupos afectados tienen de éstas; el segundo, es a través de la definición de dicho contexto problemático como un asunto de política pública, que implica la interiorización de elementos racionales y técnicos, a la vez que las representaciones para definir estos problemas.

El momento de la definición parte, pues, de la ocurrencia objetiva de una situación problemática, que significa, básicamente, la diferencia que existe entre el ser y el deber ser, en este caso los sujetos se encuentran ante una situación a la que le otorgan el adjetivo de problemática debido a que dentro de su sistema valorativo, se incumple con los referentes de bienestar que se han construido. Al respecto:

Las ‘situaciones problemáticas’ son efectivamente los hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar. Se trata de discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea ocurriera. (Aguilar, 1996, p.58)

No todos los individuos que están inmersos en esta realidad problemática la perciben o representan de manera similar, por ende no existe un consenso *per se* sobre ésta, lo que significa que cada uno de los actores interesados en agenciarla, según sus representaciones, pueden tener distintos puntos de vista sobre una misma realidad problemática. Por lo anterior, se sostiene que no existen problemas de política pública en sí, porque son construcciones sociales y políticas que responde a factores identitarios de cada sociedad y a los intereses de cada actor y/o institución interesado en agenciarlo.

Ahora bien, no todo el proceso de definición debe remitirse a las interpretaciones o representaciones que tengan los actores; esta definición también necesita la inclusión de factores técnicos que le permitan a los gobiernos acercarse de la manera más “objetiva”

posible a la expresión de los problema con el fin de atenderlos y superarlos, una vez se haya determinado su identificación, dimensión y caracterización según las posibilidades y recursos con que cuenten los gobiernos para su atención, y de este modo llevar las situaciones problemas a “construcciones lógicas, que articulan, ordenan, los datos y elementos que la tensión entre la factualidad y el deseo liberó y los reúne en una definición” (Aguilar, 1996, p. 59).

Por ende, los gobiernos deben construir definiciones que integren tanto estas particularidades técnicas como las demandas, necesidades, intereses y representaciones que las personas afectadas y los actores reivindican. “Los gobiernos y sus analistas deben construir definiciones de problemas aceptables y solubles legal y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables” (Aguilar, 1996, p.59); utilizando estrategias de negociación, persuasión y transacción que les lleve a una definición que si bien se pueda encontrar entre las posibilidades de acción de los gobiernos y sus recursos, también se ajuste los requerimientos de los afectados y a los intereses de los actores.

Generalmente, los gobiernos construyen estas definiciones ajustándose a sus recursos administrativos y fiscales, pero dejan de lado las representaciones que construyen los actores y que, en muchos casos, se alejan de manera substancial de la expresión y dimensión real del fenómeno, lo que a juicio de Aguilar (1996), genera una brecha entre los gobiernos y los gobernados.

Cerrar esta brecha para que el consenso y la colaboración sea posible significa normalmente, en el orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir; en el orden político, significa introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema. (p. 59)

Así, pues, la solución a los problemas públicos deben ser una construcción política que integre una selección de información respecto a una situación problemática que se organiza según las particularidades cognitivas, sociales, culturales, económicas, entre otras, y de los actores que hacen parte del proceso de definición y que integra, además, elementos de racionalidad técnica.

3.1.2. La definición como una estrategia para la solución

La definición de un problema de política pública implica la identificación de potenciales alternativas de solución, debido a que la relación causal entre las variables que caracterizan el problema, son precisamente las que la solución pretende regular para superarlas. Estos problemas integran, entonces, alternativas que sean social y políticamente viables y que a su vez, entre las posibilidades administrativas, legales y fiscales de los gobiernos, “puedan tratar conforme a las variables que tienen bajo control y el tiempo que disponen” (Wildavsky 1979: 3,15, citado en Aguilar 1996, p. 60)

Según Aguilar (1996, p. 60 - 61), uno de los primeros pensadores que abordó el tema de la estructura de los problemas fue Simon (1973), quien distinguió entre problemas bien y mal estructurados: los bien estructurados los identificó como aquéllos que encierran en su definición las pistas necesarias para sus superación, debido a que cuentan con:

(i) un criterio preciso para comprobar la solución y un proceso mecánico para aplicar el criterio, (ii) tienen un “ámbito problema” que puede ser representado en estado inicial, intermedio y final, (iii) pueden indicar las operaciones que, de manera correcta o incorrecta, llevan de un estado a otro del problema, (iv) y que ofrecen la información necesaria para realizar las operaciones de cálculo.

Mientras que los mal estructurados son aquéllos que no presentan claridades para la acción del gobierno, debido a que: “poseen una estructura laxa, imprecisa, que dificulta al público y al gobierno saber qué resolver, cómo resolverlo, y saber si las operaciones efectuadas, finalmente, llegaron a resolverlo” (Aguilar, 1996, p. 61).

La pregunta es, entonces, ¿Cómo deben enfrentar los gobiernos esta mala estructuración de los problemas para procurar alternativas de superación? Simon (1973) sostiene que en estos casos en donde la definición de un problema es confusa y genérica (hasta el punto de no permite distinguir escenarios de acción y por ende, dificulta las labores de los gobiernos), la mejor opción es descomponerlos en pequeños problemas específicos y bien delimitados que lo contengan y en los cuales las administraciones tengan experiencias de trabajo previo, de tal manera que la producción de los repertorios de acción aprendidos establezcan “criterios, pasos y operaciones de solución”; aunque de esta estrategia pueden resultar problemas que continúen mal formulados en lo general, pero bien estructurados en lo particular.

Estas acciones donde se fraccionan los problemas difusos y generales en unos más pequeños, puede generar descontento entre los gobiernos y algunos actores que consideran que, si bien se atienden algunos aspectos se deja de lado la cuestión central de la superación global del problema y se pueden llegar a confundir “los síntomas con las causas” dejando que éste persista. Esta crítica se fundamenta en el hecho de que los problemas no pueden dividirse debido a que encierran en su expresión una correlación de variables en donde tal división terminaría cercenando el tratamiento conjunto de éstas y despilfarrando los recursos que los gobiernos ponen a disposición para atender los problemas. Un buen ejemplo es el del campo macroeconómico donde la inflación encierra en su expresión una serie de variables que son interdependientes y que determinan su crecimiento, de manera conjunta. Al respecto, sostiene Aguilar (1996, p. 65):

En efecto, los problemas públicos resultan de múltiples relaciones sociales que se enlazan con otras relaciones sociales y éstas con otras, de comportamientos influidos por los comportamientos actuales o esperados de otros actores y el de éstos por el comportamiento de otros más. No dan lugar a realidades separables o tratables por separado.

Así, se recomienda integrar las definiciones de los problemas macro o generales, es decir “problemas que implican tratar simultáneamente con un número razonable de factores que se interrelacionan en un todo orgánico” (Weaver 1948:539, citado en Aguilar, 1996, p. 61), los elementos de identificación y descripción de variables que los integran, así como de las relaciones y correlaciones existentes entre estas. Entonces, la definición adecuada de un problema de política pública debe integrar, como ya lo dijimos la identificación, diferenciación y clasificación de variables que lo componen, así como la contrastación de éstas con teorías y modelos relacionados. De esta manera, se pretende reconocer las diferentes aristas que conforman un problema y sus “relaciones causales” (o correlaciones) para seleccionar las más apropiadas estrategias de superación, para que la selección se ajuste a los recursos fiscales, administrativos y políticos de las administraciones, sin generar ningún tipo de despilfarro o desgaste de alguno de ellos.

En último término, lo que se pretende es que dentro de la definición se tengan en cuenta una serie de relaciones causales entre los componentes del problema y las “causas y efectos de”, configurando una serie de hipótesis causales de la situación o situaciones problema. De antemano, se debe anunciar que al construir estas hipótesis se corre el riesgo de

equivocarse sí las relaciones se han interpretado de modo erróneo, aunque Aguilar sostiene que ésta es la única manera de construir alternativas de solución. Ahora bien, si tomamos en cuenta que las políticas públicas se fundamentan, precisamente, en estas hipótesis, sería apenas lógico establecer que son susceptibles de fallar en sus acciones y no lograr la superación de un problema, con todo el despilfarro de recursos políticos, administrativos y fiscales que ello conlleve. Dewey (1987) sugiere que

Las políticas públicas son hipótesis de trabajo, no programas a seguir y ejecutar rígidamente. Las políticas serán experimentales en el sentido de que deberán ser objeto de observación constante y experta para conocer las consecuencias que ocasionan cuando se ponen en acción. (citado en Aguilar, 1996, p. 69)

Para afrontar este asunto, aparecen factores tan importantes como la participación de la sociedad civil dentro de los procesos de definición, diseño y formulación de las acciones de política pública, con el fin de integrar a todos los actores que puedan aportar alternativas de solución, a través de la definición; igualmente, la participación aleja la idea de que las políticas son campo específico de competencia gubernamental.

3.1.3. Principales dificultades en la definición de los problemas de política pública

Rittel y Webber (1973) en “Dilemas de una Teoría General de la Planeación”, trabajan el tema de la definición de los problemas sociales o, según los actores, “problemas retorcidos” por su carácter “vicioso, engañosos y agresivo” que escapa con frecuencia a la voluntad de los planificadores por dominarlos, detenerlos, reglarlos, entre otras. Argumentan, además, que la aparición de esta forma de entender los problemas sociales se fundamenta en el cambio de posición frente a la problematización de la realidad,

hemos aprendido (...) a enmarcar los problemas en sistemas de valores. Asimismo, hemos aprendido a ver los procesos sociales como eslabones que vinculan a los sistemas abiertos en grandes redes interdependientes de sistemas, en donde los productos de uno se convierten en el recurso de otro. Esta armazón estructural hace menos evidente la ubicación del centro de los problemas, por lo mismo, hace más difícil saber cómo y dónde intervenir, en el caso que sepamos qué es exactamente lo que estamos buscando (Rittel y Webber, 1973, citados en Aguilar 1996, p. 168)

Es pues una concepción que dificulta el conocimiento de los componentes debido a que su delimitación se vuelve difusa por la cantidad de factores que lo componen. Finalmente, esta concepción debe lidiar con el surgimiento de múltiples cosmovisiones para entender y comportarse en el mundo, lo que implica, igualmente, la aparición de diversos sistemas valorativos de la realidad. En el artículo se distinguen diez características generales sobre los problemas retorcidos, que según los autores limitan en alguna medida el trabajo de aquéllos que pretende definirlos. A continuación abordaremos sus enunciados generales:

(i) *No existe una formulación definitiva de los problemas retorcidos.* Esta característica parte de establecer que sólo se puede entender el problema, en la medida en que se tenga claro cuáles pueden ser las alternativas para solucionarlo, lo que hace necesario un inventario sobre éstas.

La formulación de un problema retorcido es el problema. El proceso de reformular el problema y concebir la solución (o la re-solución) son idénticos, dado que toda especificación de un problema es una especificación del camino a seguir para tratarlo. (Rittel y Webber, 1973, citados en Aguilar 1996, p. 168)

(ii) *Los problemas retorcidos carecen de reglas que lo determinen.* Esto parte de establecer que el proceso de resolución del problema es el mismo proceso que nos lleva a entenderlo, ya que no existe un momento preciso en donde se pueda decir que ha sido solucionado, en tanto sus relaciones con las cadenas causales se van expandiendo. En este orden de ideas, los aspectos sobre la culminación del trabajo para la superación del problema están por fuera del mismo, son causales de las limitaciones de tiempo o la ausencia de recursos fiscales o administrativos.

(iii) *Las soluciones a los problemas retorcidos no son falsas o verdaderas, sino buenas o malas.* Por lo general, los actores interesados en el tema son los encargados de evaluar las alternativas de solución propuestas por los gobiernos. Estos si bien pueden lanzar juicios no cuentan con reglas que permitan establecer si estas son correctas o incorrectas, porque, de todos modos, los juicios dependen de sus intereses.

(iv) *No existe una prueba última o inmediata para la solución a un problema retorcido.* Esto parte de establecer que las alternativas de solución que se ponen en marcha, suelen generar consecuencias que producirán una serie de efectos durante largos períodos de

tiempo y que no necesariamente benefician a la superación del problema; en este caso, las consecuencias pueden ser apreciadas sólo después de que cesen y de manera parcial.

(v) *toda solución de un problema retorcido es una “operación de un sólo golpe”, ya que no hay oportunidades de aprender mediante el ensayo y el error sobre la marcha.* Esta característica parte de la anterior, que establece que toda alternativa de solución adelantada tiene su consecuencia, esto se agrava si tomamos en cuenta que lo que se ve afectado son las vidas de seres humanos y lo que se despilfarra son recursos públicos. Son, pues, los impactos que sobre la sociedad y el gobierno tienen las malas soluciones los que determinan que las segundas oportunidades sean tan difíciles de afrontar y tan costosas.

(vi) *Los problemas retorcidos no tienen un conjunto enumerable o (exhaustivamente representable) de soluciones potenciales y tampoco existe un conjunto bien descrito de las operaciones permisibles que se pueden incorporar en el plan.* Nunca se pueden acotar las posibilidades de solución dentro del proceso de identificación de alternativas, es más, dentro de este tipo de problemas no existen criterios que le faciliten a los actores establecer que todas las alternativas han sido abordadas. Es por esto que una de las decisiones que deben tomar los actores es delimitar la cantidad de tiempo que desean emplear para la búsqueda de alternativas, ya que éste es el factor que determina la finalización del proceso y por lo tanto, la iniciación de la selección dentro de las identificadas.

(vii) *Todo problema retorcido es esencialmente único.* En este punto se destaca que no existen grupos de familias sobre las cuales se puedan aplicar las mismas alternativas de solución en función de sus similitudes, debido a que cada uno de éstos encierra en su expresión una característica que lo particulariza y diferencia de los demás. Implica, entonces, que si bien pueden existir problemas que comportan ciertas características con otros, esto no puede ser utilizado como fundamento para aplicar las mismas alternativas de solución, ya que las características similares son eliminadas por las diferencias que de seguro existen.

(viii) *Todo problema retorcido puede ser considerado síntoma de otro problema.* Para explicar esta característica se debe retomar lo expresado en el apartado anterior, que establece que la definición de los problemas implica la búsqueda de relaciones causales que expliquen la diferencia entre lo que es y lo que debería ser. Se pretende buscar la causa de más alto nivel, es decir, la causa que explique la mayor parte de los efectos o síntomas. Ahora bien,

cómo los problemas retorcidos “no tienen un nivel que les sea natural”, la búsqueda puede terminar siendo azarosa, lo que se pretende, más bien, es elevar el grado de formulación de un problema y de esta manera encontrar la causa de más alto nivel.

(ix) *La existencia de discrepancias ante un problema retorcido puede explicarse de muchas maneras. La elección de la explicación determina la naturaleza de la resolución del problema.* La existencia de múltiples relaciones causales que pueden explicar un problema y la inexistencia de reglas o procedimientos que determinen de manera exacta cuál de ellas o combinación de ellas es la correcta dificulta la definición de los problemas para aquellos que buscan certezas. En este orden de ideas la elección de las relaciones causales que caracterizan el problema son “arbitrarias en sentido lógico”; las elecciones están determinadas por los juicios de cada uno de los participantes.

(x) *El planificador no tiene derecho a equivocarse.* Esta característica parte de la (v), al respecto los autores manifiestan que dentro de las comunidades científicas no se encuentra en juego la reputación de los científicos que formulan las hipótesis que luego pueden ser refutadas, más bien son la hipótesis mismas ya que no existen pruebas para refutarlas sino argumentos potenciales para controvertirlas. Entre más intentos de refutación soporte una hipótesis, más validez adquirirán sus postulados, mientras que los planificadores, pueden verse constantemente juzgados por las consecuencias de sus acciones.

En último término, se puede afirmar que este tipo de problemas son entendidos como retorcidos debido a la dificultad que existe para:

delimitar sus fronteras e identificar sus causas y, así, exponer sus naturaleza problemática. (...) más aun, sus supuestas soluciones suelen ser mal entendidas y cuestionadas, debido a los dilemas que implica el pluralismo del público contemporáneo, el cual examina las propuestas y lo propósitos a la luz de diferentes y contradictorias jerarquías valorativas. (Rittel y Webber, 1973, citados en Aguilar 1996, p. 170).

3.2. La definición como una cuestión de juego político entre actores

Estamos hablando, en último término, de que el problema de política pública es un constructo, que debe transar entre las nociones de objetividad y las distintas representaciones que cada uno de los actores tiene sobre éste, para otorgarle validez a su futura definición. Así, de una misma situación emergen múltiples interpretaciones que luego entrarán en juego para integrar, finalmente, la definición en el marco de política pública.

La definición de un problema en un contexto en donde múltiples actores luchan por imponer sus representaciones (o puntos de vista) se convierte, entonces, en un *problema político*, donde a partir del agenciamiento de una misma realidad problemática entran a controvertir dichas representaciones con el propósito de que se vean recogidas en la definición que de ésta se construya. A su vez, la definición debe contener las posibles causas y formular, desde allí, las alternativas de solución, lo que implica que aparte de los elementos políticos de la confrontación, debe haber, además, componentes que le permitan interpretar la realidad de la mejor manera posible para la construcción de alternativas de solución viables, lo que implica necesariamente que los intereses de los actores deben además considerar las posibilidades reales de actuación del Estado. En suma, una definición que implique algún grado de ilegalidad limita las posibilidades de incidencia de los actores.

Lo anterior no puede ser de ningún modo un aspecto menor, sí tomamos en cuenta que según la forma de definición de los problemas, se establece un método de intervención, al respecto Roth (2004) sostiene que

definir un problema obliga necesariamente a dar elementos sobre las causas y, por lo tanto, a dar soluciones posibles; por ejemplo según se defina el problema de la drogadicción como un problema de orden público (los drogadicto son delincuentes) o de salud pública (los drogadicto son enfermos), la solución será muy distinta para aquellos que consuman drogas ilícitas: la cárcel en el primer caso y la clínica en el segundo. (p.59)

4. Tránsito del problema desde la agenda pública a la gubernamental y rediseño de la política

Cómo ya lo hicimos en los momentos de identificación y definición, iniciaremos este momento de inscripción en la agenda gubernamental retomando los postulados de Lenoir

(1986) para estructurar este primer ciclo de la política. Recordemos que para el autor la construcción de un problema de política pública se compone de tres fases: las dos primeras serían las transformaciones en las condiciones de vida de grupos específicos y la construcción de una definición del problema que legitime la intervención del Estado, y la tercera fase, comprende la necesidad de institucionalizar el problema, con su inclusión dentro de la agenda gubernamental para que sea atendido por las autoridades o instituciones correspondientes.

El marco lógico para la construcción de un problema de política pública debe contemplar la identificación de un deterioramiento sustancial de las condiciones de vida de uno o varios grupos, así como una definición que contenga las causas de este deterioro y las posibles soluciones que deben ser emprendidas para remediarlo, así como la institucionalización del problema a través de la agenda debido a que es el Estado el llamado a enfrentar los problemas públicos que surjan en una sociedad que, por lo general, conllevan a la producción de normatividad o leyes, que regulan su actuación.

Este mismo sistema lógico elaborado por Lenoir (1986) es presentado por Aguilar (1996). El autor sostiene que la toma de decisiones sobre si un problema ingresa a la agenda gubernamental o no, supone una serie de decisiones anteriores sobre la necesidad de prestarle atención, de optar por una definición y de seleccionar una estrategia de acción. En cuanto a la definición que se elabore o seleccione, ésta determina las posibilidades de acción de los gobiernos y si está en sus manos hacerlo, “la atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema alcanza su carácter de *agendum*, algo sobre lo que se debe actuar” (Aguilar, 1996, p. 30).

4.1. ¿Qué son las agendas? Principales corrientes para el estudio de las agendas

La pregunta sería, entonces ¿Qué se entiende por agenda gubernamental? Al respecto, Aguilar (1996) señala que:

suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más importante, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Este es el punto esencial de la definición. (p. 29)

Roth diferencia entre agendas formales e informales y agendas institucionales y coyunturales:

habría también posibilidad de hablar de una agenda formal y una agenda informal <<oculta>>: los temas que figuran públicamente como tareas de las instituciones no son necesariamente los que se trabajan. Otra distinción muy común consiste en diferenciar la agenda coyuntural de la agenda institucional. Esta última corresponde a los temas que regresan periódicamente, de manera previsible (...) En cambio la agenda coyuntural hace referencia a los temas que surgen en un momento dado y bajo una modalidad o procesos específico para el cual las autoridades públicas no necesariamente estaban preparadas. (Roth, 2004, p. 58- 59)

Según Lenoir (1986), este proceso de inscripción implica, esencialmente, la legitimación tanto del problema como de los actores que agencian su inclusión. Al respecto menciona que los problemas de política pública son una construcción entre actores y en muchos casos, los más graves no son necesariamente los que llegan a la agenda gubernamental, lo que indica que buena parte de la inclusión del tema pasa, precisamente, por los actores y su posición en la estructura política y la posibles relaciones que se establecen con instituciones o personas claves dentro del Estado. Otro de los factores que juega un papel importantísimo en este proceso es el de las coyunturas políticas, cuando hay problemas que gozan de la sensibilidad social y política y pueden ingresar de manera más sencilla. Es así que adquiere más sentido el hecho que “no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental” (Aguilar, 1996, p. 24).

Ahora bien, esta competencia entre actores y problemas no sólo se da por la inclusión dentro de la agenda, sino también por su posicionamiento dentro de las prioridades de las acciones gubernamentales, una vez que se encuentran inscritos. Según Aguilar (1996), “cuando logran acaso colarse [los problemas públicos] en la agenda de gobierno, no alcanzan los primeros lugares en la jerarquía de temas y reciben apenas un trato de rutina y emergencia” (p.24).

El Autor en su texto “Problemas Públicos y Agendas de Gobierno” que hace parte de la Antología del Proceso de las Políticas Públicas, habla ampliamente, sobre la construcción

de agendas y distingue dos: una pública y una gubernamental que a su vez se relacionan entre sí:

si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de Estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. (Aguilar, 1996, p.31)

Se entiende, entonces, que para Aguilar existe una agenda de los ciudadanos o pública en donde se ubican temas o problemas que según los actores que la componen, requieren ser inscritas en la agenda gubernamental. Ahora bien, hace entrever que en esta agenda, también pueden involucrarse actores gubernamentales y que de ella se desprenden buena parte de los asuntos que luego pueden ser inscritos en la agenda gubernamental. Para sustentar la existencia de estas agendas, el autor se apoya en los trabajos de Cobb y Elder (1972, 1976, 1984, 1986), que dicen que la agenda sistémica o pública se compone por todos aquellos aspectos que les interesan a los actores de las “*comunidades políticas*” y que a los ojos de estos, requieren atención por parte de las autoridades. La agenda institucional o gubernamental está compuesta por todos aquellos aspectos que fueron aceptados por el Estado como de su competencia, para la atención y la toma de decisiones.

En este orden de ideas, el análisis politológico se debería volcar en tres direcciones: la primera, entender cómo los problemas obtienen legitimidad en la agenda pública; la segunda, establecer cómo son tomados en cuenta por los entes decisores y son atendidos por el Estado; y la tercera, instaurar las relaciones entre estas agendas. Dentro de la agenda pública, los problemas expuestos buscan tener legitimidad por medio del apoyo de los ciudadanos o de los grupos que ellos conforman, para incidir en su inscripción en el gobierno. Así, la agenda pública es un escenario que permite identificar y caracterizar aquellos problemas sobre los que se debate en las comunidades políticas y son un elemento esencial para su caracterización social y cultural.

Por lo general, los problemas en la agenda pública son abstractos e incorporan una cantidad de elementos que difuminan sus fronteras conceptuales, ya que éstas vinculan a un mayor número de ciudadanos y grupos, mientras que en las agendas gubernamentales los temas suelen ser más específicos y/o concretos por el hecho de que se debe conocer, de

manera fiable, el objeto de la intervención. Ahora, para que un problema privado se inscriba en la agenda pública, según Cobb y Elder (1984), se necesita de su conocimiento por parte de una porción considerable del público y que considere, además, que se requiere de algún tipo de intervención, que debería ser ejecutada por el gobierno.

Para el desarrollo del concepto de agenda gubernamental, Aguilar (1996), retoma los conceptos de Cobb y Elder (1984, 1986), así como los de Kingdon (1984), para sostener que la construcción de esta agenda es “*contingente y tornalizada*” y que rara vez este proceso se ejecuta bajo una estructura específica, ya que la construcción de las agendas gubernamentales implican un proceso donde hay desorden y cierto caos. Para apoyar esta afirmación cita a Kingdon con sus “*anarquías organizadas*”. Este autor emplea los conceptos del “*modelo del bote de basura*” o “*de papelera*” para describir el proceso decisorio que lleva a que un tema se inscriba o no en la agenda.

El modelo de “*ventana política*” de Kingdon parte de definir los contextos en los que se toman las decisiones como inestables y caóticos. Al respecto sostiene Aguilar (1996):

Las ‘anarquías organizadas’ tienen tres prioridades básicas “preferencias problemáticas” (imprecisas, desordenadas, cambiantes), “tecnologías no claras” (los procedimientos no son bien entendidos por los miembros de la organización, hay mucho de ensayo y error, de pragmatismo, analogía, saber convencional, intuición) y “participación fluida” (diversos grados de motivación y compromiso). En consecuencia su proceso de decisión es cambiante y hasta caprichoso. De hecho se parece a un “bote de basura” o “papelera” en donde los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que los generan. (p.38)

Ante la posibilidad de inscribir un problema, los actores se movilizan y esperan un momento propicio para ejercer presión. Al tiempo, el proceso de selección de acciones implica un asunto de prueba y error, en el marco de la posible llegada de nuevos actores que pretenden ubicar sus intereses en este proceso y que suponen la búsqueda de legitimidad dentro de la agenda pública en un espacio que debe recoger un sin número de posibilidades de acción y tratar de armar una estrategia, medianamente coherente, que represente los intereses de dichos actores.

Según March (1972:2), citado por Aguilar (1996, p.38):

El proceso decisional de una anarquía organizada se caracteriza entonces por ser “una colección de decisiones que están buscando problemas; de cuestiones y sentimientos que están en busca de ocasiones de decisión para ventilarse; de soluciones en busca de las cuestiones que pueden responder y de decidores en busca de trabajo” Por tanto “una decisión es el resultado o la interacción de varias corrientes relativamente independientes entre sí que se mueven dentro de una organización”.

En última instancia, la inscripción en la agenda gubernamental es un proceso que está determinando las oportunidades para dicha inscripción y que deben ser aprovechadas por los actores interesados, por la posibilidades de que el problema sea tratado y por el interés de los decisores en abordarlo, enmarcado esto en un contexto de confrontación permanente entre los actores, problemas, alternativas de solución e intereses. Ahora bien, sostiene Aguilar (1996), que aunque la toma de decisiones se caracteriza por estas situaciones, los gobiernos vienen adoptando medidas contingentes que les permitan organizar y canalizar la inclusión de los problemas y las estrategias para su atención. Al respecto Cobb y Elder (1984) señalan que “es posible empero reducir el ámbito de incertidumbre [de la inscripción y la posterior atención de los problemas] a través de varios factores de contexto que son de ayuda para estructurar el proceso y restringir el rango de variabilidad potencial” (citados por Aguilar, 1996, p.41).

Por factores de contexto se entiende, entonces, aquellas regulaciones que todos los gobiernos toman a la hora de decidir qué temas inscribir y qué alternativas de solución presentar. En palabras de Aguilar (1996), delimitar *el ámbito de lo política y fiscalmente posible*, a través de una lectura de los núcleos de interés de cada gobierno según sus propuestas y propensiones sobre temas específicos; las preferencias o resistencias por grupos; el carácter de los decisores; las posibilidades fiscales; las ideologías de procedencia de los gobiernos; entre otras. Son éstas y otras variables, las que por medio de su seguimiento permiten establecer el nivel de favorabilidad de unas u otras iniciativas de inscripción de problemas en la agenda gubernamental.

Se establece como ya lo han hecho otros autores, que el factor determinante para la inscripción de un problema de política pública son los actores interesados en el tema y las relaciones que éstos puedan establecer con el gobierno. Es en este lugar, según el autor (Aguilar, 1996), en donde se ha ubicado buena parte del interés de la ciencia política por el tema de las políticas públicas, es decir, en las relaciones de poder que se establecen entre

éstos. Sin embargo, ya se han abierto otros campos con los aportes de teorías como la “red de cuestiones” (Hecló, 19978) y el “subsistema de políticas” (Milward y Wamsley, 1984) que a su parecer “refinan los teoremas mayores del corporativismo, el pluralismo y clasismo-elitismo acerca de la naturaleza y funcionamiento del gobierno”, debido a que le aportan nuevas e interesantes líneas de investigación que superen la simple búsqueda de los poderosos que mueven los hilos de las políticas públicas. Uno de los principales aportes de estas corrientes es el tema de la racionalidad técnica como estrategia de mediación entre los gobiernos y sus gobernados, que implica la entrada de un sinnúmero de actores con amplios conocimientos acerca de temas específicos e interesados en las acciones del gobierno dentro de los procesos de decisión y superar, así, la mirada del poder institucional.

Los enunciados propuestos por la “red de cuestiones”, son los que presenta el asunto de mejor manera:

Las redes de cuestiones están integradas por todos estos expertos (...) que actúan tanto en la sociedad como en el gobierno (...) Estos especialistas tienden a estructurar las cuestiones de la política y a diseñar las opciones de la política con marcos y referencias similares, abogan por el mismo esquema de solución de problemas, conforman organizaciones bastante cohesionadas y relativamente autónomas respecto de los juegos de poder de los gobernantes de turno y de los intereses sociales organizados. (Aguilar, 1996, p.47)

Igualmente, la racionalidad técnica dentro del proceso de inscripción en la agenda gubernamental y especialmente en las estrategias y alternativas de atención de los problemas, permite que la agenda se estructure bajo ciertos parámetros de racionalidad que enriquecen el accionar del Estado.

Es, pues, *la red*, una estrategia para la identificación y caracterización de actores que prioriza dentro de su análisis los procesos de intercambio de información y otros recursos. Desde esta lógica, el interés no se limita sólo al dominio absoluto de las acciones del Estado en un problema o tema específico e imponer su percepción sobre las demás con el fin de monopolizar la interpretación y por consiguiente la acción, cómo lo propone los análisis de “los triángulos de hierro” y “los subgobiernos”. En el caso de *la red*, el interés de los actores “está en el significado de la cuestión, a diferencia de los modelos políticos y económicos

estándar que afirman que los intereses definen la posición acerca de las cuestiones” (Hecló 1978, p.103-104, citado por Aguilar, 1996, p.48).

Del lado de los “*subsistemas de políticas,*” su interés radica al igual que en el concepto anterior, en identificar y caracterizar los actores más trascendentes durante el proceso de inscripción de problemas, construcción de alternativas de solución y toma de decisiones, destaca de manera especial la división del sistema político en subsistemas de políticas públicas que focalicen el interés de los actores del sistema, en temas o problemas específicos. En este orden de ideas, quienes manejan las políticas públicas son estos grupos de interés temático, que tratan de que se vean recogidos en las políticas que les interesan.

4.2. De las formas de inclusión en la agenda gubernamental

André Noe Roth en su libro “*políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*” (2004) presenta cuatro modelos conceptuales como estrategia para aportar elementos de carácter científico a aquellas lecturas que se puedan hacer de los diferentes procesos de inclusión de problemas de política pública dentro de la agenda gubernamental. El primero es el de Cobb y Elder (1972) que describe cuatro tipos de inscripción según los objetivos perseguidos por los actores interesados en agenciar el tema y que para este caso específico son denominados empresarios políticos. El segundo es el de Garraud (1990), que propone cinco modelos a partir de la identificación de un número de variables y actores que se relacionan en contextos específicos y de dónde emerge una jerarquización de variables que los caracteriza. El tercero es construido por Chevallier (1986) que parte de la posición social de los actores y que son denominados mediadores. El cuarto, es el de Kingdon (1984) que toma como variable el tiempo y las oportunidades políticas.

A continuación, describiremos, grosso modo, cada uno de estos modelos para la inscripción de problemas en las agendas pública y gubernamental.

4.2.1 Inscripción según intereses de los empresarios políticos

Cobb y Elder (1983) parten de identificar tres condiciones para la inclusión de un problema público dentro de la agenda: la primera de ellas establece que el problema debe

estar dentro de las competencia del Estado, es decir que la intervención pueda incluirse en la gama de funciones regulatorias con las que debe cumplir y que, además, se encuentre preparado para intervenir; la segunda especifica que la diferencia entre el deber ser de las cosas y el estado real de las mismas, sea tan amplia que exija una intervención; y, finalmente, que la demanda de intervención se presente en un lenguaje apropiado para la atención de la misma.

Tomando en cuenta estas condiciones, los autores construyeron cuatro tipos de inscripción en la agenda según los objetivos perseguidos por los empresarios políticos:

el reajuste: se trata de corregir una situación porque se presentó un desequilibrio que pone en desventaja a un grupo que se constituye en empresario político. La explotación: los empresarios amplifican un problema que no es suyo para sacarle ventaja. La reacción a una circunstancia: un accidente o evento particular permite poner en tela de juicio una política. La mejora: empresarios, sin que tenga interés particular en el tema, se hacen cargo del él en nombre del interés público. (Roth, 2004, p.62)

4.2.2 Los modelos de Garraud

Garraud (1990) construye cinco modelos para la inclusión de un tema o problema dentro de la agenda gubernamental que resultan de la interacción que establecen los actores interesados en agenciar el problema con variables como:

grupos organizados, la existencia o no de una <<demanda social>>, la presencia de conflictos y de procesos de movilización social, las estrategias de creación de una opinión pública, el papel de la <<oferta política>> y la mediatización del tema y su dimensión como evento inesperado. (citado por Roth, 2004, p.65)

Según Garraud (1990), en casi todos los procesos de inscripción de los problemas están presentes estas variables. Ahora, bien la particularidad de la expresión de cada una de ellas dentro del proceso y la relación de los actores implica que algunas sean más determinantes que otras a la hora de explicar las razones por las cuales se inscribe el problema o tema en la agenda. Según esta especie de relación jerárquica se caracteriza cada uno de los cinco modelos diseñados por el autor. Igualmente, se debe anotar que estos

modelos se pueden ubicar en dos grupos: de movilización, de oferta política y de mediatización que parten de confrontar a las administraciones para establecer cambios que favorezcan sus intereses dentro de la agenda gubernamental. Los últimos dos, el de anticipación y el de la acción corporativista silenciosa, pueden entenderse como formas más soterradas pero igualmente eficaces para la inclusión en las agendas.

El primero de los modelos se denomina de la movilización, en éste los actores sociales interesados en que se atienda sus demandas y se reconozcan sus reivindicaciones se movilizan para que sean inscritas en la agenda. Se caracteriza por una demanda social que entra en conflicto con las administraciones para que se implementen las acciones necesarias para la superación del problema o la atención de sus reivindicaciones. En esta lógica, varios de los actores utilizan diferentes estrategias de visibilización como pueden ser los actos públicos de protesta y la mediatización de sus demandas, como herramienta para la búsqueda de la legitimidad.

En el segundo de los modelos de oferta política, las organizaciones tratan de buscar apoyo para sus causas dentro de las comunidades o grupos. La apuesta es por la búsqueda de actores sociales que hagan suyas sus reivindicaciones y temas, con el fin de legitimarlas. Los medios de comunicación a los que se tenga acceso para difundir su reivindicación, son determinantes para exhibir sus posturas a los futuros actores.

El tercer modelo, denominado de mediatización, parte de reconocer la importancia que adquieren los medios de comunicación en las sociedades modernas debido al control que pueden ejercer sobre los contenidos informativos que llegan a los grupos sociales, esto los hace poderosos, especialmente en el siguiente sentido: en la medida en que pueden presionar a las administraciones por medio de la presentación selectiva y controlada de información para ubicarla en la agenda pública (crear opinión en beneficio de sus intereses o de otros) y desde allí ganar adeptos (y por lo tanto legitimidad) para sus causas y la importancia que adquiere para cualquier actor o grupo de interés establecer relaciones para mediatizar sus propuestas. Por lo general, estos problemas o temas tienen un corto tiempo de exposición debido a que las exigencias del mercado de los medios, los obliga a estar, constantemente, renovando sus contenidos.

El cuarto modelo, el de la anticipación, remite a la acción de las administraciones para regular un problema que perciben como peligroso y que puede terminar afectando su gobernabilidad. Se trata, pues, de regular estas situaciones que pueden desencadenar graves problemas sociales pero que, por lo general, no aparecen en la agenda pública y no cuentan con mayor apoyo social debido a su baja intensidad. Es común ver a las administraciones recurriendo a los medios de comunicación para posicionar el tema en la agenda pública y legitimar sus acciones.

El quinto, es el de la acción corporativista silenciosa, y hace referencia a aquellos grupos de interés organizados y con el suficiente poder como para influir en la toma de decisiones de los gobiernos. La acción de estos grupos es soterrada y sus acciones pasan desapercibidas porque con su capacidad de influencia pueden asegurar que sus necesidades se vean representadas en la agenda gubernamental.

4.2.3 De los mediadores políticos a la ventana política: dos modelos teóricos sobre el juego de actores en la inscripción

Este método aborda esencialmente la ubicación de los mediadores políticos dentro de la estructura socio-política y las posibilidades que éstos tienen para incidir en el agendamiento de un problema específico. Roth (2004) parte de identificar las fuentes de donde vienen los temas o problemas que requieren ser agendados y ubica estas fuentes tanto dentro como fuera del Estado, y en donde están implicadas las fuentes externas bajo el modelo de demanda y las internas bajo el modelo oferta administrativa. Sostiene que dentro del modelo de demanda, la aparición de los mediadores políticos se da en un contexto de diferentes grupos de interés que luchan porque estas demandas y reivindicaciones sean tomadas en cuenta. Argumenta, además, que en este escenario aparecen diversos tipos de mediadores que pretenden tender puentes entre la sociedad y el Estado por medio de la formulación de exigencias en nombre de cada uno de los grupos interesados. Al respecto, Chevallier (1986), identifica tres tipos.

En el primer tipo, se refiere como mediadores políticos a los partidos, los gremios y los grupos de interés. Éstos cumplen la función de incorporar a la toma de decisiones, temas o

problemas específicos que les interesa agenciar debido a que atañen a sus intereses o a los de alguno de los grupos que representan.

El segundo tipo de mediación es la social, que es ejercida por actores que poseen cierta legitimidad en el manejo de temas específicos y son escuchados y respetados tanto por la sociedad como por el Estado. Es una especie de grupo de notables que por su conocimiento se convierte en consulta obligada a la hora de decidir sobre temáticas o problemas específicos, como los académicos y las comunidades científicas que concentran en sus personas o en sus producciones, la base de legitimidad de la intervención estatal, dejando de lado a otros actores.

El tercer tipo de mediación es la ejercida por los funcionarios públicos que, teniendo la posibilidad que les brinda su trabajo de interactuar con los usuarios de las políticas y de participar dentro de los procesos de toma de decisión sobre éstas, se convierten en representantes de los intereses de aquellos grupos con los cuales interactúan o de los propios. En este tercero es donde Roth (2004) ubica el modelo de oferta administrativa, que se da por el interés que tienen los funcionarios de ampliar la oferta de servicios que sus programas poseen, ya que por medio de la ejecución pueden identificar nuevos escenarios de intervención. Es, pues, la necesidad de fortalecer sus ámbitos de intervención o la institución en la que trabajan frente a otras uno de los desencadenantes del modelo de oferta.

Según Chavallier (1986), estos dos modelos pueden ser utilizados por la administración de tal manera que les permita incrementar su papel regulador en la sociedad y legitimar su crecimiento, lo cual puede lograrse por medio de la creación de necesidades en la población. Es así que el hecho de prometer más intervención o la imposición de su interpretación del problema permite la creación y legitimación de una demanda de servicios adecuada a sus intereses.

Lo que era una demanda interna transita por el camino de la demanda social externa con el fin de legitimarla. Del mismo modo que la empresa privada desarrolla estrategias para comercializar sus productos, la administración trata de condicionar y crear necesidades para su beneficio propio (en términos de posición administrativa). Estos es lo que se llama camino invertido (Chavallier, 1986:449) en el cual la oferta se convierte en una demanda (crear demanda). (citado por Roth, 2004, p.64)

4.2.4. La lectura y gestión de las coyunturas. Venta de política.

Otra de las teorías que aborda el tema de la inscripción dentro de la agenda gubernamental como un tema que remite, esencialmente, al juego entre actores es la teoría de la “*ventana de política.*” frente a la postura de Kingdon, Roth (2004),

a partir de una lectura renovada del modelo decisionista de la <<anarquía organizada>> (March, Olson, 1972; ver capítulo III), en el cual el tiempo es una variable importante, Kingdon (1984; 1993) propone distinguir tres factores fundamentales en la dinámica de los procesos de construcción de la agendas públicas, los problemas (problems), las respuestas o alternativas (proposals) y la política (politics). Para el autor cada uno de estos tres factores tiene su vida propia. (citado por Roth, 2004, p.68)

Así, un problema puede ser importante en la agenda pública en un momento determinado, pero la política no está interesada en atenderlo o no valida sus alternativas de solución, por lo tanto, deciden no incluirlo en la agenda. La idea sería entonces buscar un momento de oportunidad que los autores denominan ventana política (policy window), en la cual el problema o tema se encuentre bien posicionado en la agenda pública y sea recibido como prioritario, las alternativas para solucionarlo sean idóneas y los actores políticos gubernamentales estén en capacidad de incluirlos dentro de la agenda gubernamental.

En este caso, los actores interesados en agenciar el tema deben tener la capacidad para leer esta apertura de la ventana política y movilizarse para el logro de la inscripción. Este tipo de modelos puede ser de ayuda para el análisis de los procesos de construcción de planes de gobierno o de desarrollo, debido a que la aparición de un nuevo gobierno siempre es ventajoso para la inscripción de temas o problemas que pueden o pudieron haber sido invisibilizados por gobiernos anteriores. Por último, es importante recordar que con esta clasificación de modos de inscripción en la agenda gubernamental no se pretende indicar que en los procesos empíricos de inclusión los actores se comporten tal cual establecen los métodos; realmente, lo que se pretende es brindar algunos elementos teóricos existentes en la literatura sobre las agendas, para adoptar las posibles descripciones y análisis que se pueden hacer de estos procesos.

4.3. Reacción del Estado ante la inclusión de los problemas

Es importante detenernos y explicar las razones por las cuáles un gobierno limita las posibilidades de inscripción de ciertos temas o problemas en su agenda, que no necesariamente van en la vía del detrimento de sus gobernados. Algunas pueden ser la falta de interés y preparación de los Estados para atender las demandas planteadas, ya sea porque no las consideran importantes o porque la adecuación institucional que requiere la atención excede sus posibilidades de acción. Ahora bien, todo esto se da porque los gobiernos cuentan con recursos limitados que deben utilizar para satisfacer otra cantidad de demandas y, en teoría, la administración pública exige de sus funcionarios distribuir de la mejor manera posible los limitados recursos entre éstas, por ello es menester de todo administrador público seleccionar aquellos temas que considere prioritarios para el logro de los objetivos de su gestión.

En este sentido, Aguilar (1996) sostiene que la decisión más importante que deben tomar los gobiernos es la selección de los temas que abordarán o no durante su administración, debido a que son las agendas las que dan el tono y la dirección a cada gobierno. Es, pues, ésta una decisión que implica actuar o no sobre un problema o tema específico, es decir,

frente a un asunto, aún si multitudinario y candente, el gobierno encarna el dilema de elegir si es de interés público o no, constitucional o no, políticamente trascendente o no, pero a fin de cuentas encara el dilema de si debe actuar o no, de si interviene, se repliega o se da tiempo. (p.28)

Preguntarse por las posibles reacciones que pueda tomar las administraciones ante la intención de los actores de inscribir un problema en la agenda gubernamental, implica no sólo la inscripción, sino también la posición que dentro de la agenda gubernamental ocupa un problema, debido, esencialmente, a que según su inclusión y ubicación, devienen las posibles reacciones estatales.

De manera muy general, se puede decir que el Estado ante la intención de inscripción podría reaccionar de dos maneras: impidiendo la inclusión o aceptándola. Para cada una de estas perspectivas puede utilizar diferentes estrategias. Una de las más comunes, es la negación de la ocurrencia del problema, para este caso, las administraciones utilizan las

diferentes herramientas para negarla o disminuir su dimensión. Otra alternativa, es la deslegitimación de los actores, desprestigiándolos tanto a ellos como a los motivos que los llevan a impulsar la inscripción y que se ha utilizado mucho en Colombia, especialmente, cuando involucran a los actores con grupos subversivos o delincuenciales y así legitimar la consecuente represión que suele aplicarse sobre sus portavoces. De esta última, también se desprende la estrategia de transar con ellos y llegar a acuerdos que beneficien a un actor en particular, pero que le permita a la administración no tener que inscribir el tema o problema en su agenda.

Luego de que un problema logra inscribirse en la agenda gubernamental, la acción de los actores que presionaron esta inscripción debe dirigirse a la atención real de sus demandas ya que la inscripción no asegura la atención y, a veces, para evitarla, los administradores pueden utilizar diferentes estrategias. Roth destaca las siguientes: **(i)** una respuesta simbólica, que implica hablar con los representantes y fingir interés por atenderlo de la manera más pronta posible, **(ii)** mostrarse a favor de las reivindicaciones propuestas por los actores, pero aludir a elementos de fuerza mayor para negarla, **(iii)** la creación de una comisión que estudie el tema y que diseñe estrategias para atenderlo con el propósito de ganar tiempo dilatando su atención, este tipo de respuesta son muy comunes cuando se espera que con el tiempo las condiciones políticas cambien y el interés decaiga o que se arregle solo, **(iv)** crear una estructura administrativa y atender algunos aspectos menores y poco exigentes de la acción estatal dejando de lado lo substancial, y **(v)** se pueden construir normas respecto a la atención de temas menores dejando de lado las reivindicaciones.

5. Referentes teóricos sobre hipótesis causales y de transformación

En este apartado abordaremos las políticas públicas como hipótesis y desde esta lógica el proceso de construcción, ejecución y seguimiento de la política como un modelo de construcción social que apunta a la afirmación o falsación de sus postulados, a través del seguimiento de los impactos. Contextualizaremos, entonces, este tema de las hipótesis dentro del proceso de definición de los problemas públicos, que es donde se construyen los elementos necesarios para su formulación por medio de la definición de las relaciones causales que caracterizan la expresión del problema y sus alternativas de solución. En palabras de Aguilar (1996, p.16)

si se acepta que de suyo toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es susceptible de error, se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público: hay que contar con teoría causal (o proceder con rigurosa lógica de inducción a la manera del “método de comparaciones sucesivas limitadas” de Lindblom) (1980).

5.1. Las hipótesis causales y las relaciones de causalidad dentro de la definición del problema

A este aspecto ya hacíamos referencia en el apartado “La definición como una estrategia para la solución;” donde sosteníamos que uno de los puntos clave para la definición del problema de política pública partía de la identificación de cada una de las variables que los componen y las relaciones que se dan entre éstas, buscando dentro de cada uno de los problemas la correlación “causa y efectos de”; además, estas relaciones no eran construcciones objetivas sino que hacía parte de todo un proceso subjetivo de los diferentes actores que escenificaban sus múltiples representaciones sobre el problema. Son, pues, hipótesis que se caracterizan por la descripción que hacen sobre los nexos causales entre variables y que distinguen la expresión de un fenómeno en tanto la afirmación de los elementos que deben intervenir para la superación del problema.

Un ejemplo de esto puede ser las distintas definiciones que se han elaborado sobre el desplazamiento forzado. Una, habla sobre la causa del desplazamiento como asunto de las acciones de guerra que ejecutan los grupos al margen de la ley y que obligan a las personas a salir de sus territorios, y que ante la ocurrencia de hechos desafortunados como masacres, enfrentamientos, amenazas, entre otros, la población víctima se ve obligada a desplazarse para salvaguardar su vida. Hay, entonces, una relación causal entre las variables presencia de actores armados, acciones de guerra y expulsión de población, en donde la relación de las dos primeras sería la causa de la tercera, hasta llegar a afirmar que la guerra produce desplazamiento forzado en Colombia.

Más adelante, esta relación causal se vio complementada por una definición que establecía que el desplazamiento forzado era producto de un proceso de redistribución de la

tierra rural, caracterizada por el uso de la violencia para la captación de tierras por parte de los terratenientes interesados en ampliar sus propiedades e iniciar proyectos agroindustriales. Dicha definición abrió el campo de análisis de la ocurrencia del fenómeno hacia otras variables como las estructuras económicas desiguales que excluyen a quién no consideran productivo, una especie de contrarreforma agraria por medio de actores armados que bajo este objetivo expulsan a la población. Existe una relación entre las variables estructura económica excluyente, contrarreforma agraria, actores armados y expulsión de personas, en donde las primeras tres serían causas de la cuarta, un problema estructural de nuestro sistema de producción capitalista que excluye a los más vulnerables por medio de acciones violentas.

5.2. Las hipótesis de transformación y las alternativas de solución

¿Dónde se conectan el tema de las hipótesis causales, de transformación y su conexión con las alternativas de solución? Rittel y Webber (1973) son claros cuando sostienen que:

podemos formular el problema rastreando sus posibles causas –de modo que podamos decir ‘¡Ah! He ahí la raíz del asunto’, es decir, indicar las causas profundas que establecen la diferencia entre las condiciones que ‘son’ y las que ‘deberían ser’- entonces habremos, también, formulado una solución. Encontrar el problema es entonces la misma cosa que encontrar la solución; el problema no se puede definir hasta que se haya encontrado la solución. (citados en Aguilar, 1996, p.173-174)

La identificación de las causas de los problemas de política pública establecen las alternativas de solución que pueden darse en dos formas: por medio de la intervención sobre las relaciones causales y/o por medio de la descripción de los escenarios que “deben ser.”

Retomemos el ejemplo presentado para explicar las hipótesis causales. Sí entendemos al desplazamiento como uno de los tantos efectos de la guerra, la solución y la hipótesis de transformación apuntarían a la superación de la guerra o el control de ciertas prácticas que puedan generar mayores desplazamientos. Mientras, en la segunda relación causal que identifica al desplazamiento como efecto de una estructura económica excluyente, se propondrían soluciones de carácter estructural que modifiquen las relaciones de producción capitalista en el país. Todo lo anterior nos sugiere que, de todos modos, el elemento

determinante es el juego entre actores que son quiénes en medio de la dinámica institucional, suscitan la definición de un problema de política pública.

CAPÍTULO III: EL PROCESO DE FORMACIÓN DE AGENDA PÚBLICA Y GUBERNAMENTAL.

Definición del problema del desplazamiento forzado y su inscripción en las agendas pública y gubernamental en la ciudad de Medellín

Esta sección plantea el proceso de definición y la inscripción del problema de desplazamiento forzado en las agendas pública y gubernamental en la ciudad de Medellín. Específicamente nos concentraremos en aquellos procesos que llevaron a los actores a identificar la formulación de la política pública territorial como la alternativa de solución al problema.

En este último capítulo nos interesa establecer dos aspectos centrales, de un lado las definiciones que se construyeron sobre el desplazamiento forzado y la interacción que se dio entre la agenda pública y gubernamental, así como las relaciones de los actores en este proceso.

En el presente trabajo importa establecer la distinción entre agenda pública y gubernamental. Según Aguilar (1996, p.26) la *agenda pública* “cumple la función de mediar entre el estado y la sociedad, entre política y economía, entre la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses particulares y necesidades particularidades” asume además que evidencia la “vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado”. A su vez, la *agenda gubernamental* sería un “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de sus acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (p.28).

Estas definiciones plantean distinciones entre las agendas. Se destaca que de un lado la agenda pública pareciera ser competencia de todos los actores de la comunidad política, mientras la gubernamental podría ubicarse exclusivamente en los gobiernos, aunque como veremos más adelante lo que en realidad se presenta es una incidencia tanto de los grupos de interés como del estado en ambas agendas, aspecto que las va moldeando. La distinción que si aplicaría se establecería respecto a las decisiones que llevan a conformar una u otra, en donde el gobierno es el actor clave en la gubernamental, mientras que en la pública suele involucrarse coaliciones de actores, en donde no es necesariamente determinante el gobierno.

En las siguientes páginas abordaremos entonces esta dinámica compleja entre actores que permiten establecer las tramas que se juegan a la hora de configurar las agendas asociadas al desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín.

Para dar desarrollo a este ejercicio se partió de identificar tres momentos en el proceso de construcción de agendas asociadas al desplazamiento forzado en la ciudad, estos caracterizan cada uno de los énfasis que ha tenido la definición del problema, así como los diferentes tipos de interacción política entre actores y los contextos en que se dan. A su vez cada uno de ellos tiene en cuenta tres aspectos: **(i)** la definición del problema de política pública, **(ii)** la descripción de la interacción entre actores y **(iii)** la construcción de unas hipótesis que dan cuenta de la naturaleza interpretativa de cada momento. En suma lo que se pretende es describir las formas en que interactúan las agendas durante cada uno de los momentos, es decir la forma en que se construyen y los constantes encuentros y desencuentros de las mismas.

1. Primer Momento. Emergencia del problema y primeras definiciones: la Agenda Gubernamental *en contravía* de la Agenda Pública

El primer momento se caracteriza por: (i) la llegada de los contingentes iniciales de población desplazada a la ciudad; (ii) la forma en que esta situación fue definida por una serie de actores que comenzaban a movilizar una agenda pública alrededor del desplazamiento forzado, así como la definición que se realizó desde la administración municipal; (iii) las acciones de política pública particularmente represivas por parte de la administración; (iv) la movilización y protesta de la población contra la implementación de estas medidas; (v) la solidaridad de actores sociales en defensa y apoyo a la población; (vi) y la controversia que se suscitó entre la administración municipal y el gobierno nacional por la atención de los recién llegados.

En términos temporales, estamos ubicados en la década de los noventa. Aunque algunos archivos de prensa dan cuenta de registros que datan de 1987 en donde la administración municipal y algunos actores sociales controvierten sobre la llegada a la ciudad de población campesina, al respecto se reportaba la aparición de nuevas “invasiones”, pero en donde no se asignaba la responsabilidad al desplazamiento forzado por no existir esta

categoría, aunque ya existía la preocupación por parte del alcalde Pablo Peláez por la concentración de población campesina expulsados por la violencia y la miseria, en estos asentamientos.⁸ Igualmente estudios realizados por la Línea de Migraciones, Fronteras y Reconfiguraciones Políticas del Instituto de Estudios Políticos identificaban al año 1985 como el inicio de la última coyuntura de expulsión forzada en Antioquia y de reasentamientos involuntarios en la ciudad.⁹

Ahora bien, se decide concentrar la atención en la década de los noventa debido a que allí se advierte la movilización de los actores en función de construir una agenda pública sobre el tema, así como la disposición de la administración municipal para diseñar e implementar acciones conducentes a la regulación del problema.

Para el desarrollo de este momento se presentará brevemente referencias sobre el problema de política pública; luego se describen algunas particularidades de la interacción entre los actores de política; para finalmente perfilar algunas conclusiones respecto a las principales características de este momento.

1.1. Definición del problema de política pública

En este apartado se exponen tres elementos centrales de los problemas de política. Su *naturaleza*, esto, es las características de las variables que lo constituyen, así como su relación con otros fenómenos sociales que lo explican. Los *afectados*, que son los grupos poblacionales que se ven afectados por la ocurrencia del fenómeno. Las *alternativas de solución*, que son las acciones de política movilizadas para la superación de lo que se entiende como problemático. Lo anterior en el marco temporal de 1995 – 2001.

⁸ “La verdadera toma de Medellín”. En: El Colombiano, Medellín (23, junio, 1985); P. 8B.

⁹ Referencia identificada en textos como: Uribe, M. (2000) Conferencia Episcopal Colombiana y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia “Desplazamiento forzado en Antioquia. Bogotá. Naranjo Gloria. Desplazamiento Forzado Y Reasentamiento Involuntario, Estudio De Caso: Medellín 1992-2004. En: desplazamiento en Colombia. Regiones, Ciudades y Políticas públicas. Medellín, mayo del 2005. Naranjo, G. y Hurtado, D. (2002). Derecho a la ciudad. Migrantes y desplazados en las ciudades colombianas. Informe de investigación. Colombia Desde La Región. v.37 fasc.37.

La alusión a la expresión del desplazamiento forzado como un problema de política en Medellín, que implicase la movilización de agendas, se conecta con la preocupación de algunos actores por la expulsión de población de las zonas rurales, pero en especial por su arribo a la ciudad y el consiguiente crecimiento de los asentamientos llamados “sub-normales”. Fue también característica constitutiva la estigmatización de la población recién llegada y la implementación de acciones de política, restrictivas y represivas.

1.1.1 Naturaleza del problema

Según los datos del SIPOD¹⁰, durante el periodo 1997 – 2001 llegaron a Medellín 81.780 personas víctimas de desplazamiento. Es así como en 1997 se habían reasentado 18.077 personas, números que desde 1998 hasta el 2001 no hicieron más que aumentar con 8.440 en 1998, 9.273 en el 1999, 19.286 en el 2000 y 26.704 en el 2001. Sin duda estas dimensiones de reasentamiento fueron particularmente retadoras para la ciudad.

Este arribo fue secundado por el crecimiento constante de los asentamientos irregulares que existían en la ciudad, así como por la aparición de nuevos, producto de la necesidad de los recién llegados de insertarse rápidamente a las dinámicas urbanas. Según datos del Instituto de Estudios Políticos para el 2005 se podrían rastrear en la ciudad 52 asentamientos habitados en su mayoría por población víctima del desplazamiento forzado. Comenta el Instituto al respecto,

Se trata de 180.000 personas y 35.000 hogares, localizados en 52 asentamientos nucleados de invasión o piratas, en 11 pequeños asentamientos nucleados en barrios establecidos y por asentamiento disperso –producto de desplazamiento rural urbano, 64 barrios o intraurbano, 27 barrios-, para un total de 91 barrios de la ciudad. (Naranjo, 2005, p.7)

Esta información era complementada en el artículo “*Derecho a la ciudad. Migrantes y desplazados en las ciudades colombianas. Informe de investigación*” (2002, p. 10), al respecto se decía

¹⁰ Sistema de Información para la Población Desplazada (SIPOD), que hasta el 2011 fue la base de datos oficial de la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social. En la actualidad la base de datos oficial es el Registro Único de Víctimas (RUV), el cual se construyó, entre otras, con la información que hasta el 2011 contuvo el SIPOD y es gestionada por la Red Nacional de Información (RNI).

En los inicios de 1990, cuando la ciudad empezaba a reportar oficialmente unas tasas de crecimiento poblacional decrecientes, se hizo evidente la presencia de población desplazada por la violencia. Aunque fue un fenómeno oculto e invisibilizado en la primera mitad de la década, para el año de 1998 la ciudad ya contaba con 22 nuevos asentamientos de desplazados y habían llegado, aproximadamente, 22.000 personas procedentes de las distintas regiones del Departamento. Este fenómeno ha impactado a la ciudad en su conjunto, pues de las 16 comunas en que se divide Medellín, trece reportaban población desplazada, y de un total de 288 barrios existentes, 56 contaban con familias desplazadas.

Es bien sugestivo el hecho de que mientras para el año de 1997 se diera una tasa de crecimiento en Medellín de 2.03%, en los asentamientos informales el crecimiento de la población fuera de 5.3%. Estos datos mostraban la agudización de fenómenos como la precarización del ingreso, la fragmentación de los lotes como alternativa para el sustento y la localización en zonas de alto riesgo y en las riberas de las quebradas como posibilidad de acceder a una vivienda propia por parte de los sectores de más bajos ingresos. De acuerdo con el Departamento Administrativo de Planeación Municipal para 1994 se tenían identificados 87 asentamientos informales donde residían 202.500 personas, es decir, el 12% de la población de la ciudad. Al finalizar la década, la misma entidad planteaba la existencia de 104 asentamientos informales con una población de 250.000 personas. Todo ello mostró que a pesar de que en las últimas modificaciones del perímetro urbano habían sido incorporados muchos de los asentamientos informales creados durante la década de 1980, casi todos permanecían, formalmente, en la ilegalidad. (Naranjo y Hurtado, 2002, p.8)

Ahora bien, esta situación fue interpretada de manera diferenciada según intereses distintos de la agenda pública y gubernamental. De un lado, la agenda pública representada en las organizaciones civiles, la iglesia católica, la academia y la población, insistían en focalizar la mirada en las condiciones de extrema vulnerabilidad de asentamiento de la población y las dificultades para insertarse en la dinámica urbana. Mientras que del lado de la agenda gubernamental, representada en la administración municipal especialmente en la Secretaría de Gobierno y el Despacho del Alcalde, advertían sobre los procesos de asentamiento ilegal o “pirata” de los recién llegados que aumentaba los riesgos de deslizamiento en las laderas, el crecimiento desbordado de la ciudad y la vulneración de los

derechos a la propiedad, así como el incremento de las problemáticas urbanas debido a las condiciones de pobreza de los desplazados y a la supuesta vinculación de algunos de ellos al conflicto armado.

Este panorama instauraba en los actores la idea de estar en presencia de un problema complejo, con conexiones en lo rural, específicamente por el hecho de la expulsión, pero con una expresión dramática en las ciudades. Respecto a la expulsión, organizaciones como el Instituto Popular de Capacitación, el Instituto de Estudios Regionales y el Instituto de Estudios Políticos, los dos últimos de la Universidad de Antioquia, realizaron diferentes investigaciones que describían las lógicas de expulsión, las zonas de procedencia, los actores responsables y las vulneraciones vividas. Otros estudios ahondaron en marcos analíticos que explicaban la ocurrencia del fenómeno y otros se centraban en relatar las historias de destierro de los desplazados. Esto fue configurando una producción de conocimiento que más adelante puede advertirse claramente en la base argumentativa de los distintos actores.

1.1.2 Definiciones sobre los afectados

Las definiciones asociadas con los afectados contrastan con las definiciones en contravía adoptadas por las agendas. Del lado de la agenda pública, las víctimas eran entendidas como pobres, sin techo y/o vulnerables, mientras que del lado de la agenda gubernamental se les asumía como delincuentes y/o invasores.

1.1.3 Definiciones sobre las alternativas de solución.

Una forma de acercarse a las definiciones sobre las alternativas de solución que se construyen en la agenda gubernamental es la lectura de los planes de desarrollo de los gobiernos que se dieron en este primer momento. Interesa en particular descifrar la forma en que el tema se utiliza para la construcción de las definiciones que se hace de los problemas que afectan a la ciudad, así como las propuestas que se formulan en los contenidos programáticos del plan.

Para este primer momento se abordaron los planes de desarrollo de los gobiernos de Sergio Naranjo y Juan Gómez Martínez, segundo mandato (1998 – 2000). En el caso de Sergio Naranjo no se observa alusión alguna al fenómeno del desplazamiento forzado (1995 – 1998).

De lado del plan de Desarrollo 1998 – 2000, se evidencia con claridad la conexión que se hace entre el desplazamiento forzado, el incremento de los asentamientos en la ciudad y las expresiones de conflicto urbano, lo anterior se advierte en fragmentos como:

Aunque comparada con otras ciudades, Medellín ha logrado altos niveles de mejoramiento de sus barrios populares, en buena parte realizado por la propias comunidades barriales, aún encontramos que importantes sectores de la población viven en condiciones de vivienda muy deficientes, tenemos un alto déficit cuantitativo y cualitativo, presentándose además el fenómeno de nuevos asentamientos como producto de las recientes migraciones de desplazados por la violencia, así como de las migraciones internas. (Alcaldía de Medellín, 1998, p.23)

Respecto a la relación con el incremento de los fenómenos violentos se advierte:

Los fenómenos de inseguridad y conflicto en Medellín no pueden analizarse aislados de un contexto geográfico más amplio, ni de la evolución social, política y económica de la ciudad, la cual ha generado un numeroso grupo poblacional, en condiciones de baja calidad de vida, relacionada con una inequitativa distribución del ingreso y unos altos índices de desempleo. A lo anterior se suma la ausencia de planes efectivos y sostenibles de solución y la deficiente articulación y efectividad de las entidades que atienden las necesidades básicas colectivas. El grupo de marginados tiende a incrementarse con la recepción de desplazados forzados por el conflicto armado. (Alcaldía de Medellín, 1998, p.48)

En relación a las propuestas programáticas sorprende la enunciación de un objetivo que propendía por la formulación de una política pública local para la atención a la población desplazada. Acciones que buscarían la implementación de la Ley 387 de 1997. Como propuesta para el cumplimiento de este objetivo se estableció la creación del Comité Local, que sería el espacio encargado de:

evaluar el problema en Medellín y formular un plan de trabajo para el trienio 1998-2000, focalizado en acciones de prevención y preparación frente al fenómeno, con

participación de las diferentes dependencias del orden municipal, departamental, nacional y la Consejería para Desplazados. (Alcaldía de Medellín, 1998, p.51)

Ahora bien, según las fuentes abordadas, la principal alternativa de solución propiciada por las administraciones de Naranjo y Gómez fueron los desalojos de los asentamientos “subnormales” de la ciudad, a donde solía asentarse la población recién llegada. Al respecto Gloria Naranjo (2004) en su texto “Desplazamiento forzado y reasentamiento involuntario estudio de caso: Medellín 1992-2004” sostiene para el periodo 1995 – 2000 que los

eventos de política pública más significativos fueron los desalojos para los asentamientos emergentes y programas de mejoramiento barrial. Tensiones entre el gobierno local y el gobierno nacional –Ministerio de Gobierno- por el tratamiento represivo y anticonstitucional de las políticas locales frente al Desplazamiento Forzado, por el incumplimiento de la Ley 387 de 1997 y en pro de la creación del Comité Municipal de Atención. Se presenta un esfuerzo importante de la Personería Municipal y la Defensoría del Pueblo Regional por hacer público el problema y acompañar a la población en la defensa de sus derechos. (p.14)

1.2. Interacción entre actores de política conducente a la inscripción del problema en la agenda pública: el liderazgo de las organizaciones de desplazados y sus protestas.

En este apartado abordaremos las principales características del proceso de inscripción del tema en la agenda pública y gubernamental. Es de especial interés rescatar los procesos de movilización de la población desplazada en contra de las acciones de política de la administración municipal y por el acceso a una oferta que les permitiese integrarse a la vida urbana.

1.2.1 El contexto en donde se da la interacción

Además de la llegada masiva de población y el crecimiento de los asentamientos, otro elemento que caracteriza este contexto tiene que ver con la falta de definiciones claras

respecto al tipo de problema al que se enfrentaba el país, las alternativas de solución y los competentes para ello, es decir la ausencia de una política pública para el tratamiento del tema. Esto se puede argumentar fácilmente con el hecho de que la política nacional sólo se formuló en el año de 1997, con la promulgación de la Ley 387, que si bien aportaba definiciones de vital importancia para entender el tema, no lograba dar las claridades necesarias respecto a las acciones específicas que debían implementarse para la regulación del problema, esto sólo se da hasta principios de la década del 2000 con la promulgación del primer Plan de Acción y la asignación de competencias a la Red de Solidaridad Social.

Este proceso fue acompañado por las constantes discusiones entre la alcaldía de Medellín, lideradas en aquel momento por Sergio Naranjo y Juan Gómez Martínez, y el gobierno nacional, específicamente el Ministerio del Interior, sobre las competencias para la atención. En principio la postura de la ciudad se resumía en la necesidad de que estas personas fueran reubicadas fuera de la ciudad o retornadas a sus lugares de procedencia, al entender que Medellín no era responsable por lo que pasaba en otras municipalidades.

Estos elementos de contexto pueden entenderse como propicios para el surgimiento de diferentes marcos analíticos desde donde los actores iniciaron sus definiciones sobre el problema, así como el intercambio de diferentes recursos que los llevara a comenzar a construir acuerdos al respecto. Igualmente se convierten en contexto adecuado para iniciar los procesos de inscripción del tema en la agenda pública, así como la búsqueda de incluir los intereses de los actores sociales en las definiciones que comenzaba a construir la administración.

1.2.2 La movilización de la población en contra de las políticas represivas

Son precisamente las movilizaciones y protestas de la población desplazada en contra de este tipo de prácticas las que constituyen un primer elemento característico de este momento. Es así como desde 1995 al 2003, se observa en la ciudad una movilización de esta población que reivindica sus derechos, motivados, en parte, por la política pública nacional que establecía los principios rectores para su atención, leídas, además, como una forma de exigir y demandar a las estancias estatales, acciones integrales para que fueran atendidas sus necesidades.

En esta población se pueden diferenciar dos tipos de acciones, las constitucionales y las de hecho. En cuanto a las acciones constitucionales se cuentan las diferentes organizaciones y asociaciones creadas por las víctimas y la conformación de Juntas de Vivienda Comunitaria. En cuanto a las acciones de hecho: **(i)** el 10 de julio del año 1996, setenta familias en situación de desplazamiento, ocupan la iglesia de la Candelaria, después de haber sido desalojadas del Barrio Villatina; ante esta situación, la administración Municipal toma medidas que llevan a mejorar su situación, pero no cumple con la totalidad de sus demandas; **(ii)** en 1996, se continúa con las acciones de hecho como la toma de la Universidad de Antioquia, por otro grupo de sesenta y ocho familias; si bien el gobierno Municipal se compromete a brindar ayuda alimentaria, alojamiento transitorio y reubicación, la organización ANDAS, señala que no se cumplieron las demandas de la población en su totalidad, tal como en el caso anterior, **(iii)** En 1998, luego de que invadieran el asentamiento el Pinal, en el Municipio de Bello, y se presentaran desapariciones de personas de dicha comunidad, las familias toman de nuevo la decisión de realizar una toma de la iglesia La Veracruz, en el centro de la Medellín, con el fin de crear presión para lograr la aplicación de mecanismos de protección por parte del Estado. En respuesta, el gobierno Municipal se compromete a brindar ayuda pero también es incumplida; **(iv)** ante la situación de incumplimiento de las demandas de esta población por parte del gobierno Nacional, Departamental y local, otro grupo de familias cierra la carretera Medellín- Bogotá en el sector de la curva de Rodas en el año 2000. Con esta acción, en la cual se solicitaba el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la población, se firmó un acuerdo para una atención integral; **(v)** y en el año 2002, tras el asesinato de un miembro de la comunidad del asentamiento La Honda, y por las continuas amenazas y detenciones, se dio de nuevo la ocupación de la Universidad de Antioquia, durante tres días (Alcaldía de Medellín, 2007, p.89).

Todas las situaciones anteriormente mencionadas, presionaron al gobierno nacional y municipal para que empezara a preocuparse por esta problemática, que para el período presidencial de Ernesto Samper, desembocaría en la creación de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (Alcaldía de Medellín, 2007, p.89).

Sin duda esta movilización y el apoyo que suscitó de varios actores sociales desencadenó en una inscripción cada vez más fuerte del problema dentro de la agenda pública y una respuesta cada vez más decidida de la administración municipal.

1.3 Hipótesis/ conclusiones

Características de la emergencia del problema en la ciudad. Podría afirmarse que para la ciudad de Medellín el surgimiento del desplazamiento forzado no emerge exclusiva ni principalmente por la denuncia de los procesos de expulsión violenta que venían sufriendo numerosas familias habitantes de la zona rural del país. Al contrario, este problema se inscribe en la agenda pública por la llegada de los expulsados en condición de extrema vulnerabilidad, así como por el crecimiento de los asentamientos en las zonas periféricas. Es decir, un problema que en principio se podría pensar que radicaba en la expulsión en lo rural, para Medellín emergió como una problemática esencialmente de llegada y reasentamiento de familias en lo urbano. Esta afirmación, en parte, puede argumentarse en la preocupación que los actores de política expresan en los escenarios de deliberación en donde se prioriza la esfera del reasentamiento sobre la expulsión. La preocupación por la expulsión se identifica con mayor claridad en el segundo momento por la expresión del desplazamiento forzado intraurbano.

Ahora bien, no significa lo anterior que los actores desconociesen el drama vivido por las familias recién llegadas, al contrario se advierte una referencia habitual a los vejámenes que estas familias padecieron antes y durante la expulsión, simplemente advertían mayor importancia en la movilización de acciones y construcción de definiciones que agenciasen la necesidad de insertarlos en la vida urbana.

Se puede concluir que una primera coyuntura que determina la inscripción del tema en la agenda pública fue la llegada constante de población desplazada en condiciones de extrema vulnerabilidad; así como el nacimiento y crecimiento de los asentamientos irregulares en la ciudad, debido a la presión que crean sobre el suelo urbano los recién llegados. Igualmente son estos dos aspectos los que determinan la inscripción del tema en la agenda gubernamental, en especial determinó que en primera instancia el desplazamiento forzado

fuese visto por la administración como un tema de orden público, al asumir que este tipo de asentamiento incrementaba las problemáticas urbanas. Son particularmente importantes en el análisis de este momento los desalojos recurrentes que solía hacer la alcaldía de Medellín, como medida de regulación del problema.

Un contexto similar y dos definiciones distintas – características de la definición del primer momento. Para este primer momento podríamos concluir que el contexto que se identificó como causa de la emergencia del problema es similar en ambas agendas, expulsiones violentas, llegada de población a la ciudad en condiciones de vulnerabilidad, crecimiento de asentamientos y falta de lineamientos normativos y programáticos de definiesen el problema y regulasen la intervención.

Puede advertirse, sin embargo, que este contexto similar desencadenó en definiciones diferentes en las agendas. Es así como para la agenda pública lo que era un problema propio del crecimiento de los asentamientos por la llegada de población en condiciones de extrema vulnerabilidad, fue interpretado por la agenda gubernamental como un problema de orden público, producto de la “invasión” o “asentamiento ilegal” de familias sin casa, buena parte de ellas provenientes de otros municipios y expulsados por la violencia. Lo anterior llevo a que durante este primer momento las agendas se entendieran como separadas y antagónicas, lo que determinó que la relación entre los actores predominantes en cada una de ellas estuviese medida por la contienda y el enfrentamiento, aspecto, como lo vimos en el apartado teórico, propio de intereses disimiles que los actores no logran consensuar.

2 Segundo Momento. Los procesos de redefinición del problema y el acercamiento entre las agendas pública y gubernamental

Este segundo momento puede ubicarse temporalmente en la década del 2000. Se caracteriza por el avance en las definiciones y en la continuación de la interacción entre los actores que se hicieron visibles tal como fue relatado en el primer momento. Es particularmente relevante la forma en como las definiciones antagónicas, en principio, del primer momento empiezan a encontrarse, al punto de lograr redefiniciones de importancia en la agenda gubernamental. Vale la pena advertir que estas nuevas definiciones, propias del

segundo momento, van a marcar la ruta definitoria con la que se llevará a la política pública territorial sobre desplazamiento forzado en Medellín.

Es una coyuntura en la cual fueron particularmente importantes: (i) la aparición de escenarios locales que permitieron el encuentro de los actores; (ii) un escenario privilegiado que posibilitó a los actores sociales incidir sobre nuevas definiciones en la agenda gubernamental; (iii) igualmente importantes son las conexiones entre la agenda nacional y local; (iv) así como la aparición de estudios académicos que comenzaron a influir sobre las nuevas definiciones y los intercambios de recursos entre los actores.

2.1 Definición del problema de política pública

En este segundo momento la definición del problema se aleja de la noción de orden público, preponderante en la agenda gubernamental durante el primer momento. Es así como temáticas asociadas al crecimiento de asentamientos comienzan a relegarse, en especial en la agenda gubernamental. Igualmente definiciones de la población como invasores o delincuentes, desaparecen significativamente tanto en lo gubernamental como en los medios de comunicación.

En el caso de la agenda pública, en especial para los actores relacionados con la producción de conocimiento, el tema del crecimiento y aparición de asentamientos sigue siendo de particular interés. Así se destaca en los trabajos del Instituto de Estudios Políticos ya citados. Otros de particular relevancia fueron los trabajos realizados por la Universidad Pontificia Bolivariana en el sector de Vallejuelos, a propósito de la reubicación en El Mirador de Calasanz¹¹. Fueron también importantes los trabajos de la Corporación Región. Finalmente, puede citarse la prolífica producción de tesis de pregrado y maestría asociados a este tema.

¹¹ Hincapié Ángela Esmeralda y Florez Carolina. "Caracterización familiar y vecinal de 512 familias de vallejuelos ubicadas en mirador de Calazans". Medellín. Universidad Pontificia bolivariana. 2004 –2005. En: Alianza Unión Temporal. P.I.U. "Aspectos relacionados con el derecho a la ciudad y a lo urbano: a la inclusión". Medellín

En términos generales, podría concluirse que esta esfera de las definiciones ligadas a los temas de pobreza urbana y asentamientos “subnormales”, desaparece paulatinamente de los escenarios de deliberación entre actores. A la par surge y se consolida un marco analítico hegemónico que explicaba todas las aristas del fenómeno en la lógica de la violación de derechos. De esta manera, la ocurrencia de la expulsión, las características del re-asentamiento y las acciones de política eran entendidos casi exclusivamente como atinentes a la vulneración y accesos a los derechos.

Igualmente, los actores participantes de diversos espacios de deliberación en la ciudad, hacen un particular énfasis en la construcción de definiciones sobre el fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano. Es así como podría inferirse que la correlación entre conflicto armado y desplazamiento forzado, para el caso de las agendas locales, es evidente con la escenificación en la ciudad del desplazamiento forzado intraurbano, es decir por el “conflicto urbano”, de particular relevancia en la década del 2000. En esta lógica podría igualmente inferirse, que si bien el “conflicto rural” está presente y es evidente en los estudios y en algunas intervenciones de los actores, en la agenda pública y gubernamental no fue un centro de discusión.

En adelante abordaremos las definiciones asociadas a la naturaleza del desplazamiento, los afectados y las acciones de política, con el fin de desagregar las consideraciones expuestas.

Tal cual se advierte en el primer apartado y como lo sugiere la teoría, en este segundo momento son evidentes la conexión y coherencia entre las definiciones que se hacen de la naturaleza del problema, sus afectados y las políticas como alternativas de solución para su regulación.

2.1.1. Definiciones sobre la naturaleza del problema

Como se dijo antes, una de las definiciones centrales que se hace de la naturaleza del desplazamiento forzado durante este segundo momento es aquella que lo asocia como una consecuencia del conflicto armado. De acuerdo con la información consultada, Medellín se había caracterizado por ser un Municipio receptor de población desplazada, pero luego,

durante los primeros años de la década del 2000, la característica de ciudad receptora comienza a alternarse con la de ciudad productora de desplazamiento. Esto se evidencia dentro de las agendas pública y gubernamental, a través de la constante preocupación de los actores frente a la falta de acciones de prevención del desplazamiento forzado intraurbano.

Por lo general, la preocupación se centraba en la ocurrencia de aquellas expulsiones que tenían como lugar de reasentamiento la misma ciudad. Lo anterior es particularmente evidente en el informe de sistematización de las actas del Comité Local, espacio asociado a la agenda gubernamental:

Dentro de las causas del desplazamiento forzado intraurbano se señalaba al conflicto armado o conflicto interno. Es así como desde el 2002 se indicaba cómo el incremento de las acciones armadas al interior de la ciudad, produjo lo que se comenzó a llamar “desplazamiento urbano” y que iría tomando con el tiempo el nombre de desplazamiento Intraurbano. (Municipio de Medellín, 2007, p.7)

(...) Ahora bien, algunos de los que hicieron parte del Comité avanzaron en superar la generalidad de una relación causal que asocia al desplazamiento intraurbano como efecto de un conflicto armado, y lograron identificar ciertas acciones precisas propias de este conflicto que producían desplazamiento. Al respecto, a mediados del 2006, la Personería de Medellín señaló que desde el año 2000, en la ciudad, se habían presentado por lo menos 5.006 víctimas de esta tipología de desplazamiento. Dentro de las acciones violentas que se relacionan con el desplazamiento urbano se destacan: el miedo con un 42%, las amenazas con un 33%, la violencia, en general, con un 11%, las muertes con un 6% y los asesinatos y atentados con un 4%. En cuanto al miedo se debe hacer la salvedad de que todas las causas mencionadas, pueden ser entendidas como generadoras de miedo. (...) Del mismo modo, la Personería logró comprobar, dentro los casos reportados, a aquellos actores armados que producían desplazamiento en la ciudad, identificaba a las Autodefensas con un 41%, grupos armados en general con un 28.9%, delincuencia común con un 18.9%, Guerrilla con un 6.7%, y las Fuerzas militares con un 1.1%; del total el 3.3% no da información referida a los actores que los desplazan. [Según el mismo estudio] Los barrios más afectados por el desplazamiento intraurbano eran principalmente Andalucía, Independencias, La Cruz, Granizal, Robledo, Olaya Herrera, Manrique, Blanquizal, San Javier, Popular, Barbosa, Bello, Caldas, 20 Julio. Además, se resaltan como receptores: el Municipio

de Itagüí, los barrios San Javier, Campo Valdés, Moravia y Aranjuez. (Municipio de Medellín, 2007, p.7)

(...) En el reconocimiento de acciones y actores del conflicto armado asociados a la producción de desplazamiento urbano, merece mención aparte, el tema de las amenazas a los líderes de la población. Se afirma que las constantes amenazas y la falta de seguridad de las víctimas son factores de re-desplazamientos urbanos; en estos casos, al igual que la Personería, la Asociación Campesina de Antioquia (ACA), MOSDA, y la Alianza PIU, argumentan que son los grupos paramilitares en gran medida los responsables, y sostienen, además, que a pesar del proceso de desmovilización mantienen la persecución hacia los líderes, cayendo sobre ellos la responsabilidad de la mayor cantidad de desplazamiento en la ciudad, como lo confirman las estadísticas de la Personería. (Municipio de Medellín, 2007, p.8)

Habría que exaltar la capacidad de los líderes para instaurar en la agenda gubernamental la persecución que sufrían como una de las principales causas del desplazamiento forzado intraurbano, es evidente entonces como la presencia y constante denuncia los llevó a incidir de manera significativa en la identificación de la naturaleza del fenómeno. Este argumento puede ser aún más fuerte cuando se advierte que no existía en el estudio realizado por la Personería Municipal variable alguna que identificara a la persecución de los líderes como una de las causas del desplazamiento forzado intraurbano.

Son recurrentes, igualmente, las alusiones que se hacen en distintos escenarios de deliberación a la relación desplazamiento forzado y conflicto armado. Al respecto un documento de sistematización de la experiencia de implementación del Plan Integral Único (PIU) hecho por la Alianza PIU comenta:

En cuanto a la evolución del fenómeno, podemos indicar en los espacios de deliberación una correlación entre el desplazamiento forzado urbano y el conflicto armado urbano, hasta el punto de sugerir que las variaciones del fenómeno en la ciudad guardan relación con las coyunturas de expresión de este conflicto. Se señala que del 2000 al 2003, se presentó una gran escalada del conflicto armado en el país, presentándose acciones como detenciones masivas, arbitrarias y persecución de los

líderes. En estos mismos años se menciona que había presencia de todos los actores armados en Medellín. Al respecto, también dicen que dicho período, según las estadísticas de la Personería Municipal, fueron los tres años de mayor recepción de población desplazada en la ciudad, al igual que el momento más crudo del conflicto. (Alcaldía de Medellín, 2006, p.4-5)

Otros actores que avanzaron en el estudio de esta relación causal entre el desplazamiento forzado y el conflicto urbano fueron los asociados a la academia, fue de particular relevancia: el estudio de la Corporación Región titulado “El Miedo, La Memoria Histórica y Representaciones Sociales; Particularidades del Desplazamiento Forzado Intraurbano”, en este se resalta la concurrencia de víctimas y victimarios en el mismo espacio urbano en donde las trayectorias son relativamente cortas, el estigma sobre la población que desfavorece la inserción en otro lugar de la ciudad y se insiste, además, en los sucesivos desplazamientos y retornos forzados, frente a los bajos niveles de denuncia.

A modo de conclusión, se puede afirmar que distintos actores, tanto de la agenda pública como de la agenda gubernamental, identifican en la naturaleza del desplazamiento forzado una conexión con la vulnerabilidad y el conflicto armado. Ahora bien, el tema de la vulnerabilidad es preponderantemente asociada a las víctimas de los que se podría llamar el desplazamiento forzado rural – urbano, es decir a las personas que llegan de los sectores rurales del país a la ciudad y que a criterio de los actores habitaban los espacios urbanos en condiciones de extrema vulnerabilidad, situación que es una continuidad en el análisis respecto al primer momento. Mientras que para el caso del conflicto armado, la conexión preponderante que hacen los actores, en especial los participantes en la agenda pública, es con el desplazamiento forzado intraurbano.

Respecto al desplazamiento forzado intraurbano se puede indicar que ya existía en la agenda pública una especie de “consenso” para definirlo, debido a que en las discusiones que sostenían los diversos actores sobre el tema se ponía de relieve que habría cierta homogeneidad en su comprensión, en especial por el conocimiento que actores como la Corporación Región, el Instituto Popular de Capacitación, la Asociación Campesina de Antioquia, SumaPaz, entre otras, tenían de las dinámicas del conflicto armado en la ciudad, así como existían para este segundo momento definiciones de la política Nacional que solían homogenizar las definiciones. Estas “definiciones nacionales” son el fundamento para

inscribir definitivamente en la agenda gubernamental al desplazamiento forzado intraurbano como tipología de victimización, aunque en el seno del Comité Local la discusión puede rastrearse con anterioridad a este reconocimiento.

De otro lado, y en relación a la forma en que se construyeron las definiciones del problema en la agenda gubernamental, llama la atención los vacíos de información existentes en varios de los temas centrales a la hora de entender las lógicas de expresión del desplazamiento forzado en el ámbito nacional y regional. La información que circulaba sobre el fenómeno del desplazamiento forzado y su producción estaba relacionada con intereses institucionales, como es el caso de la Personería Municipal que, ante la necesidad de contar con una bases de datos que diera cuenta del proceso de denuncia, se convirtió en el actor que producía la información más cualificada en términos cuantitativos, pero la misma, por intereses institucionales asociados a sus competencias, se centraba en el desplazamiento forzado intraurbano, restando interés a las dimensiones regionales o nacionales.

La producción y manejo de la información cruzada por este interés institucional impactó de manera significativa los contenidos de las discusiones en la agenda, evidenciando que si bien se contaba con un importante volumen de datos a nivel local, como se dijo producto del interés de la Personería de Medellín, la información que les permitía a los actores conocer la magnitud del problema en el ámbito regional y nacional siempre fue precaria. Lo que de alguna manera incidió en que se centraran las discusiones en aquellos aspectos referidos a la expresión del problema en Medellín, dejando de lado su manifestación en otros contextos territoriales, así como la posibilidad de relacionarlos.

Con lo anterior, no se pretende insinuar que la Personería entorpeciese la acción de la agenda, por el contrario, debe ser reconocida por la importancia de contar con referentes empíricos de calidad, más bien se trata de llamar la atención sobre la necesidad de elaborar estrategias de producción y divulgación de información que no se ubiquen exclusivamente en los intereses de los actores, sino que permitan a estos acceder de manera democrática a los elementos necesarios para construir las propias. En suma lo que se pretende es llamar la atención sobre la necesidad de democratizar el accesos a la información y que esta no se concentre en unos pocos.

Esta situación va perfilando, para el caso de la agenda gubernamental, futuras definiciones que pueden ser fácilmente asociadas con los intereses de unos pocos actores, de entrada comienzan a tomar relevancia las organizaciones de desplazados, la Alianza PIU, la Personería de Medellín y la Corporación Región, quienes desde su lógica institucional incidirán de manera importante, como lo veremos más adelante, en las definiciones que se inscribieron en la agenda gubernamental. Igualmente comienza advertirse que el manejo de recursos suele asociarse de manera muy clara con un actor en particular, es así como el recurso de información puede asociarse con actores como la academia, la Personería, la Corporación Región y la Alianza PIU, quienes más adelante tuvieron un papel preponderante en la definición del problema de política al que se abocaría la ciudad.

2.1.2. Definiciones sobre los afectados

En este apartado abordaremos en primer lugar las definiciones que construyeron los actores sobre las afectaciones del desplazamiento forzado, para luego acercarse a las que se hicieron sobre los afectados. Durante el análisis de la información se pudo establecer la predisposición de buena parte de los actores para asociar los tipos de **afectaciones** a los derechos que estas vulneraban, lo que hace evidente la incidencia del enfoque de derechos. Dentro de los derechos con mayor grado de vulneración, según los actores, se cuentan:

Derecho a no ser desplazado. Este se relaciona estrictamente con la facultad que tienen los ciudadanos a no ser victimizados por el conflicto armado, así como a libertad de movimiento por el territorio nacional. Este derecho se ve vulnerado por la incapacidad de las autoridades estatales para iniciar procesos de prevención.

Derecho al reconocimiento de la “condición” de desplazado. Hace referencia a la primacía del principio de buena fe a la hora de valorar las declaraciones que hacían las víctimas, así como a la validación adecuada de la información suministrada para el reconocimiento, o no, del hecho victimizante. Una de las formas de vulneración que se denunciaba se asociaba con la estigmatización que sufría la población víctima del desplazamiento en la ciudad, al entenderlos como actores del conflicto, al respecto las organizaciones no gubernamentales y de población insistían en la necesidad de movilizar acciones de política que en el marco de la agenda gubernamental sensibilizasen a la ciudad

respecto a los dramas sufridos por las afectados (Alcaldía de Medellín, 2006), tal cual se venían haciendo en la agenda pública con campañas como “*Tenemos nuevos vecinos*”¹². En ambos casos los actores identificaban claramente al Estado como responsable de la vulneración, en especial denunciaban una relativa arbitrariedad en el estudio de las declaraciones de la población desplazada y la falta de interés en el tema.

Para las afectaciones producto del desplazamiento forzado intraurbano, la discusión sobre el derecho al reconocimiento fue particularmente álgida en la agenda gubernamental, especialmente en el Comité, en donde la negación a reconocer este tipo de trayectoria de desplazamiento como causante de victimización, generó rechazo de actores como la Personería de Medellín, Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones de población. Al respecto los actores llamaban la atención sobre el no reconocimiento del desplazamiento urbano, así como de la desestimación que se hacía del miedo como causa de expulsión forzada, en especial porque los estudios realizados evidenciaban el alto porcentaje de la población que salía de los barrios por temor a los “combos”. (Alcaldía de Medellín, 2007).

Derecho a no ser re-victimizado. Se establecía una relación directa entre la violación del derecho y las políticas públicas, se asumía que la inacción estatal o la implementación de acciones inadecuadas eran las responsables de los eventos de re-victimización, este argumento fue fortalecido con la sentencia T-025 de 2004 que insisten en esta lógica violatoria. Aparece igualmente la noción de re-victimización por la ocurrencia de nuevos desplazamientos intraurbanos de las personas que llegan de las zonas rurales a la ciudad, estas acciones fueron especialmente denunciadas por organizaciones como Instituto Popular de Capacitación, con sus informes de seguimiento a las violaciones de derechos humanos, Asociación Campesina de Antioquia y Sumapaz, así como por la Personería del lado de la institucionalidad. (Alcaldía de Medellín, 2007).

En este punto, es importante destacar como desde los actores sociales se reivindican derechos relacionados con la prevención del desplazamiento y con el reconocimiento de la condición de desplazado; el primero como estrategia para limitar el crecimiento del fenómeno

¹² Campaña movilizadora por la Corporación Región, Canal U y el Centro Colombo Americano, que buscaba sensibilizar a la ciudadanía frente al tema del desplazamiento. En: “Una galería de cambuches”. Por Rivera Ochoa María Cristina. EN: El Colombiano, Medellín. (17 de junio de 2002); P. 3A

y el segundo como maniobra para procurar el reconocimiento de aquellas víctimas que no eran incluidas en registro.

Derecho a la Vivienda. Dentro de los documentos de sistematización de ambas agendas realizados por Instituto de Estudios Políticos puede advertirse claramente como la discusión sobre el derecho a la vivienda atraviesa los tres momentos identificados. Este, tal vez por ser el desplazamiento forzado un fenómeno asociado a la movilidad y la pérdida de los bienes, los actores suelen asumirlo como fundante de las pérdidas producto de la victimización y por ende de la búsqueda de alternativas de superación. Las definiciones suelen conectarse con la tenencia de una vivienda digna en la ciudad, así como con la protección de los bienes abandonados, esta última asociada al desplazamiento forzado intraurbano.

Respecto a la tenencia de una vivienda digna en la ciudad, se llama la atención sobre las condiciones de habitabilidad de buena parte de la población asentada en la ciudad, que se califican de inadecuadas e indignas, tanto en lo referido a la calidad de los materiales de construcción, como de la inadecuada o inexistentes prestación de servicios públicos y a las condiciones de hacinamiento. En este orden de ideas se proponían soluciones que tensaban entre la reubicación o el mejoramiento en sitio propio.

En lo referido a la protección de bienes los actores insistían en la vulneración del derecho debido a la pérdida y destrucción de algunas propiedades; a la dificultad para acceder a su restitución; y las deudas que adquirirían las víctimas por su atraso en el pago de sus obligaciones fiscales y de servicios públicos. (Alcaldía de Medellín, 2007)

Derecho a la estabilización socio-económica. Durante el segundo momento la estabilización socioeconómica junto al de la vivienda son los principales temas de discusión, debido a que se asumía que la posibilidad de estabilizarse permitiría a las familias gestionar sus demás necesidades o vulneraciones. Se identificaban dos formas para su restablecimiento, por un lado el apoyo de iniciativas productivas y por el otro el empleo, las deliberaciones de carácter técnico sobre las posibilidades de éxito de alguna de las alternativas son recurrentes, en especial en la agenda gubernamental. (Alcaldía de Medellín, 2007)

Derecho a la subsistencia mínima. Esta reivindicación debe asociarse en especial a la agenda gubernamental, así como actores específicos como la Alcaldía, la Personería, los líderes de población desplazada y la antigua Red de Solidaridad Social, luego Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y ahora Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Durante el segundo momento es recurrente encontrar en el Comité Local discusiones entre estos actores que asumían que los problemas de acceso a la oferta humanitaria de emergencia violaban el derecho de las víctimas a la subsistencia mínima, lo que puede hacer presumir que su definición se conecta esencialmente con la posibilidad o no de acceder oportunamente a la oferta humanitaria dispuesta por el Estado. (Alcaldía de Medellín, 2007)

Derecho a la participación. Podría definirse como la reivindicación recurrente de los líderes de población desplazada a participar de las decisiones que los afectan. Durante los últimos años del periodo se asocia igualmente a la adecuada formación de los mismos en los temas concernientes a la participación en el marco de la política de atención la población desplazada, así como a la conformación y promoción de la Mesa de Población Desplazada de la ciudad, que haría parte del Comité Local. (Alcaldía de Medellín, 2007)

Otros derechos que se asumían como vulnerados, pero de esporádica aparición en las agendas eran: a la salud, a la formación cultural y espiritual, a la vida, a la libertad, a la sana convivencia, el ser escuchados, a elegir y ser elegido, al medio ambiente, al territorio, a la educación, a la recreación, a la familia, a los amigos (as), a crecer y vivir con la comunidad, a la dignidad humana, a la tranquilidad, a desempeñar una profesión, a ejercer cargos públicos, a continuar con sus liderazgos comunitarios, políticos, deportivos y a ejercer una ciudadanía.

De lo anterior se pueden identificar tres momentos de la violación de los derechos como expresión del desplazamiento forzado, así: la primera se refiere a aquéllos que son vulnerados durante el proceso de desplazamiento, como el de no ser desplazado y, especialmente, los referidos a las pérdidas que acarrea el desplazamiento mismo; la segunda se refiere a los derechos que son afectados por las condiciones de vulnerabilidad en las que la población desplazada se asentaba en la ciudad, como la falta de vivienda, empleo, subsistencia mínima, entre otros; y, finalmente, la tercera hace referencia a los derechos que son incumplidos por la inacción del Estado, como la falta de reconocimiento de la condición de desplazado y a la atención parcial de las necesidades de la población.

En cuanto a las **formas de nombrar a las víctimas del desplazamiento** se pueden advertir varias acepciones. En los primeros años se hace referencia a los desplazados como “*población desplazada*” (Alcaldía de Medellín, 2007, p.25), los actores hacían referencia a esta categoría si distinguían de la inclusión o no en el registro de desplazados reconocidos por el Estado, por lo general utilizaban las expresiones de “*incluido*” o “*no incluido*” para establecer el reconocimiento o no según fuese el caso.

Ahora bien, para mediados del periodo se advierte un cambio significativo cuando se les nombra como “*población en condición de desplazamiento*”. Lo que solía asociarse sólo con las familias y personas que aparecían registradas en las bases oficiales, debido a que este término fue instaurado por el gobierno nacional para referir sólo a las que hacen parte del sistema de registro oficial. (Alcaldía de Medellín, 2007, p.26)

En esta misma temporalidad puede advertirse como se integra la definición de “*en situación de desplazamiento*” como una especie de “*contra-definición*” del término “*en condición de desplazamiento*”, al asumir que el desplazamiento forzado no era una condición, que se asumía como una esfera del ser, una especie de impronta imborrable que acompañaría a lo largo de toda su vida a las víctimas de desplazamiento. Mientras que asumían la situación como un estado transitorio producto de la situación de victimización, aunque no se leen en las exposiciones las circunstancias para su superación. Es importante advertir que la integración de esta última forma de definir a las víctimas de desplazamiento evidencia con claridad la incidencia de las elaboraciones propias de la academia y el ámbito de la política nacional, en especial los aportes del texto de Flor Edilma Osorio (2001), Actores y elementos de la construcción de una nueva categoría social en Colombia: los desplazados, que abrió, junto con otros, el debate sobre la forma de nombrar a la población.

Finalmente, se advierte que buena parte de los actores utilizaban los tres conceptos de manera indistinta, sin buscar ningún objetivo concreto, al nombrarlos de una u otra forma (Municipio de Medellín, 2007, p.26). Lo que permite concluir que si bien se presentaron debates al respecto estos no necesariamente se integraron de manera sistemática en las definiciones de los mismos actores.

De otro lado, debemos detenernos en lo referido a las definiciones que construyeron los actores de política que hicieron parte del Comité Local sobre las víctimas del desplazamiento forzado intraurbano, en especial por la importancia que tomó este tema en las agendas, tanto pública como gubernamental. Sobre las definiciones específicas para la población afectada por el desplazamiento intraurbano, se puede anotar que para el año 2002 no había un reconocimiento de las víctimas de este desplazamiento. Para el año 2003, desde la Secretaría de Solidaridad se perciben algunos alcances en la atención, entre ellos a las familias desplazadas del barrio El Salado en la Comuna 13, que fueron nombradas explícitamente como “víctimas de la violencia”; y aun así, para este año, se mantenía en el discurso oficial la negación de la situación de desplazamiento. (Municipio de Medellín, 2007, p.25)

Ya para el año 2006, las personas que se veían obligadas a salir de su lugar de residencia y tenía como destino otros espacios en la ciudad eran consideradas por la Personería de Medellín, “desplazados intraurbanos”, inclusive, resaltan la condición de “revictimización” de algunas personas en el asentamiento La Honda, que aparte de ser desplazados, no tenían garantía para la protección de sus derechos. Asimismo, la Corporación Región (2004) en su texto “*Miedo Y Desplazamiento: experiencias y percepciones*” se refiere de la misma forma a esta población: “*desplazados intraurbanos*”. (Municipio de Medellín, 2007, p.25)

Para recapitular. Podría afirmarse que la identificación de afectaciones suele asociarse con la vulneración de un derecho, propio del enfoque de derechos, este aspecto evidencia claramente la incidencia del contexto nacional e internacional de la política en las discusiones territoriales, por medio de la integración en las definiciones que construyen los actores subnacionales de aspectos propios del debate nacional e internacional. Si bien el enfoque de derechos se instaura desde 1997 con la Ley 387 y algunos actores los abordaron como fundamento de sus definiciones, especialmente la academia, esto no era ampliamente contemplado adentro de los procesos de seguimiento de la política pública antes de 2004, pero con la Sentencia T – 025 de la Corte Constitucional Colombiana se adoptaron las acciones de política pública destinadas a la regulación estatal, lo que demuestra la incidencia de la rama judicial y de sus sentencias, en los procesos de inscripción del tema en las agendas tanto en lo público como en lo gubernamental.

Otros terrenos en donde se evidencia dicha incidencia es en el acogimiento del concepto de revictimización, que lo establece como aquellas afectaciones que se producen sobre la víctima por la negación de su condición o por la actuación parcial del Estado; lo que, de alguna manera, se constituye en base argumentativa para algunos actores con el fin de presionar al gobierno municipal. Esta noción de revictimización, asociada a estas dos modalidades, se inscribe dentro del proceso de seguimiento que la Corte Constitucional Colombiana venía haciendo a la política pública de atención y que inicia en firme con la Sentencia T-025 de 2004, que establece que:

La no atención bajo parámetros de eficiencia y eficacia se transforma en una forma de violación de derechos, debido a que si bien la grave situación de la población desplazada no es causada por el Estado, si es menester de este, en virtud del artículo 2° de la Carta, proteger a la población afectada por este fenómeno, y de esta manera, está obligado a adoptar una respuesta a dicha situación, al respecto la Corte argumenta que estos son los problemas de la respuesta que se configuran en acciones violatorias de los derechos de los desplazados, esta idea parte del hecho de que las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos. (Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada, documento interno sin publicar)

2.1.3. Definiciones sobre las alternativas de solución

En este apartado abordaremos las definiciones sobre las alternativas de solución planteadas en los planes de desarrollo de los gobiernos de Luis Pérez y Sergio Fajardo, para más adelante concentrarnos en las alternativas de solución movilizadas exclusivamente para la atención de la población desplazada durante estos gobiernos. Finalmente retomaremos los procesos de reubicación impulsados durante la administración Fajardo, que si bien no fueron una medida de política exclusiva para la atención a la población desplazada, fue de gran impacto en términos de mejorar sus condiciones de vida, además de que puede entenderse como evidencia de la redefinición que sufrió el problema de política durante este segundo momento, en donde las conexiones con la noción de vulnerabilidad de derechos permitió pasar de los desalojos a las propuestas de reubicación.

- *Las definiciones de las alternativas de solución en los planes de desarrollo*

Respecto a las alternativas de solución que se impulsan durante este periodo para la superación del problema en el espacio local, estas se limitarían esencialmente a las administraciones de Luis Pérez y Sergio Fajardo. Respecto a la forma como se ubicó el tema en el gobierno de Luis Pérez, hace parte de la línea de “revolución de la cultura ciudadana”, en el tema “Justicia social, un compromiso inaplazable”, dentro del programa de “atención a los grupos vulnerables”, en el sub-programa “trabajando más por las minorías étnicas”, se ubica un campo de “atención a la población desplazada” (Alcaldía de Medellín, 2001).

Según lo establecido, el propósito del campo era el cumplimiento de la Ley 387 de 1997, como medio de avanzar en la articulación institucional para mejorar las acciones de atención humanitaria, así como las acciones de prevención y protección. Las actividades identificadas para cumplir con este propósito era la creación de Comité Local y de la Unidad de Atención y Orientación a población desplazada –UAO-. Igualmente en el programa de Igualdad en el sistema educativo, de la misma línea, se establece la necesidad de incentivar propuestas formativas para la población desplazada.

En términos cualitativos el tratamiento y la ubicación del tema en el gobierno de Sergio Fajardo puede representar un avance respecto a las administración de Luis Pérez, es así como el problema del desplazamiento forzado es citado constantemente como una de las problemáticas sociales que afecta a la población vulnerable asentada en la ciudad, igualmente se advierte de su conexión con el deterioro de los indicadores de pobreza urbana, al respecto se comenta:

El desplazamiento forzado ha hecho que en Medellín se encuentren 60.459 personas provenientes de otros municipios y departamentos, registradas como desplazadas ante la Red de Solidaridad, aunque algunos cálculos estiman que esta población podría ser hasta el doble de la registrada (Personería de Medellín, 2003). Medellín se constituye en ciudad receptora de desplazamiento forzado por violencia, sin que tenga los equipamientos urbanos y los servicios básicos necesarios para recibir nuevos asentamientos poblacionales,. Igualmente, los resultados de la política de retorno muestran que no toda la población desplazada que llega regresa, lo que se traduce en

grupos poblacionales asentados en la ciudad de manera definitiva.(Alcaldía de Medellín, 2004, p.59)

Como se puede ver es definido también como producto del conflicto armado. En términos programáticos el tema se ubica en la segunda línea denominada “*Medellín Social e incluyente*”, específicamente en el componente de “solidaridad”, como un proyecto dentro del programa de “*atención a población vulnerable*”. Al respecto se establece como propósito “*Atención a población forzada al desplazamiento a través de acciones de emergencia, orientación, formación, restablecimiento y/o retorno*”. (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 79).

Para el cumplimiento de este objetivo se definió como metas “(i) Orientar el 100% de la población desplazada a través de la Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada; (ii) Incrementar del 20 al 40% el acceso a programas y proyectos urbano – regionales para mejorar calidad de vida” (Alcaldía de Medellín, 2004, p.79)

Como se puede advertir, en el plan de desarrollo de Luis Pérez la ubicación del tema dentro del sub-programa de “*trabajando más por las minorías étnicas*” da cuenta de una definición que supone relativo interés por asociar a la población con los grupos históricamente vulnerados, o en el peor de los casos que la administración asumiese cierta conexión “identitaria” entre la población, al punto de asemejarlas con las comunidades étnicas.

Dentro del plan de desarrollo de la administración de Sergio Fajardo se observa un mayor nivel de claridad respecto a la definición del problema de política pública, aparece de manera explícita su conexión con el conflicto armado, así como con la precarización de las condiciones de vida de la población en la ciudad y el crecimiento de los asentamientos. Reviste particular importancia el hecho que por primera vez un plan de desarrollo asuma el reasentamiento de esta población como un reto para la ciudad y la necesidad de movilizar acciones de política en este sentido.

Por lo anterior se puede concluir que en el periodo de tiempo abordado, la definición de las alternativas de solución asociadas a los planes de desarrollo ganan en claridades respecto al primer momento, así como se advierte un avance significativo en la administración de Sergio Fajardo respecto de la de Luis Pérez. El Plan de Desarrollo de

Fajardo incluye el tema en la construcción de los campos problemáticos que afronta la ciudad, tanto como causa de la expresión de la pobreza y ampliación de los cordones de miseria, así como efecto del conflicto armado. Ahora bien, en términos programáticos, es decir en la definición de acciones y estrategias para la solución del problema, en este segundo momento se advierte una ampliación del espectro de actuación respecto al primero, que radica en la inscripción del tema en algunos elementos de política sectorial, así como la identificación de varias metas que buscaban cumplir con los lineamientos de política nacional.

- *Las definiciones de las alternativas de solución en acciones de política dirigidas exclusivamente para la población desplazada*

Es importante destacar que durante la administración de Luis Pérez se presentan dos hitos particularmente importantes en la definición de las alternativas de superación del problema, la primera es la creación del Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada. Al respecto un documento interno de la Unidad Municipal de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado de la ciudad de Medellín (2013)¹³, que aborda la evolución de las Unidades de Atención y Orientación a la población desplazada comenta:

El Comité Local de Atención a la Población Desplazada había sido creado ese mismo año por decreto y se encontraba bajo la dirección de la Secretaria de Gobierno. Este comité se conformó acorde como lo que expresaba la ley 387 de 1997.

(...) El 31 de enero de 2002 se hizo la primera reunión donde se empezó a dar un norte al comité. Se convocaron los representantes de otras instituciones que no estaban y se produjo la apertura de la Unidad de Atención y Orientación (UAO). En esos primeros meses se fortaleció el trabajo con Acción Social como coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIP). (Alcaldía de Medellín, 2013, p.2)

¹³ Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado. Evolución de la Unidades de Atención y Orientación a la población desplazada de Medellín. Documento Interno sin publicar. 2013.

Sin duda, por lo ya expuesto y por lo que se expondrá más adelante, también fueron fundamentales en la creación del Comité, además de los lineamientos nacionales de política, la incidencia política que venían movilizando en la ciudad actores pertenecientes a la agenda pública que insistían en la necesidad de crear los espacios de interacción entre los actores interesados y los competentes. Fueron igualmente importantes las movilizaciones y las acciones de facto de la población respecto a la necesidad de ser definidos como población víctima de la violencia y pobre.

El primer logro sustancial del Comité como escenarios de política pública se refleja en lo siguiente:

Después de la creación del Comité, en las reuniones iniciales se empezó a analizar que ese programa de atención a la población desplazada no debería quedar en la Secretaría de Gobierno por esa connotación de orden público y de ley que la caracteriza, y fue por esta razón que se determinó que pasaría a la Secretaría de Bienestar Social, por considerarse que la población víctima de desplazamiento forzado, en ese entonces, eran personas que quedaban en condición de vulnerabilidad y por ende se les debía dar una atención psicosocial, una orientación y una atención humanitaria. (Alcaldía de Medellín, 2013, p.2)

Estamos en presencia entonces de un primer ejercicio de redefinición del problema de política dentro de la agenda gubernamental, que ya hemos establecido a lo largo de este apartado. Ahora bien, como ya lo advierte la teoría y como se ha visto, las redefiniciones en la agenda gubernamental conllevan a la movilización de nuevas propuestas programáticas. Esta nueva ubicación en la agenda, producto de la redefinición del problema, lo identificaremos en esta investigación como el segundo hito de relevancia durante la administración de Luis Pérez.

Este se presenta con la creación de la Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada de Medellín. Es importante por tres razones: en primer lugar, porque se constituye en una victoria de los actores respecto a la necesidad de crear un espacio de orientación y atención de las víctimas de desplazamiento, además porque se asumía, en términos administrativos, como la puerta de entrada de la población a la oferta dispuesta por la administración municipal y la nación. Es igualmente significativo en términos de

funcionamiento porque se convirtió en el primer proyecto que destinaba recursos exclusivos para la atención de la población desplazada. Finalmente, porque se convirtió en la primera unidad de gestión administrativa al interior de la administración para el tema.

Al respecto el mismo documento citado para el caso del Comité sostiene:

El 4 de mayo de 2002 se crea la UAO en un local del Parque de San Antonio atendida por dos personas vinculadas al municipio. El líder del proyecto que ingresó al programa en el mes de marzo y una contratista, además de dos practicantes de trabajo social. La sede solo contaba con dos salones en donde se hacían las reuniones. En ese entonces estas cuatro personas eran las encargadas de recibir y orientar a la población en condición de desplazamiento porque se encontraban en proceso de contratar un operador para la UAO. En el segundo semestre de ese año se contrató con el operador que era una ONG Italiana conocida como el Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP). Esta ONG aprobó un presupuesto de 300 millones de pesos para el funcionamiento inicial de la UAO que les permitió desarrollar los proyectos hasta el mes de marzo de 2003. (Alcaldía de Medellín, 2013, p.2)

Ahora bien, la lógica de funcionamiento de la UAO así como su estructura a lo largo del tiempo, nos permite establecer adecuaciones que se hicieron en la agenda gubernamental respecto a las alternativas de superación del problema, debido a que la aparición de un nuevo componente o la eliminación de alguno ya existente es evidencia de las aristas que comenzaban a ser preponderantes o de aquellas que dejaban de serlo tanto en la definición como en la alternativa de solución. Abordemos algunas de estas adecuaciones.

Inicialmente la UAO (Alcaldía de Medellín, 2013), contó con la presencia de la alcaldía de Medellín, el CISP y dos funcionarios de Acción Social y el operador de esta entidad que era la Corporación Ayuda Humanitaria. En este periodo los primeros componentes que se establecieron en la UAO fueron:

- El componente de orientación administrado por cinco profesionales del área social
- El componente de Atención Humanitaria de Emergencia e Inmediata (albergue).
- El componente de Retorno y Reubicaciones conformado por una sola persona
- El componente de Atención Psicosocial conformado por dos practicantes de psicología

El primer albergue se llamó Fundación Un mundo Mejor y contaba con muy poca demanda por lo que toda persona que solicitaba alojamiento era recibido sin cumplir con los requisitos que más adelante fueron requeridos. (Alcaldía de Medellín, 2013, p.3)

Hasta acá se advierte como las acciones de política limitadas exclusivamente al desalojo, durante el último año de la administración de Luis Pérez comienzan a ser conjugadas con acciones de carácter humanitario como lo son la atención humanitaria de emergencia, la orientación y la atención psicosocial. La existencia de estos componentes coincide con las definiciones que venían exponiendo los actores sobre la naturaleza del problema y sus afectados, que en el marco de la política requerían entonces: atención humanitaria; orientación respecto al funcionamiento de la política y el acceso a la oferta; en particular es interesante el componente psicosocial, que se conectaba con las afectaciones emocionales producto de los dramas que sufrían las víctimas durante la expulsión.

Particular importancia reviste los componentes de albergues y retorno y reubicación. De entrada podría asumirse como contradictorio que una administración que avanzaba en los desalojos (estamos en el año 2003, último año de la administración Luis Pérez en donde los desalojos seguían siendo la principal acción de política a implementar) contase con albergues para ubicar a las personas víctimas de desplazamiento que llegaban a la ciudad, más allá de que la demanda fuese baja. Esto evidencia una característica bastante común dentro de las definiciones que se hacen de las acciones de política impulsadas, en especial de este tipo de políticas, en donde no es extraño encontrar actuaciones dentro de la misma administración que se podría identificar como diferentes o con objetivos opuestos. Este aspecto podría escenificar los postulados de la teoría del estado en acción y el análisis de las políticas públicas, que asume a la institución estatal como un cuerpo fragmentado, influenciado por diferentes actores, internos y externos, que contienden al interior (agenda gubernamental) y exterior (agenda pública), por inscribir sus intereses en las alternativas de superación que se impulsan. Por lo tanto sobre la identificación de un problema pueden coincidir en el tiempo definiciones y alternativas de solución distintas, que llevan a implementar acciones de política percibidas como contradictorias, pero que adquieren sentido cuando se aborda cada una de las comunidades o redes de política que las rodean y/o agencian.

En este caso en particular se debe ubicar el impacto de la sentencia SU 1150 de 2000, en la cual

La Defensora del Pueblo Regional de Antioquia instauró acción de tutela en contra de la Inspección 8B municipal de Policía de Antioquia, el Ministerio del Interior, la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín, por cuanto estima que la orden de desalojo proferida en contra de las familias que ocupan un predio ubicado en el barrio Isaac Gaviria - situado en el sector de Villatina, en Medellín -, amenaza los derechos fundamentales de sus miembros a la igualdad, al buen nombre, al trabajo y al debido proceso. (Corte Constitucional de Colombia, 2000, p.5)

Al respecto la corporación (Corte Constitucional, 2000) resuelve, además de mantener en firme la orden de desalojo, obligar al Estado, específicamente al presidente de la república a realizar

las gestiones necesarias para garantizarle a las personas y familias en cuyo nombre se instauró esta acción de tutela – y que se hallan identificadas en el numeral 47 de los fundamentos jurídicos – el derecho al albergue temporal y su inclusión en los programas existentes referidos a la población desplazada, en el caso de que aún no hayan sido beneficiados por estas medidas. (p. 67).

Se advierte entonces como la implementación de acciones de política en el marco de una definición asociada al orden público, genera la reacción de otros actores que por medio de la movilización de herramientas como las demandas judiciales impactan los lineamientos programáticos de la administración municipal, así como integran nuevos elementos que más adelante serán claves para el proceso de redefinición del problema. Este aspecto lo abordaremos con mayor detalle en el próximo apartado.

Es igualmente relevante la existencia de un componente de retornos y reubicaciones, que en principio, fueron creados con el propósito de entregar recursos a las familias que, ya fuese por la presión de los desalojos o por los problemas para adaptarse al entorno urbano, salían de la ciudad. Sin duda es una acción de política, si bien no se podría asumir directamente, como complementaria al escenario de desalojos, si era bastante funcional por su coincidencia en tiempo como aquellos.

El transito del año 2003 al 2004, implicó el cambio de administración, y según la estructura de la UAO, incluyo igualmente importantes redefiniciones de las alternativas de solución al problema, como veremos más adelante en la descripción de la dinámica de interacción entre los actores, conexas con un gobierno que como el de Sergio Fajardo permitió, incluso favoreció, una mayor incidencia de la agenda pública sobre la gubernamental.

Durante el año 2004, además de los componentes ya señalados, fueron impulsados el de temporalidad (consistente en un subsidio para pagar arriendo) y apoyo a iniciativas productivas (consistente en incentivos económicos para la implementación de una idea productiva).

Es de destacar la aparición de estos dos componentes, en la medida que se ubican como las primeras evidencias de acciones de política que promueven, en algún grado, el reasentamiento de la población, por medio de la solución temporal de vivienda, mientras las familias gestionaban recursos para proveerse una alternativa definitiva de vivienda. El apoyo de las iniciativas productivas es importante debido a que era entendido por la política como fundamental para promover la integración local de las víctimas reasentadas. Más allá de la suficiencia o no de estas iniciativas, que no le competen directamente a este estudio, la aparición en la agenda gubernamental de estas nuevas definiciones respecto a las alternativas de solución, evidencian los procesos de redefinición constante que se presentaron a lo largo del periodo abordado. Nuevas interpretaciones que, como vimos en lo relacionado con la naturaleza del problema y sus afectados, evidencian el interés de los actores por conectar las agendas por medio de inscribir en la gubernamental los marcos analíticos que se utilizaba para definir el problema y las alternativas de superación propios de la agenda pública.

Para los años 2005 – 2007 la UAO crea una estrategia de implementación basada en la contratación de los servicios de actores relevantes en la agenda pública para diseñar e implementar el Plan Integral Único de Atención a la Población Desplazada, entre ellos: Corporación Ayuda Humanitaria, Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), Corporación Manos de Amor y Paz (Manapaz), Asociación Campesina de Antioquia (ACA), SumaPaz y Centro de Recursos Integrales para la familia (Cerfami).

Dentro de la adecuación más relevante se cuenta la consolidación de un componente de participación, que buscaba el fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada que, como lo veremos más adelante, fue una reivindicación expresada por las mismas organizaciones en varios espacios de deliberación. Se crea igualmente el Sistema de Información, Gestión, Monitoreo y Atención a la Población Desplazada (SIGMA), lo que evidencia la apuesta por establecer con claridad la oferta dispuesta para las familias, pero especialmente por caracterizar las necesidades de la población que asistía a la Unidad de Atención UAO, aspecto que en lo relacionado con la naturaleza fue una constante reivindicación de los actores que hacían parte de diversos espacios de deliberación. Se instaura la “UAO en el barrio” que buscaba acercar la oferta poblacional y sectorial a los barrios con mayor asentamiento de la población; y “*viajando por el SNAIPD*”, que promovía la asistencia de las entidades competentes de la Nación a las Unidades de Atención y Orientación.

Otro aspecto relevante para abordar las definiciones sobre las alternativas de superación es el presupuesto que se destina para las mismas, entre otras, la cantidad de recursos asignados suele entenderse como indicador para establecer el grado de compromiso del Estado con el tema. Para el caso del desplazamiento, si bien los volúmenes de inversión son particularmente modestos, en especial si se compara con la dimensión ascendente del fenómeno, se experimentó durante este periodo un crecimiento sustancial, la siguiente tabla presenta los datos respecto a inversión.

Tabla 30. Monto de recursos asignados año por año Alcaldía de Medellín.

Monto de recursos asignados por la Alcaldía de Medellín para la atención de las víctimas del desplazamiento forzado, por año.	
Año	Monto asignado
2001	20 millones
2002	300 millones
2003	450 millones
2004	Sin dato en las fuentes
2005	Sin dato en las fuentes
2006	Sin dato en las fuentes
2007	3.482.300.519 millones

Fuente. Construcción propia, elaborado con información extraída de documentos oficiales de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado de Medellín.

2.2. Interacción entre actores de política conducente a la inscripción del problema: el liderazgo del Comité Local como escenario de encuentro entre agendas

En esta parte se abordan cinco elementos que se asumen como claves para entender la dinámica de interacción e intercambio de recursos entre actores, ellos son: la creación y funcionamiento del Comité Local de Atención a la Población Desplazada (CLAIPD), escenario de encuentro de los actores en el marco de la agenda gubernamental, fundamental para entender el procesos de acercamiento que se da entre las agendas durante este segundo momento; el papel de la Alianza PIU como actor clave en la inscripción del problema de política desde la lógica de derechos y reivindicaciones sociales en la agenda gubernamental; la incidencia de la academia en las cualificación de las definiciones e inscripción de las mismas; el papel de la Corte Constitucional Colombiana en la implementación de agendas sub-nacionales marcadas por el enfoque de derechos; y por último, el proceso de incidencia en el Plan de desarrollo 2004 – 2007, que permitió redefiniciones del tema en la agenda gubernamental.

2.2.1 El contexto en donde se da la interacción

Las interacciones entre los actores están marcadas en lo local por la movilización y acciones de hecho por parte de la población desplazada que reivindicaba su situación, las violaciones de las que fueron víctimas y su derecho a la ciudad, que cansada de los desalojos insistía en la legitimidad de habitarla y un trato preferencial por el drama vivido con la violación de sus derechos. Se conectaba también con la movilización de una serie de actores sociales que desde los escenarios de la política, y por fuera de ellos, insistían en la necesidad de integrar a los recién llegados y disponer para su atención de un enfoque garantista. Igualmente coincidía con la apertura de una ventana de oportunidad política que generó el gobierno Fajardo, más proclive que los anteriores a buscar alternativas de solución al problema distintas a la policiva, en parte por el compromiso que asumió con varios sectores

sociales de parar los desalojos y buscar alternativas para la población ubicada en los asentamientos.

Se conecta en el ámbito nacional con el proceso de negociación de la paz con los grupos paramilitares, que movilizó en la agenda pública y gubernamental el tema de víctimas, especialmente por la necesidad de configurar en la jurisprudencia colombiana y en los lineamientos programáticos un marco de justicia transicional propio de este tipo de negociaciones. Coincide con los procesos de cualificación de la política nacional encarnada por actores que en lo nacional exigían un cambio respecto a la lógica de atención a las víctimas, de particular importancia el papel jugado por la Corte Constitucional de Colombia.

2.2.2 El Comité Local: primer escenario de encuentro entre las agendas

En la creación del Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada (CLAIPD) se pueden identificar dos grandes motivaciones. La primera, es la incidencia política realizada durante el primer momento por los actores que venían consolidando la agenda pública, son de especial interés las acciones de hecho movilizadas por las organizaciones de población, que comenzaban a reivindicar la implementación de políticas garantistas. La segunda, se relaciona con la influencia de los lineamientos de la política nacional, específicamente por el decreto 2569 del 2000 que establecía la creación y puesta en marcha de los Comités locales, distritales y departamentales. Este último aspecto puede rastrearse en los argumentos expuestos por los actores para presionar su creación. Como se dijo en el apartado sobre las definiciones de las alternativas de superación, el Comité fue creado mediante acuerdo en el año 2001, bajo la secretaria técnica de la Secretaria de Gobierno y sólo es hasta principios del año 2002 cuando sesiona por primera vez, ahora bajo la coordinación técnica de la Secretaria de Bienestar Social.

El Comité se convirtió en el escenario de encuentro e intercambio entre los actores locales, participantes tanto de la agenda pública como gubernamental, en el marco de la política pública, en donde los diferentes actores coincidían para abordar los temas de relevancia y que hasta el momento se discutían de manera separada. En la información recopilada no se da cuenta de otros escenarios de este tipo y de mayor relevancia en términos de incidencia en las decisiones de la política.

Es este escenario, inmerso en la agenda gubernamental y con competencias en el marco de la política nacional, en donde las instancias de la administración debían intercambiar recursos con otros actores, lo que permitió dos aspectos de particular relevancia en la definición e inscripción del problema en la agenda gubernamental, de un lado, confrontar a la administración de manera regular con la población afectada, que encontró allí un lugar idóneo para exponer sus reivindicaciones; así como permitió a algunos actores sociales incidir con mayor eficiencia en las decisiones que se tomaban en la administración. En suma, el Comité facilitó la entrada de nuevos actores a la agenda gubernamental, algunos de ellos mejor informados que la misma administración, a los procedimientos que establecían las acciones de política a implementar y a los discursos a proyectar ante la ciudad, lo que en último término acercó las agendas en la medida que concedían los actores de una y otra en un solo escenario a construir definiciones sobre un mismo tema.

Con relación a la identificación de los participantes durante el período abordado se destaca el papel de Organizaciones No Gubernamentales nacionales e internacionales como: CISP, Corporación Ayuda Humanitaria, Corporación Región, Manapaz, Sumapaz, Handicap, Cerfami, Instituto Popular de Capacitación, Pastoral Social y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); de instituciones gubernamentales como: Instituto de Recreación y Deporte (INDER), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Bienestar Social, Planeación Municipal, Secretaría de las Mujeres, Metrojuventud, Departamento de Prevención de Desastres de la Gobernación de Antioquia (DAPARD), Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Proyecto de Protección de Tierras, Policía Nacional y la antigua Acción Social; de integrantes del sistema de Naciones Unidas como el Programa Mundial de Alimentos, Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR), Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de asuntos humanitarios (OCHA) y la Organización Internacional de Migraciones (OIM); y de organizaciones de población desplazada como la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS), SUMAPAZ, ASFADESEL, la Asociación Campesina de Antioquia (ACA) y MOSDA.

Dentro de los aportes más relevantes de los diversos actores participantes en el Comité, podemos mencionar con particular atención, la labor de la Unión Temporal Alianza

PIU, constituida por un conjunto de Organizaciones No Gubernamentales que se encargaron de la construcción y ejecución de PIU Municipal durante el 2005 y 2006. Estas organizaciones realizaron avances significativos en la denuncia del desplazamiento forzado intraurbano y en la reivindicación de la necesidad atención de sus víctimas. Fueron igualmente claves en la vinculación de los actores poblacionales en las discusiones del Comité, así como en la cualificación y formación de los representantes de la población desplazada por medio de los espacios de deliberación. Es importante mencionar igualmente sus aportes en lo referido al apoyo y acompañamiento de los líderes en las querellas de persecución y la identificación de los potenciales actores responsables, denuncias de las que no se tiene registro que hayan sido abordadas. Finalmente, es importante recoger sus aportes en la integración del enfoque de derechos como matriz analítica de la identificación del problema en la ciudad y la construcción de los primeros documentos, con la administración municipal como autor, insistiendo en la necesidad de *formular una política pública territorial como alternativa de superación*.

Se debe rescatar, igualmente, el trabajo realizado por dependencias de la administración como la Secretaria de Gobierno, Secretaria de Bienestar Social especialmente, a la Unidad de Atención y Orientación de la Población Desplazada de Medellín (UAO) y Planeación Municipal, con su participación contribuyeron de manera significativa a la inscripción del problema en la agenda gubernamental y mejorar la ubicación del tema dentro de la estructura de la administración municipal. Si bien podría referenciarse la participación constante de estas dependencias de la administración municipal en los Comités, en especial por el ejercicio de la secretaria técnica y sus competencias en el marco de la política, sorprende su relativa incidencia en la identificación del problema, en algunos casos prácticamente inexistente salvo durante el periodo de funcionamiento de la Alianza PIU. Buena parte de la participación de los actores gubernamentales locales se asocia a la respuesta y defensa de su actuación ante las denuncias de ineficiencia que hacían en especial los actores sociales y la Personería.

Se debe igualmente reseñar la importante función que cumplió el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada que, durante los últimos años del momento abordado, apoyó el proceso de discusión en torno a las políticas territoriales como alternativa de solución del problema.

Por otro lado, está la participación de la Personería de Medellín quien se hizo particularmente relevante en la defensa de los derechos humanos de la población desplazada, en especial de los líderes que venían siendo amenazados, fue igualmente clave en la integración del enfoque de derechos como fundamento de la identificación del problema, así como en la identificación del fenómeno de revictimización por la falta de atención tanto de las entidades territoriales como las nacionales; mención aparte merece su labor en la identificación y denuncia de las causas del desplazamiento forzado intraurbano, su relación con el conflicto armado y la construcción de los primeros informes estadísticos de sus causas y dimensión.

En este proceso de cualificación de la identificación del problema fue igualmente importante el trabajo realizado por la Corporación Región, en especial por la producción de conocimiento de tipo cualitativo relacionado con el fenómeno y su atención, que aportó nuevos elementos como por ejemplo la estigmatización de la que eran víctimas los desplazados. Otras Organizaciones No Gubernamentales de relevancia en el Comité fueron: HANDICAP Internacional, CERFAMI (Centro de recursos integrales para la familia), MANAPAZ (Corporación Manos de Amor y Paz), CISP (Comitato Internazionale per lo Sviluppo Dei Populi), CAH; y la Iglesia católica por medio de la Pastoral Social.

Del lado de las organizaciones de población desplazada están ACA, ANDAS, MOSDA y todos aquellos líderes y lideresas que hacían parte de la Mesa de Población Desplazada del CLAIPD. Por medio de sus organizaciones participaron en la identificación e inscripción del problema del desplazamiento forzado, a través de las constantes denuncias que daban cuenta de su situación y que se visibilizan en su participación en eventos públicos de diverso orden, incluso los de construcción de políticas. Al respecto uno de los documentos de sistematización construidos por el Instituto de Estudios Políticos (2007) insistía “Así, a pesar de las ocupaciones de esta población que limitan su tiempo, la falta de recursos económicos y algunos tipos de persecución de estas formas organizativas, siguen participando” (Alcaldía de Medellín, 2007, p 118)

Por último, se debe mencionar la labor de apoyo realizado por la ACNUR en el diseño y formulación de la política de atención a la población desplazada en Medellín. En lo referente a la participación de otros actores podemos decir que el CLAIPD, se mostró

siempre abierto y receptivo a la entrada de otras instituciones u organizaciones para que participasen en las sesiones y diferentes actividades de este.

Ahora bien, en lo referido a la construcción de las definiciones del problema de política y su inscripción en la agenda gubernamental, no podemos asumir al Comité como un cuerpo unitario, al contrario, fue fragmentado y respondió a las acciones de cada uno de los actores y sus intereses. Se advierte cierta concentración en los recursos que los actores de política movilizaban en el marco del Comité. Es así como la Corporación Región y la Personería, que dentro del escenario, eran las instituciones que solían producir conocimiento fueron a su vez los actores que mayor capacidad de incidencia tenían en la construcción de las definiciones de política, que como se advierten integran tanto consideraciones de cada uno como la necesidad de conectar las definiciones con los lineamientos de política nacional. Esta tendencia es sólo redirigida por la Alianza PIU, que si bien no se caracterizó por la producción de conocimiento sobre el fenómeno, si realizó un trabajo interesante en materia de sistematización de la experiencia de operación del PIU, lo que le dio elementos para incidir en las definiciones.

Sorprende de entrada la ausencia de la administración municipal, que salvo los aportes de la Alianza PIU, al final del periodo abordado, no podría identificarse como un actor de relevancia en la definición del problema, ni siquiera en las alternativas de solución. Por lo general la administración asumía un papel de defensa del trabajo realizado y secundaba en algunos casos las definiciones que otros actores construían.

En suma, podría decirse que los procesos de identificación y definición en el marco del Comité fueron liderados por tres actores, en dos coyunturas diferentes. De un lado un periodo entre 2002 y 2005 donde son fundamentales la Personería y la Corporación Región, que con sus estudios, establecen el primer marco analítico que guio la identificación y definición del problema, tanto del desplazamiento forzado intraurbano como del desplazamiento forzado “en general”. Aquí son especialmente importantes las definiciones sobre el desplazamiento forzado intraurbano, sus causas, responsables, territorios de expresión y afectaciones sobre las víctimas; son también de relevancia los esclarecimientos sobre las características del asentamiento de la población, así como las enunciaciones asociadas a las alternativas de solución que primaban el derechos a la ciudad y el restablecimiento de otros derechos vulnerados.

Una segunda coyuntura estaría caracterizada por la sumatoria al grupo anterior de la Alianza PIU, que por medio de la elaboración de informes de operación le permitió a actores como la Asociación Campesina de Antioquia, SumaPaz, ManaPaz, la Corporación Ayuda Humanitaria, entre otras, incidir en conjunto con los dos actores anteriores en la construcción de definiciones. Aquí se retoman los intereses de la primera coyuntura y se integran aspectos que podrían denominarse como de mayor relevancia técnica, como por ejemplo la construcción de definiciones del problema que integraban la impertinencia de algunas de las herramientas que movilizaba la política existente; así como se advierte una preocupación sustancial por identificar la adecuación de esta política y la construcción de una política territorial como alternativas de superación del problema. Salvo la propuesta de política territorial, estos intereses que aparecen en la segunda coyuntura pueden atribuírsele a la incidencia de la Personería y la Alianza PIU, con alguna ocurrencia del Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Antioquia que al final del periodo, en especial durante el procesos de diseño y formulación, logró incidir en la definición de estos elementos de carácter técnico.

Ahora bien, la segunda coyuntura es de particular interés en la medida que se conectó con la disposición de los actores, entre ellos la administración municipal, de iniciar el diseño y la formulación de la política pública local, lo que sin duda se convirtió en una oportunidad para inscribir de manera prioritaria las definiciones que se venían trabajando desde el Comité Local y otros escenarios de deliberación pública.

De otro lado, es importante resaltar un proceso de cooperación y coordinación entre dos instancias territoriales de la política nacional que históricamente, para el caso de Antioquia, habían permanecido al margen una de otra, ellas son el Comité Departamental de Atención Integral a la Población desplazada de Antioquia y el Comité Local de Atención Integral a la Población desplazada de Medellín. La posibilidad de encuentro entre estas dos instancias se dio esencialmente por el interés que suscitó en el Comité local el proceso de diseño y formulación de la política territorial del departamento, ordenanza 006 de 2006, así como de la disposición del Comité departamental de participar en el proceso de formulación de la política local.

Estos encuentros permitieron esencialmente que el Comité departamental integrase en la identificación del problema aspectos de carácter técnico que para la época aún eran de

relativa debilidad en la ciudad, que como se puede ver desde un principio priorizó elementos de carácter más político tanto en sus procesos de discusión como en la implementación de la política, evidencias de esto pueden ser la alianza PIU que le dio la posibilidad a los actores no gubernamentales e interesados en el tema de entrar en los procesos de implementación; así como la misma estructura organizacional del CLAIPD que operó muy poco bajo la lógica de mesas de trabajo, como lo pedía la política nacional, sino que priorizó un funcionamiento bajo la estructura de reuniones plenarias, en donde los intereses de los actores y las vicisitudes de la implementación determinaban la agenda.

Por otra parte, una mirada rápida de las actas del comité departamental, evidencia un funcionamiento por mesas y plenarias en donde se socializaban los avances de estas; sus acciones estaban encaminadas prioritariamente al acompañamiento técnico de los municipios de Antioquia para la construcción de los PIU, el fortalecimiento institucional de algunas localidades, el seguimiento de las disposiciones resultantes de los procesos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y la cualificación de determinados lineamientos de la política en los municipios, excepto Medellín hasta su participación en el diseño de la política local.

Esta distinción en la lógica de funcionamiento de ambos Comités se explica en la intensidad y el tipo de relaciones que sostenían los actores que los integraban, es así como el local respondía a la rica dinámica política que sostenían sus integrantes en la agenda pública de la ciudad, mientras el departamental concentraba sus intereses en el fortalecimiento de la capacidad técnica de los municipios de Antioquia, con un escaso interés por los aspectos políticos, salvo el fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada.

2.2.3 La Alianza PIU, actor fundamental en la inscripción del problema en la agenda gubernamental

Como ya se dijo, la Alianza PIU fue una Unión Temporal de organizaciones no gubernamentales y organizaciones de población desplazada que se consolidó en el 2005 con el propósito de operar el diseño y la implementación del Plan Integral Único de Atención a la Población Desplazada (PIU), instrumento estratégico básico de la política en las localidades. Los integrantes de Alianza fueron organizaciones como Sumapaz, Asociación Campesina de Antioquia, Manapaz y ONGs como Corporación Ayuda Humanitaria y CISP, su duración fue

suficiente para lograr una incidencia decisiva en la inscripción en la agenda gubernamental de una alternativa de solución bajo la lógica de la política pública territorial.

De lado de la incidencia para la inscripción de una alternativa de solución medida por la existencia de una política territorial, documentos oficiales construidos por la Alianza PIU para la administración sostenían con claridad la necesidad de crear este tipo de políticas. Esto, sin duda, es una evidencia de cómo la decisión de integrar a los actores de política en los procesos de construcción de lineamientos estratégicos e implementación de las acciones gubernamentales facilitó, para este caso, que las reivindicaciones que estos y otros participantes presentaban el Comité terminaran siendo incluidos en la agenda de la administración municipal. Por ser de alta relevancia para el estudio estas primeras definiciones asociadas a la política territorial emanadas desde la administración municipal, se presentan lo que denominaron como conceptos básicos para la política pública.

Respecto a la definición de política pública (Alcaldía de Medellín, 2007) argumentaban que eran

(i) directrices que se le imponían al colectivo cómo modo de proceder frente a un asunto específico, considerado por la sociedad como *valor* de interés público; (ii) igualmente una directriz generada por un sistema de poder (Estado o grupos particulares), que se imponía al colectivo como manera de proceder frente a un asunto específico el cual se consideraba asunto público sujeto a conflicto. (p. 74) También señalaban que, en un Estado democrático de Derecho, (ii) las políticas públicas deben ser definidas por una autoridad legítima y privilegiar el interés colectivo sobre el interés particular. (p. 74)

La Unión Temporal Alianza PIU se atrevía además a definir los objetivos de la naciente política territorial, al respecto señalaban que esta debería

apuntar al empoderamiento de las personas en condición de desplazamiento, procurando el derecho a la ciudad y en esa medida la autodeterminación social y económica; (...) al restablecimiento socio-económico (artículo 25 decreto 2569 de 2000), entendido como la restitución de los derechos de la población afectada, por considerarlo un delito, pero sobre todo por poseer la condición de crimen de lesa humanidad; (...) [por ultimo], a la recuperación de la condición de persona (dignidad y atributos de la personalidad), que sea autosuficiente en su propio aprovisionamiento

alimentario y en los demás bienes y servicios de consumo básico, obtener un espacio de habitación con características mínimas de habitabilidad, ser indemnizada por los perjuicios ocasionados, recuperar la plenitud de su balance emocional, psicológico y psicosocial, y decidir en forma voluntaria sobre su retorno, reubicación o asentamiento definitivo; para así trascender las políticas de asistencialismo y traen a colación la Sentencia T-025 de 2004, así como los Principios Rectores del desplazamiento. (Alcaldía de Medellín, 2007, p.9)

Respecto a los enfoques que guiarían la construcción de la política señalaban (Alcaldía de Medellín, 2006): la política pública debería integrar “un eje central en la atención integral con perspectiva de desarrollo, que garantice el derecho a la ciudad” (p.13-14). Así como debería “tener presentes los diferentes enfoques del desarrollo, puntualmente el enfoque de desarrollo humano (...) y enfoques diferenciales según el género, las etnias y las generaciones” (p.13-14). Además, especificaban algunos de los conceptos relacionados con la política pública desde un enfoque de derechos haciendo énfasis en la restitución, entendida como la acción que restablece para la víctima, el *status quo ante*, es decir, recuperar su estado original antes de la violación de los derechos humanos, pero también, medidas para asegurar derechos como la libertad, la vida, la familia, la ciudadanía, el retorno, la recuperación del empleo o de la propiedad, así como el restablecimiento de los derechos civiles y políticos como la libertad de expresión, asociación y las garantías necesarias para la participación política.

Por último se preocupaba la Alianza PIU por la forma en que la política debería formalizarse, identificaban como alternativas la construcción de un Acuerdo Municipal y el diseño de un nuevo PIU. Por acuerdos entienden los actos del Concejo Municipal que

se encuentran sometidos a las estipulaciones del Código de Régimen Municipal. La aplicabilidad del acuerdo comienza desde el día de su publicación. Según la escala de normas jurídicas previstas por el Código de Régimen Municipal los acuerdos municipales deben estar sometidos a la Constitución, a la ley, a los actos administrativos nacionales y a las Ordenanzas departamentales y a los actos del gobernador. (Alcaldía de Medellín, 2007, p.73)

El PIU es definido como: el conjunto de estrategias, actividades, recursos y mecanismos de gestión formulados y concertados en el Municipio de Medellín a

través del Comité Local de Atención Integral a Población desplazada. Su objeto es responder a las diversas demandas y necesidades de la población afectada por el desplazamiento, y articular y coordinar las acciones institucionales para su atención. Señalaban además que el PIU permitía una mayor y más oportuna capacidad de atención, ya que generaba la concurrencia de diversos actores para interpretar la situación de la población desplazada y sus tendencias en un territorio determinado. Así mismo, permitía planificar acciones de política a partir del examen de la oferta institucional disponible y de la definición de prioridades y asignación de recursos (Alcaldía de Medellín, 2006, p. 73).

En suma, la alianza PIU se presenta como un actor fundamental para la inscripción y posicionamiento de tema dentro de la agenda pública y gubernamental, otras acciones de importancia fueron: (i) durante su existencia el Comité recobró una dinámica de reuniones mensuales lo que permitió la movilización de la agenda gubernamental con mayor agilidad; (ii) construcción de propuesta de adecuación de la estructura del Comité que buscaba el funcionamiento por mesas, lo que amplió el espectro de temas a abordar y la especificidad de los mismos; (iii) consolidación de nuevas líneas estratégicas del PIU, se destaca la consolidación de la línea de participación y reconocimiento de organizaciones de población desplazada; (iv) construyó y promocionó procesos de coordinación entre localidades para el fortalecimiento de las acciones de política locales, de este proceso se destaca la suscripción del Acuerdo de Voluntades para la implementación de los planes integrales únicos de la alcaldía de Medellín y Bogotá, con el apoyo de la ACNUR; (v) Movilización de agendas.¹⁴

2.2.4. La incidencia de la academia – Investigaciones que nutren las definiciones de los actores

Interesa visibilizar en este apartado como las discusiones al interior de las agendas fueron acompañadas y dinamizadas por procesos de producción de conocimiento desde la academia. Lo que le permitía a esta transformarse en un actor de incidencia que aportaba,

¹⁴ Se destacan: Foro “El Papel de las víctimas en el marco de la Ley de “Justicia y Paz”. Colectivo de Derechos Humanos Semillas de Libertad – CODEHSEL; Foro Desplazamiento Forzado Retos Urbano-Regionales. Corporación Región. 2005; Presentación de conclusiones del proyecto “Píldoras para la Memoria”. IPC. 2005; Seminario sobre Desaparición Forzada y Secuestro. PNUD, Iniciativas de Mujeres Por la Paz, Madres de la Candelaria, Gobernación de Antioquia. 2006; eventos locales y departamentales para el encuentro de líderes de población desplazada.

desde su lugar, elementos para la cualificación de las definiciones, así como buscaba inscribir sus intereses en las mismas. En este orden de ideas describiremos las principales temáticas sobre las que se produjo conocimiento durante el segundo momento, para luego describir brevemente los contenidos de los estudios más representativos, así como su relación con las discusiones que se venían sorteando en las agendas; finalmente se nombrarán algunas publicaciones, que si bien no podrían entenderse como producción académica si aportaron elementos de relevancia a la cualificación de las definiciones sobre el problema.

En lo concerniente a la descripción de los estudios que rodearon la incidencia política para el diseño y formulación de la política territorial, se debe comentar que estas primeras producciones fueron esencialmente informes de investigación, artículos científicos y de divulgación. Las principales temáticas abordadas fueron:

Denuncia de la práctica del desplazamiento forzado como violatorio de los Derechos Humanos. En esta línea se inician los pronunciamientos a favor de la creación de una política de atención a esta población dentro de un enfoque de los Derechos Humanos. Estos trabajos utilizaron como bitácora de análisis la lógica de entender al fenómeno como infractor de los Derechos Humanos, al desplazado como una víctima de violación de sus derechos y a los grupos armados que desplazaban, como infractores del DIH; otro de los puntos claves sobre los que insisten era la inexistencia y luego la inaplicabilidad de una política pública que atendiera la demanda de esta población.

El objetivo de estos textos fue ubicar el fenómeno en las orbitas humanitaria y jurídica para buscar regular la atención de las víctimas. Los primeros esfuerzos se encaminaron a la construcción de una definición de víctima de desplazamiento forzado tomando como referente la legislación internacional, la ruta utilizada para entregar esta dimensión legal era la descripción de las practicas violentas que generaban desplazamiento forzado como infractores del Convenio IV de la Carta de Ginebra, relativa a la protección de civiles en tiempo de guerra y que establece la diferenciación entre combatientes y no combatientes, con el fin de dejar a los civiles fuera del conflicto.

Estos informes centraron en primera instancia su foco en lo referido a la creación de las bases jurídicas para la petición de una política pública; a su vez que dicha petición por la atención se desenvolvía dentro de un contexto administrativo y de producción conceptual

preocupado mayormente por la crisis humanitaria y el impacto que suscitaba la expresión de este fenómeno en los centros de recepción, así como por la demanda de atención de las víctimas en estos lugares, es decir, por lo general exigían la movilización para la atención de las víctimas de las instituciones que tenían jurisdicción en los sitios de llegada de éstas, para el caso particular la administración municipal de Medellín, debido a que, de alguna manera, se entendía que el trabajo por lo menos en estos primeros momentos, guardaría relación con la estabilización y normalización de las condiciones de asentamiento de la población desplazada. En este lugar fueron particularmente importantes documentos de seguimiento a la situación de derechos humanos producidos por el Instituto Popular de Capacitación y su grupo de investigación.¹⁵

Los anteriores priorizan la identificación y descripción de las causas del fenómeno, así como las diferentes formas de expresión del mismo; buscaban, por medio del análisis de la expresión del conflicto armado, advertir prácticas, patrones, tendencias y lógicas de la producción de expulsiones, tanto en las zonas rurales como urbanas.

En este lugar se debe rescatar la investigación sobre desplazamiento forzado en Antioquia, elaborado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia a pedido de la Conferencia Episcopal Colombiana (2000) El texto tiene como propósito describir la expresión del fenómeno del desplazamiento,

Situando en las coordenadas nacionales y regionales sin perder la perspectiva global. (...) Así como identificar las pérdidas sufridas por las víctimas, las compensaciones socioeconómicas, los reconocimientos políticos y las reparaciones morales a las que tendrían derecho los afectados, con el ánimo de propiciar acciones sociales y gubernamentales para mitigar los efectos sobre una población creciente, contribuyendo al mismo tiempo a transformar los discursos, las imágenes, y las representaciones sociales sobre las personas desplazadas y sus entornos.

Para el cumplimiento de sus propósitos realiza una **(i)** aproximación teórica y metodológica al desplazamiento forzado Colombia; igualmente **(ii)** construye y aplica un

¹⁵ Algunos textos de referencia son. Instituto Popular de Capacitación. Desplazados internos en Antioquia. Medellín 1996. - Pablo Emilio Angarita. ¿Hacia dónde va Colombia? Una mirada desde Antioquia. Instituto Popular de Capacitación. Medellín 1997. - Instituto Popular de Capacitación. Antioquia fin de milenio ¿Terminara la crisis del derecho humanitario?. Medellín 1999. - Pablo Emilio Angarita. Guerra, paz y derechos humanos. Instituto Popular de Capacitación. Medellín 1998.

modelo teórico-metodológico en las nueve subregiones de Antioquia, especificando: a) conflicto: naturaleza y expresión regional; b) territorio: la particularidad socio-histórica, económica y cultural de la región; c) pueblo: es el pueblo o colectivo que soporta la ocurrencia del desplazamiento.

Otro estudio de relevancia es “Miedo y Desplazamiento: experiencias y percepciones” de La Corporación Región (2004), arroja pistas significativas sobre las prácticas y dinámicas generales de la población desplazada que van desde la expulsión, hasta el asentamiento y su “inserción” en la vida urbana. Dentro de sus resultados muestra el complejo panorama que puede causar esta realidad, así como las formas mediante las cuales se incorporan las personas a una dinámica desconocida y carente de oportunidades para la “reconstrucción de sus proyectos de vida”; otros aspectos contemplados son la construcción de sentidos y significaciones de desde sus vivencias, como modo de comprensión de los fenómenos estructurales.

El estudio plantea, además, que a través del desplazamiento forzado es posible reconocer el peso de las experiencias de terror, miedo y muerte en las historias individuales y colectivas que han vivido importantes sectores de la población en Colombia y, a su vez, el escaso reconocimiento de estas experiencias como parte de nuestra memoria colectiva. A pesar de lo que significa en términos humanitarios el que casi tres millones de colombianos tuviesen entre sus relatos vitales el desarraigo y el dolor, no se ha logrado incorporar el sentido de este drama a la narración de lo que se es como país y como nación. Esto incide de manera directa en los sentidos que las propias personas que han vivido el desplazamiento construyen sobre su experiencia. (Corporación Región, 2004, p.188)

Desentraña, a su vez, la experiencia del miedo en varios sentidos como al momento del desplazamiento, el proceso de llegada a la ciudad y su relación directa con las dinámicas del conflicto armado y la incertidumbre que producen las condiciones del nuevo lugar; de otro lado, se exploran las relaciones de la población desplazada con las comunidades receptoras, lo que lleva a concluir la gran diversidad de miradas que se construyen como víctimas o como sujetos que traen consigo el conflicto armado, nuevos riesgos para la comunidad y la agudización de las ya establecidas condiciones socio – económicas.

En materia del desplazamiento forzado intraurbano se debe rescatar el realizado por la Corporación Región titulado “El miedo, la miseria histórica y representaciones sociales; particularidades del desplazamiento forzado intraurbano”. Allí se establecieron algunos elementos como la concurrencia en la ciudad de víctimas y victimarios, las trayectorias, la situación socioeconómica, el estigma sobre la población afectada, la resistencia al desplazamiento, los retornos forzados y el bajo nivel de denuncias. De igual manera, se indicaron algunos principios para distinguir y caracterizar las modalidades del desplazamiento intraurbano como el masivo, el familiar y el individual; además, se hizo alusión a la situación humanitaria en los albergues, el paradero desconocido de algunas personas víctimas del desplazamiento intraurbano, la afectación psicológica, la desconfianza, el miedo, la incertidumbre y la no correspondencia entre la presencia de la fuerza pública y la seguridad de la población.

La descripción de las lógicas de asentamiento de la población en la ciudad de Medellín es un aspecto que se ha desarrollado, particularmente, con la descripción de las condiciones precarias de asentamiento de los desplazados, haciendo énfasis en la descripción de factores como la pobreza, la falta de infraestructura y equipamiento urbano, las estrategias de sostenibilidad y la cooperación movilizadora por la población, entre otras. El enfoque que guió este tipo de textos fue el del derecho a la ciudad, en parte por lo dominante del discurso de los derechos durante este segundo momento. Aquí deben rescatarse los estudios realizados por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, especialmente con la producción de una serie de artículos científicos y de divulgación sobre el derecho a la ciudad¹⁶ y los procesos de reasentamiento¹⁷. Fueron igualmente importantes estudios realizados por la Corporación Región y la Universidad Pontificia Bolivariana.

Del lado del Instituto de Estudios Políticos, se advierte una amplia producción científica y de divulgación. Entre los textos más significativos podrían citarse “Desplazamiento forzado y reasentamiento involuntario estudio de caso Medellín 1992 – 2004”, allí se hace hincapié en la necesidad de superar la discusión de la relación

¹⁶ Se pueden ver los trabajos de: Naranjo, Gloria. Hurtado, Deicy. Derecho a la ciudad. Migrantes y desplazados en las ciudades colombianas. Informe de investigación. En: Colombia Desde La Región ISSN: 0123-4528 ed: Editorial Pregon. v.37 fasc.37 p.4 - 15 ,2002.

¹⁷ Se pueden ver los trabajos de: Naranjo, Gloria. Desplazamiento forzado y reasentamiento involuntario estudio de caso: Medellín 1992-2004. El artículo hace parte de los avances del proyecto de investigación: “Prueba piloto de un observatorio sobre el desplazamiento forzado: Medellín 1985-2003”, financiado por Colciencias y el Comité para el Desarrollo de la Investigación de la Universidad de Antioquia (CODI).

desplazamiento-ciudad, medida por el impacto del fenómeno en la agudización de las problemáticas urbanas. este informe pretendía invertir esa relación en términos de plantear preguntas sobre los aportes de la población desplazada a la ciudad y lo que demandan de esta, así como las posibilidades que les ofrece y las que le niega el territorio.

Para sustentar la formulación de estos cuestionamientos el documento plantea la necesidad de conectar los procesos de crecimiento de los centros urbanos con un “análisis combinado de los desplazamiento forzado y los reasentamientos involuntarios” (Naranjo, 2004, p. 7) durante dos coyunturas de expulsión rurales y urbanas como la producida durante los años de la violencia partidista y la del periodo 1985 – 2005; así como los procesos de reasentamiento producto del desplazamiento forzado intraurbano. En función de lo anterior se hace una descripción de las lógicas de asentamiento de la población durante las últimas dos coyunturas, así como un análisis de las políticas públicas que se han dirigido para la regulación de estos nuevos asentamientos. Al respecto, y en concordancia con los expuestos hasta acá, el texto encuentra que las políticas movilizadas desde mediados de la década del noventa están marcadas en un primer momento por la invisibilización del problema y la movilización de acciones “abiertamente excluyentes y medidas coercitivas con la población en situación de desplazamiento y todos los asentamientos de alto riesgo”(Corporación Región, 2005, p.89-110). mientras en un segundo momento, con la llegada del tema a los Planes de Desarrollo, se combinan acciones coercitivas con algunas de tipo garantistas medidas por la superación de la vulnerabilidad, el restablecimiento de derechos y la atención humanitaria.

Otro documento significativo es “El derecho a la ciudad Migrantes y desplazados en las ciudades colombianas” (Corporación Región, 2002). Este permitió desarrollar una línea de trabajo, que se convertiría en uno de los puntos centrales de la discusión de los actores, en especial en la agenda pública, sobre el tipo de inclusión o integración que se debía ser de los recién llegados al contexto urbano. La hipótesis central, conexas con lo que se venía trabajando en el texto anterior, presupone que “en el caso colombiano, ha sido mediante procesos de colonización urbana como se ha llevado a cabo la apropiación-construcción de las ciudades por parte de estos pobladores” (p.1)

Para el sustento de esta hipótesis se realiza un recorrido histórico (1940-1990) que evidencia como el acceso al derecho a la ciudad se convierte en

un proceso de inclusión-exclusión, un forcejeo en medio del cual se determina quienes tienen derecho, quienes pueden participar como ciudadanos y quienes quedan por fuera de esta categoría. (...) se puede afirmar que en las ciudades colombianas, los recién llegados y los que siguen llegando, junto con los que ya estaban en la ciudad, hacen que siga creciendo el número de los pobladores populares urbanos, quienes reivindican un lugar en la ciudad y para ello colonizan y se dejan colonizar. Con múltiples tácticas adaptativas e imitativas, van siendo como los otros, sin dejar del todo su propio bagaje cultural, al que también pueden sentirse afines los otros. Se producen, pues, negociaciones culturales en ambos sentidos. Aclimataciones simbólicas que barajan de nuevo las condiciones de la co-presencia en la ciudad. (p.4-15)

Un nuevo estudio realizado por investigadores de la Corporación Región (2003) “Aprendizajes significativos sobre la ciudad en jóvenes que han vivido desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín” aportó a la comprensión de los procesos de inserción de la población en situación de desplazamiento en las dinámicas urbanas. En él se indaga sobre cómo los y las jóvenes estructuran sus saberes en la ciudad, a partir de las implicaciones de la llegada de las familias desplazadas a la ciudad y los cambios en lo urbano. Los principales hallazgos de este estudio tienen que ver con las relaciones vecinales y su articulación a la reconfiguración de la urbe, a partir de los modos de apropiación de los espacios y las características de los mismos, sugiriendo que cualquier traslado amerita tiempo, planeación y participación.

Por último se debe destacar el informe realizado por la Universidad Pontificia Bolivariana -UPB- (2004-2005). Un estudio que se relacionaba con un tema poco abordado en la ciudad: la reubicación de las familias en situación de desplazamiento que vivían en algunos de los asentamientos, proceso conocido desde hace varios años y que debido a los impactos que generó en la dinámica urbana, fue objeto de estudio y análisis, por las repercusiones para la misma población, tanto desplazada como receptora. “La Caracterización familiar y vecinal de 512 familias de valleuelos reubicadas en Mirador de Calazans”, da cuenta de aspectos concernientes a dicho proceso de reubicación a partir de una mirada socio –cultural, psico –social y un enfoque metodológico mixto, en el que predomina el tratamiento cualitativo de la información.

De otro modo, estudios sobre impactos psicosociales y familiares en las víctimas del desplazamiento forzado, se centran en dar cuenta de las rupturas que sufrían las víctimas del desplazamiento en sus dinámicas sociales, familiares, económicas y culturales; siendo clave el enfoque de la antropología filosófica, ya que se utilizó como argumento para la descripción de las anomalías que se producen al separar a un individuo de su medio ambiente de manera abrupta y forzada, así como para la descripción de las dificultades y los impactos que generaba en esta población insertarse en nuevos contextos, ajenos hasta ese momento.

Otro de los enfoques importantes en este tipo de investigaciones fueron los de las teorías de familia que se utilizaban para señalar las disfunciones que sufría el núcleo familiar que se veía obligado a desplazarse de manera forzosa. Fueron particularmente importantes los trabajos de grado, específicamente de los pregrados en Sociología, Antropología y Trabajo social de la Universidad de Antioquia, así como el de Trabajo Social de la Universidad Pontificia Bolivariana.

Eran significativos en la cualificación de las definiciones los estudios realizados por actores, que si bien no pueden ubicarse la producción académica, especialmente por el tipo de información producida y su naturaleza, si cumplieron un importante papel en la construcción de los conceptos.

En materia de desplazamiento intraurbano, se destaca la producción de la Personería de Medellín que aporta significativamente a las comprensiones y explicaciones que sobre el fenómeno se tenían en la ciudad y sobre las cuales se fundamentaron buena parte de los términos que se construyeron, a partir de la sistematización de las denuncias de las víctimas, así como los estudios de caso que realizan sus funcionarios.

Al igual que la Personería, la Secretaría de Gobierno de Medellín venía realizando algunas acciones en torno a la producción de conocimiento. En estas iniciativas se hace hincapié sobre las dificultades para actuar ante la no denuncia y se mencionan algunos lugares de la ciudad que mantienen problemas.

Por último y dentro de los análisis significativos, se debe destacar el de la Asociación Campesina de Antioquia (ACA) que realizó un censo en la comunidad “Nuevo Amanecer” en Belén Altavista, en donde están reubicadas las personas de Mano de Dios, y que dejaba al

descubierto la crisis humanitaria que vivía la comunidad mencionada, al tiempo que se reclamaban soluciones estructurales a los problemas de hambre, desempleo, desnutrición y conflicto.

Se puede concluir que durante este segundo momento fueron significativos los avances frente a la cualificación de la información utilizada por los actores para definir el problema. La demanda sobre la precisión y la rigurosidad de los datos se hizo cada vez más fuerte y necesaria debido al aumento en el nivel de conocimiento sobre el fenómeno que adquirirían los actores de política. Esto se vio complementado además por la incidencia en la agenda pública y gubernamental de una serie de actores de la academia que exigían del Estado la atención del fenómeno.

2.2.5. El papel de la Corte Constitucional Colombiana en la movilización de agendas sub-nacionales

La Corte Constitucional es, sin duda, uno de los actores de mayor relevancia durante este segundo momento, sus pronunciamientos sobre temas como los desalojos, el reconocimiento del desplazamiento forzado intraurbano como tipología de victimización y la declaración del estado de cosas inconstitucional han marcado la historia de política de atención a la población desplazada. Ahora bien, se debe hacer la salvedad que la aparición de la Corte en el escenario nacional fue producto de la movilización de las víctimas, apoyados por el Ministerio Público, que advirtieron en el poder judicial una ventana de oportunidad para la gestión de sus necesidades.

En este apartado describiremos brevemente los contenidos de tres de las sentencias de mayor impacto en la ciudad. La primera se relaciona con el pronunciamiento de la Corte en la sentencia SU-1150 de 2000, respecto a la orden de desalojo de un grupo de familias asentadas en el barrio Isaac Gaviria, situado en el sector de Villatina. Como se decía la Corte Constitucional (2000) luego de recibir una tutela de La Defensora del Pueblo Regional de Antioquia decide no suspender la orden de desalojo, pero dispone que el

Presidente de la Republica debe iniciar en un término no mayor de 3 meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, las gestiones necesarias para garantizarle a las personas y familias en cuyo nombre se instauró esta acción de tutela – y que se

hallan identificadas en el numeral 47 de los fundamentos jurídicos – el derecho al albergue temporal y su inclusión en los programas existentes referidos a la población desplazada, en el caso de que aún no hayan sido beneficiados por estas medidas. Estas gestiones deberán haber finalizado dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de esta sentencia. (p.67).

Lo anterior se estableció como un primer obstáculo legal para administración municipal en su empeño por hacer de los desalojos la política local de regulación del desplazamiento forzado, en especial porque la condicionó a la movilización de oferta de la Nación para poder proceder con los desalojos.

Un nuevo pronunciamiento se da en el año 2003 con la Sentencia T-268, referida al reconocimiento de la situación de víctimas del desplazamiento forzado a un grupo de 65 familias de la Comuna 13 de la ciudad de Medellín que permanecían albergadas en el Liceo de Las Independencias, dentro de los mismos límites administrativos de la ciudad. Al respecto la corte resolvió

ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que proceda a la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada, si es que aún no lo ha hecho, a las sesenta y cinco familias desplazadas de la Comuna 13 de Medellín, que fueron censadas por la Defensoría del Pueblo y que aparecen mencionadas en el texto del presente fallo. (p. texto virtual) Así como ordeno a la misma entidad a movilizar la oferta disponible para atención de este tipo de emergencia por desplazamiento forzado.

Esta es una sentencia de toda la relevancia tanto para la agenda pública como gubernamental, debido a que abrió el camino en todo el país para atención de las víctimas de desplazamiento intraurbano. En la ciudad finalizó una discusión de larga data entre los actores que insistían en la necesidad de atención para estas familias, lo que luego desencadenó en la unificación de criterios para definición tanto el fenómeno como de sus afectados, como ya lo vimos.

Por último se debe destacar la sentencia T-025 de 2004, en donde la corte declara el estado de cosas inconstitucional para el caso de la población desplazada y crea el proceso de seguimiento a la política pública de atención la población desplazada, que sin duda fue el elemento más significativo de cualificación de los lineamientos de política nacional. Además

permitió la consolidación del enfoque de derechos para la definición del problema, afectados y las alternativas de superación, así como inscribió en la agenda gubernamental la noción de revictimización, como ya lo vimos. En el plano local la sentencia fue decisiva para insistir en la necesidad de la movilización de acciones de política garantistas, así como el establecimiento de la política territorial como alternativa de solución, como lo veremos en el tercer momento.

Estos tres ejemplos evidencian, como para el caso de las agendas en la ciudad de Medellín, la Corte Constitucional se transformó en actor de suma relevancia debido a que impulsó la inscripción en la agenda gubernamental de temas de relevancia para los actores asociados históricamente a la agenda pública, así como movilizó adecuaciones en la política nacional que crearon un ambiente de mayor favorabilidad para la formulación de la política pública territorial.

2.3 Hipótesis/ conclusiones

El acercamiento de las agendas por medio de la construcción de acuerdos entre los actores en la definición del problema. En términos generales podemos concluir que para este segundo momento se presenta un acercamiento entre las agendas, mediado por la aparición de un escenario de encuentro para los actores, la construcción de acuerdos en torno a las definiciones y la influencia de agendas nacionales e internacionales en el contexto local.

Así mismo puede advertirse que las definiciones asociadas al orden público lentamente pierden relevancia, la discusión en torno a la vulnerabilidad se asocia a las posibilidades de las víctimas de acceder al goce de sus derechos, es decir se pasa de la vulnerabilidad asociada a la pobreza, en un marco analítico preponderantemente económico, a ubicarse en una vulnerabilidad asociada a los derechos, en donde se prioriza un discurso jurídico. El problema de política asociado al desplazamiento se entiende esencialmente desde el enfoque de derechos, que comprende a los afectados como sujetos que sufren una sistemática violación de sus garantías constitucionales. En principio podría concluirse que para este segundo momento los actores declinan las definiciones iniciales y construyen, con algún grado de acuerdo, una nueva definición, podría insinuarse más cercana a los intereses de los actores en la agenda pública del primer momento.

Como lo dijimos, la construcción de esta nueva definición asociada a los derechos es producto, pero también promotor, de un acercamiento entre las agendas. En este lugar no se hablaría de una nueva definición que emerge en la agenda pública y luego los actores logran inscribirla en la agenda gubernamental, al contrario estamos hablando de una definición que de manera conjunta construyen los actores que participaban, o eran relevantes, en ambas. Como lo insinuamos esto se da por tres razones.

La primera, la creación y puesta en funcionamiento del Comité Local, permitió que los actores de política coincidiesen en un solo escenario, que además revestía de algún grado de importancia e incidencia en las acciones de política que se implementaban en la ciudad. Permitted entonces avanzar aceleradamente en la construcción de definiciones conjuntas que recogiesen los intereses de los actores que venían de la agenda pública y le permitiese a la administración inscribirse en el rumbo que comenzaba a tomar la política de desplazamiento en el país.

La segunda, los acuerdos en torno al enfoque de derechos, pueden citarse varias causas que podrían explicar las razones por las cuales este enfoque permitió que los actores llegaran a consensos cuando partían de marcos analíticos antagónicos. En términos de la cualificación de los lineamientos de política la Ley 387 de 1997, el primer Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, las adecuaciones institucionales para la implementación de competencias y la sentencia T-025 de 2004 reafirmaban, cada vez con mayor grado de especificidad, la necesidad de pensar el tema en esta lógica. Sin duda para la administración municipal era insostenible una definición de carácter restrictiva en un marco de política cada vez más conectado con propuestas garantistas.

Podría además citarse como fundamental la presión e incidencia política que diversos actores sub-nacionales ejercieron sobre la administración municipal, que se traducía, como se dijo en el primer momento, en las acciones de hecho de la población, la relevancia creciente del tema en la agenda pública, su inscripción en diferentes escenarios de políticas poblacionales y sectoriales, entre otras. Aquí, en la necesidad de acoplarse a los desarrollos de la política y la necesidad de responder a los reclamos de los distintos actores es donde puede advertirse buena parte de la disposición de lo municipal por integrar en la agenda gubernamental una nueva definición del problema.

De lado de los actores, que en un primer momento ubicamos en la agenda pública, el enfoque de derechos les permitió avanzar en esta lógica garantista utilizada para la definición de un problema asociado con la vulnerabilidad y pobreza, que si bien podría ser mucho más rico en la explicación del fenómeno, se entendía como menos eficiente si lo que se buscaba era incidir en una política que se enmarcaba en la lógica de los derechos. En suma, para los actores de la agenda pública recurrir a los derechos aumentaba la eficiencia de sus intereses por la atención de las víctimas.

La tercera, un contexto proclive a los derechos, como ya lo dijimos estos procesos redefinitorios no pueden separarse del contexto nacional e internacional. En el caso de lo nacional, además del evidente camino que recorrieron los lineamientos de política nacional, se debe rescatar el procesos de seguimiento a la sentencia T 025 de 2004, que le permitió a diversos actores importantes en la escena nacional agruparse alrededor de la producción de conocimiento sobre la expresión del fenómeno y la evaluación de la política pública. Fueron también de relevancia los diálogos de paz, en donde el tema de los derechos de las víctimas era clave para la construcción del marco de justicia transicional necesario para la desmovilización de los paramilitares.

En lo internacional se debe rescatar la presión de organismos internacionales como la ACNUR, organizaciones defensoras de derechos humanos y agencias de cooperación internacional, que en el marco de los diálogos de paz, la discusión sobre las políticas migratorias y de refugio, presionaron al Estado colombiano y apoyaron la incidencia de diversos actores nacionales y sub-nacionales. También incidieron en la necesidad de instaurar una lógica de restablecimiento de los derechos de las víctimas como componente esencial de la justicia transicional propia de la desmovilización, en este propósito fue particularmente importante la pretensión de integrar los fundamentos de los Principios Rectores del Desplazamiento.

El Comité, escenario territorial fundamental para promover redefiniciones del problema y su inscripción en la agenda gubernamental. El Comité permitió discutir la naturaleza del problema junto con la población afectada, buscó soluciones posibles y además se convirtió en lugar de convergencia de múltiples actores que nutrieron la discusión.

Aunque la discusión del problema del desplazamiento forzado seguramente no se reduce a lo que se hizo en el CLAIPD, no cabe duda de que fue el espacio que ofreció un mínimo medianamente satisfactorio de discusión pública y permanente sobre el desplazamiento. Las discusiones se generaron desde los informes que se presentaron sobre ejecución de la política pública de atención, sobre su evaluación, o sobre los avances de alguno de los miembros del Comité en el estudio o la intervención. El CLAIPD ganó a través del tiempo, en pluralidad y cantidad de participantes, en consensos hacia fines comunes y en nuevas discusiones, especialmente, durante el segundo semestre del 2006. Se pasó, entonces, en cuatro años, de la preocupación por la atención directa a la población, a la formulación de una política pública para la ciudad.

El Comité también fue un lugar de entrada del problema a la agenda gubernamental, sitio de encuentro entre los diferentes actores que tenían una preocupación por el tema y que se encargaron de dar soluciones a la situación de la población y a la superación del problema. Hay dos coyunturas relacionadas con las discusiones que se daban allí particularmente relevantes: la primera es la que se ha mencionado sobre el problema del desplazamiento intraurbano que ocupa gran parte del tiempo. La segunda coyuntura es en el año 2006, especialmente, en el segundo semestre cuando aparece un interés profundo por evaluar el funcionamiento y las responsabilidades del Comité, por parte de la Alianza PIU. La segunda fue la coyuntura en la que se evaluó y se emprendió el camino para la construcción de una política pública para el Municipio, que era vista como una necesidad para la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población desplazada asentada en Medellín.

En conclusión, es pues la inscripción y posicionamiento en las agendas pública y gubernamental, un proceso que se caracteriza por la interacción compleja de diferentes variables: los actores, los escenarios y los momentos de oportunidad política. Se destaca, la existencia de manera permanente de actores que agencian el tema y que recurren a ciertos escenarios de deliberación y/o toma de decisión como es, en esta caso, el Comité que se ve fortalecido por la ocurrencia de ciertos momentos de oportunidad política como la atención que suscito el fenómeno del desplazamiento intraurbano y el cambio de administración en el 2004, que terminaron creando un ambiente propicio para procurar lugares y estrategias de intervención más cercanas a sus intereses.

La preocupación de los actores por definir el desplazamiento forzado intraurbano. En la definición de la naturaleza del desplazamiento forzado intraurbano pueden advertirse varios énfasis. El primero marcado por la denuncia del fenómeno, la identificación de las afectaciones sobre sus víctimas y el señalamiento del conflicto armado como causa, de tal forma que se pudiese presionar la inscripción del tema en la agenda gubernamental. En principio es evidente el reclamo de los actores por avanzar en estudios que identificasen la naturaleza y causas del fenómeno. Con las posibilidades de análisis que nos permite la información, se puede sostener que la modalidad de desplazamiento masivo era la más recurrente, lo que de alguna manera permitió que estos actos llamaran la atención de la ciudad y se iniciaran acciones tendientes al reconocimiento de su condición para que la temática se inscribiera en la agenda pública y posteriormente, en la agenda gubernamental.

Estas primeras oleadas responden, esencialmente, a la lógica de expresión del conflicto urbano, cómo lo sostienen los actores reiteradamente en los espacios de deliberación, durante esta época solían presentarse enfrentamientos de la fuerza pública con grupos al margen de la ley en zonas como la nororiental y centro-occidental, asociadas con la producción de desplazamientos masivos. Después de estos primeros años finales de 2007, las modalidades de expresión al parecer cambiaron de manera substancial, ya que de desplazamientos de carácter masivo se pasa a desplazamientos individuales o familiares, esto queda claro en las denuncias frente a las amenazas de los líderes de la población hechas por diferentes actores y que estaban generando la salida de estas personas de sus lugares de asentamiento.¹⁸

Una segunda coyuntura podría ser la preocupación por establecer sus dimensiones. Allí son particularmente importantes los trabajos de la Personería en materia de sistematización de las denuncias que tramitaba por la ocurrencia del delito. Al respecto, como ya lo dijimos, se informaba que para el final del año 2006, diversas personas se habían visto obligadas a salir de sus barrios para re-asentarse en otro lugar de la ciudad.

Se advierte entonces como las definiciones construidas en el primer momento en ambas agendas no fueron sino una especie de partidur para que los actores de política

¹⁸ Para mayor información ver: Municipio de Medellín. Instituto de Estudios Políticos. Informe de sistematización actas del comité local de atención integral a la población desplazada. Acta de reunión. Fecha: Abril 25 de 2006

iniciaran el intercambio de recursos buscando, en primer lugar, construir definiciones cada vez más cualificadas, con especial con el apoyo de la academia como ya lo vimos y que reflejaba de mejor manera los intereses de los actores que movilizaban la agenda pública; y en segundo lugar inscribir estas definiciones en la agenda gubernamental de tal manera que se implementaran acciones de política mucho más garantistas.

Incidencia en la agenda nacional. Tal vez el tema que ocupó mayor parte en el Comité y que permite advertir con mayor claridad la relación entre actores fue el del desplazamiento forzado intraurbano, a lo largo del periodo abordado se advierten reiterativas alusiones a este fenómeno. En una primera etapa se hace alusión a las denuncias sobre la expulsión forzada de personas y familias de los barrios de la ciudad por causa del conflicto armado urbano, en especial con lo que algunas organizaciones sociales denominaron la “paramilitarización de la ciudad”; a la par con este proceso se insiste en la necesidad de la atención de las víctimas.

Ahora bien, esto último evidencia, una clara incidencia de la agenda territorial en la nacional. Es así como la literatura especializada en el desplazamiento forzado intraurbano en Colombia, nombra como fundante la movilización de una serie de actores locales en función de reivindicar la situación de víctimas del desplazamiento forzado intraurbano para un grupo de familias que fueron expulsadas de la comuna 13 y se encontraban alojadas en instituciones educativas de la zona. Al parecer este proceso jugó un papel clave en la aceptación de esta expresión urbana de la expulsión forzada como tipología de desplazamiento forzado interno.

Una segunda etapa podría asociarse a la discusión sobre las afectaciones, en especial en lo referido al tema de las pérdidas de bienes e inmuebles; así como la identificación de las falencias de la oferta dispuesta para la atención de las víctimas, lo que a juicio de algunos de los participantes era re-victimizante.

En conclusión, para este caso, podría decirse que el fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano fue identificado al interior de las agendas pública y gubernamental por actores como el Ministerio Público, en cabeza de la Personería de Medellín, las organizaciones no gubernamentales como la Corporación Región, entre otras, y las organizaciones de población desplazadas como SUMAPAZ, MOSDA y varios.

Como ya lo dijimos, la integración del enfoque de derechos deja entrever otros elementos de suma relevancia para describir la interacción entre los actores. Es así como este enfoque determina la identificación del problema de política pública asociado al desplazamiento forzado en la ciudad, en especial luego del año 2004 con el pronunciamiento de la Corte Constitucional Colombiana en donde declara el estado de cosas inconstitucional para la población desplazada. Esta sentencia y el proceso de seguimiento que se desprende, son fundamentales para entender el marco analítico que se construyó para la definición del problema que finalmente se inscribió en la política territorial como lo hemos visto en el segundo y tercer apartado de este último capítulo.

Por último debe nombrarse la incidencia de los líderes de población desplazada, apoyados por los demás miembros del Comité Local, en la denuncia de la persecución que fueron víctimas por parte de grupos armados, al punto que, además de ubicar constantemente este tema en la agenda, lograron incluir en la identificación de las causas del desplazamiento forzado este hecho, cuando seguramente este aspecto podría ser menor en términos porcentuales.

3. El Tercer Momento. La formulación de la Política Pública Territorial: la Agenda Pública *incide determinadamente* en la Agenda Gubernamental mediante una Red de Política Pública

Desde una perspectiva politológica las definiciones de los problemas de política son el resultado de la interacción entre elementos “positivos de la realidad”, que permiten establecer un desbalance entre el “ser y el deber ser”, y la interacción entre actores, que buscan inscribir sus intereses en las definiciones que luego se ubican en las agendas. Es pues un proceso esencialmente político.

Lo descrito hasta acá permite advertir el proceso que lleva a un grupo de actores desde la movilización de acciones aisladas que buscaban incidir en las políticas locales hasta la conformación de una Red de Política Pública, que en términos de interacción entre actores nutre y cualifica sus intercambios y la definición del problema, y depura y perfecciona las alternativas de solución.

En adelante abordaremos un tercer momento en esta dinámica de interacción política, marcado esencialmente por la aparición de nuevas características que la diferencian de la anterior, pero que como sucedió en el paso del primer al segundo momento se sustentan en la cualificación y diversificación de la interacción entre actores, que ante el agotamiento de las conquistas del segundo momento requiere de nuevos escenarios, definiciones, relaciones, repertorios y herramientas para expresarse. Específicamente apelamos a la figura de Red de Política Pública para explicar estas nuevas transformaciones.

Asumimos la configuración de una Red de Política debido a lo que denominaremos como la *diversificación de los intercambios de recursos entre los actores*, es decir, nuevas alianzas, cooperaciones e interacciones que involucran, cada vez más, tanto un espectro ampliado de actores, y por lo tanto de relaciones, como un mayor número de intereses en estas. Con *cualificación de las relaciones*, hacemos referencia al fortalecimiento de las relaciones existentes, así como al aumento en la complejidad de las mismas, en especial debido a cierta “profundización política” del proceso.

El tema central en este tercer momento, por tanto, es la dinámica política que explica la configuración de la Red de Política Pública y su expresión en tres escenarios: el diseño y formulación de la política territorial; la incidencia en el Concejo Municipal para su aprobación mediante un Acuerdo; y su introducción en el plan de desarrollo 2008 – 2011.

3.1.Contexto. Atisbos de la Red en la identificación de la política territorial como alternativa de superación del problema

En este apartado se tendrán en cuenta las consideraciones expuestas por los actores para establecer como alternativa de superación la formulación de la política pública territorial. Para ello abordaremos la forma en que los actores presentaron la propuesta y finalmente la forma en que esta se inscribe en la agenda gubernamental. En sentido estricto, y según el hilo argumentativo propuesto para este tercer momento, basado en la red de política, no podría afirmarse que la adopción de la política pública territorial es producto exclusivo de la propuesta de un actor en particular que la asumiese como la mejor alternativa de solución. Al contrario esta podría entenderse como el escenario al cual lleva la red de política en su interés por inscribir el tema en la agenda gubernamental y asegurar la pervivencia de los lineamientos de política.

En este tercer momento es importante advertir que los actores de política, que en un principio insistían en la necesidad de crear un Comité como escenario ideal para inscribir sus definiciones en la agenda gubernamental, comienzan igualmente a advertir alcances limitados en esta instancia, el CLAIPD, que finalmente se ve superada por sus pretensiones de incidencia política y que la hacen insuficiente. Puede decirse que el Comité si bien permitió un intercambio más o menos reiterado entre los actores se vio incapaz de producir adecuaciones, como por ejemplo la formulación de una política pública, que recogiesen los intereses de los actores sub-nacionales. En algo esta hipótesis puede apoyarse en lo expuesto por Naranjo, Lopera y Granada (2009) cuando sostenían:

El estilo centralista de hechura de políticas públicas, monopoliza los diseños institucionales de los ciclos enunciados de una política pública, sin tener en cuenta consideraciones especiales sobre las características de los territorios, sus diferencias políticas, socioeconómicas, culturales o institucionales. Se evidencia, de esta manera, el círculo vicioso centralista que transfiere la responsabilidad y las consecuencias negativas de diseños centralizados inadecuados a los entes territoriales, sin permitirle a las regiones y localidades ganar legitimidad, equidad, eficacia y eficiencia en las políticas públicas que han tenido que implementar, sin haber participado de la identificación de los problemas públicos objeto de las políticas y, mucho menos, del diseño y formulación de ellas. (p.96-97)

Ahora bien, esta “insuficiencia” del Comité, producto de la ampliación de los intereses de los actores que lo conformaban, en principio más deliberativos así como asociados con la pretensión de incidir en algunos cambios respecto a las acciones de política, y ahora con la intención de proponer ajustes en la estructura de la administración local que garantizaran la atención, prevención y atención del desplazamiento, se explica en la cualificación de la red de relaciones construida por los actores, que se ven expandidas por conexiones con otros escenarios, como el Comité Departamental de Atención a Integral a la Población Desplazada y el Concejo Municipal de la ciudad, así como con nuevos actores de relevancia, entre ellos la academia, que se conectaban con sus intereses y que reivindicaban, al igual que ellos, nuevas herramientas con las cuales hacer incidencia pero también escenarios de interacción con un mayor alcance y capaz de generar adecuaciones sustanciales en la administración, como fue el caso de la creación de la Gerencia del Desplazamiento, hoy Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

La política pública territorial se convierte tanto en una alternativa de solución como en un escenario de contienda política que supera al Comité y que se ajusta a las necesidades de funcionamiento de la Red de Política Pública. La versión de *la política como escenario* la abordaremos en el próximo apartado, por lo pronto nos interesa decir que otros actores, distintos al Comité, advertían en la política pública territorial una alternativa de solución al problema del desplazamiento forzado en la ciudad, lo que indica una mayor diversificación de actores con capacidad e interés en incidir, por tanto, una ampliación de relaciones, procesos esenciales y embrionarios de la configuración de la Red.

3.2. La configuración de la Red de Política Pública para explicar la dinámica entre actores

Para la construcción de este apartado retomaremos varias de las consideraciones expuestas hasta acá, así como las de Naranjo, Lopera y Granada (2009) en su artículo “las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín”. Respecto a lo ya expuesto, nos interesa retomar el argumento de que la dinámica política propia de la interacción entre actores, que en primera instancia llevo a la conformación de escenarios de deliberación como el Comité, se fue configurando en una lógica de funcionamiento propia de las redes de política pública, lo que terminó desbordando las posibilidades de incidencia que le permitía el Comité y llevó a la formulación de la política pública territorial, como escenario y herramienta para la incidencia. Es pues una hipótesis que se fundamenta en la continuidad y la potencia de los intercambios políticos que lentamente crean y superan las instancias que utilizan para su escenificación. Un poco como lo sostiene Naranjo y otros (2009) cuando afirman:

En la medida en que los varios niveles territoriales otorgan complejidad, dinámica y diversidad a la hechura de políticas, las redes de política pública se ofrecen a sí mismas como solución a varios problemas, no sólo son capaces de reunir los recursos políticos ampliamente dispersos, y de permitir la inclusión de una gran variedad de actores distintos; lo que hace a las redes de política pública especiales es que proveen

una arena para superar las situaciones de estancamiento y los problemas de la acción colectiva. (p.90)

Del artículo de Naranjo y otros, nos interesa destacar la conclusión:

La experiencia de las políticas públicas territoriales sobre el desplazamiento forzado en Antioquia y Medellín, pretende aportar evidencias para demostrar que se configuró una red de política pública, la cual hace referencia a la estructura formada por las relaciones que sostuvieron actores públicos, privados, sociales y comunitarios, involucrados en el proceso de formación, diseño y decisión, en el ámbito territorial, de esta política pública. Estos actores se movilizaron en torno al intercambio de recursos, materiales e inmateriales, en razón de su relativa interdependencia, en la búsqueda de obtener resultados positivos de manera satisfactoria y cooperativa en el proceso de formulación, decisión y, es previsible, lo harán en la ejecución y evaluación de la política. (p.103)

Según el texto referenciado los integrantes de esta red son:

En Antioquia y Medellín participaron instancias gubernamentales con responsabilidad en la prevención y atención al desplazamiento forzado, los comités departamental y municipal, Acción Social, organizaciones de cooperación internacional, entre otras, ACNUR y la Organización Internacional de Migraciones, organizaciones no gubernamentales, instituciones del Ministerio Público, Defensoría Regional y Personería; la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal, y las organizaciones de población desplazada y representantes de las Mesas Departamental y Municipal, junto con el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. (Naranjo, Lopera y Granada, 2009, p.100-101)

Argumenta (Naranjo, Lopera y Granada, 2009) igualmente como principales características de esta red:

- Por contraste con otros programas de política pública (por ejemplo los presupuestos participativos en América Latina), la red de política pública sobre desplazamiento forzado que pretendemos analizar, no parte de un diseño institucional formal desde los gobiernos departamental o municipal. Puede hablarse de “iniciativas informalmente institucionalizadas”, en un sector específico como el desplazamiento forzado, que generaron redes de política pública menos jerárquicas y con

interdependencias en los ciclos de formación de agenda y hechura, pero también bajo el supuesto de su continuidad en los ciclos de implementación y evaluación. (p.101-102)

- Analizan además que la propuesta analítica en red permitió para el caso de Medellín y Antioquia el análisis de la capacidad estatal y gubernamental, es decir las posibilidades de mejorar la eficacia de la intervención del Estado, así como la construcción más horizontal de interés público, en la medida que fortalece la democracia con la integración de un espectro amplio de actores y relaciones en la determinación y delimitación de las decisiones duras y blandas alrededor del tema.

En los próximos apartados retomaremos estas consideraciones que describen la interacción entre los actores y nos concentraremos en presentar los diferentes escenarios en donde se escenifica la Red. Específicamente abordemos el proceso de diseño y formulación de la política territorial, las acciones de gestión movilizadas ante el Concejo municipal para su aprobación y su inscripción en el Plan de Desarrollo 2008 - 2011.

3.3. El primer escenario de actuación de la red. Diseño de la política pública territorial.

Según Naranjo, Lopera y Granada (2009) La hechura de las políticas públicas es un asunto de participación de diversos actores, además del Estado; los cuales, previamente, han jugado un papel importante en la formación de la agenda pública, por lo cual, igualmente juegan un papel fundamental en la inscripción del problema público en la agenda gubernamental. Estos actores entran en el proceso de toma de decisiones, mediante la configuración de una red de política pública, descentrando el papel del Estado como el gran y único actor en la toma de decisiones. (p.86)

En esta lógica interesa recoger la forma en que los intereses de los actores, escenificados en los anteriores momentos, así como los nuevos intereses propios de la red se pueden advertir en el articulado final de la política territorial.

El proceso de diseño y formulación de la política inicia en los meses finales del año 2006. Para ello la Secretaría de Bienestar Social busca cofinanciación con la ACNUR a fin de acopiar los recursos necesarios para la contratación de un equipo de profesionales que guíase

el proceso, que finalmente fue liderado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, específicamente por su antigua línea de movilidad, migraciones y desplazamiento forzado, hoy Migraciones, Fronteras y Reconfiguraciones Políticas. Las tres entidades suscriben un convenio con el que inicia formalmente, en términos administrativos pero no políticos, el diseño y la formulación.

De lo anterior se advierte entonces un nuevo ejemplo de contractualización de las relaciones entre los actores de política, tal cual pasó con la Alianza PIU en el segundo momento. Ahora bien, en este caso se puede advertir como la naturaleza de los actores implicados, Naciones Unidas, academia y Estado local, establece nuevos ámbitos que se conectan, en principio esto obedece a los que venimos denominado como la ampliación de los nexos de intercambio de información entre los actores, producto de la ampliación de relaciones propio del funcionamiento en red.

En este orden de ideas, el IEP (Instituto de Estudios Políticos) construyó una propuesta metodológica que se componía de dos fases, en la lógica del ciclo de las políticas. En la primera abordarían el proceso de construcción de las agendas sobre el desplazamiento forzado en la ciudad, se buscaba con ello hacerse a un panorama general de las agendas, pero en espacial de la construcción de las hipótesis explicativas, causales y de transformación que sobre el tema construían los actores. En la segunda fase se tomarían como base estas hipótesis para construir una serie de escenarios, que confrontados con los lineamientos de política nacional e internacional y la descripción de la memoria funcionamiento institucional, le permitiría a los actores contar con la información necesaria para construir acuerdos respecto a los lineamientos de política, esta vez, locales.

Para efectos de este ejercicio los “seminarios-taller” para la construcción de acuerdos son lo que delimitaremos como el escenario de diseño y formulación de la política local, aspecto que abordaremos en un primer momento. Como ya lo decíamos fue el IEP el encargado de la elaboración y aplicación de la propuesta metodológica para la formulación, en resumen partía de la construcción de campos temáticos sobre los cuales los actores, con información suficiente suministrada por el equipo de apoyo sobre las hipótesis que circularon en las agendas, los lineamientos de política de la época y la lógica de atención existente, debían construir acuerdos respecto a los contenidos de la política. Estos campos temáticos tenían dos niveles, un nivel denominado marcos, en los cuales se dividiría la estructura del

proyecto de acuerdo, apelaba a los contenidos básicos de las políticas, entre ellos: referentes conceptuales y de enfoque (marco conceptual); propuesta de lineamientos programática para guiar el diseño del plan de acción (marco programático); identificación de la institucionalidad competente para el diseño de la planeación, la implementación de las acciones y su evaluación, así como la construcción de las propuestas de gestión de la política (marco institucional); e identificación de los lineamientos de política necesarias para la gestión de un músculo financiero suficiente que asegurase la financiación (marco financiero).

Un segundo nivel se relacionaba con la construcción de acuerdos en cada uno de los marcos con base en las líneas a las que apuntaría la política, estas respondían tanto a los lineamientos de política nacional como a los intereses expuestos por los actores en el estudio de agendas realizado en la primera fase. Este segundo nivel se construyó con la idea de ajustar la política local a los componentes de la nacional. Al respecto se definieron las líneas de: prevención, protección, atención humanitaria de emergencia, reconocimiento, restablecimiento y reparación. Finalmente se identificaron unas estrategias transversales, que remitían esencialmente a elementos de información y gestión de la política, que asumían los actores como claves para su buen funcionamiento.

Conviene detenerse un momento y analizar la propuesta metodológica construida por IEP, en especial porque este al igual que los demás es un actor de política con intereses en la inscripción de sus definiciones en la agenda gubernamental, que además por su naturaleza puede apelar fácilmente a la estructuración de campos analíticos y metodológicos para incidir en las políticas. De entrada el Instituto prioriza un método para el diseño que se fundamenta en la variable política o de interacción entre actores, que permite a los participantes del proceso encontrarse, intercambiar recursos y, por medio de información que se disponía, construir los acuerdos. En esta caso específico la relación entre el Estado, en todos sus niveles, con los demás actores se hace cada vez más horizontal y es esencialmente la capacidad discursiva y de incidencia la que determina la construcción del acuerdos.

Igualmente se debe destacar que se ubique en los lineamientos de política, especialmente en los de autonomía y enfoque territorial así como en el enfoque de política pública, los alcances de la política, es por esto que se explica la aparición de definiciones que extienden los límites planteados de la política nacional. Esto sin duda se conecta con los intereses del IEP de construir una política desde el territorio y para este, es decir que

reconociere la historia y la conformación de agendas de los actores sub-nacionales, aspecto este muy propio del interés de rescatar como fundamento de la construcción de nación los procesos territoriales que configuran de la comunidad política.

Es también evidente la tendencia del Instituto por integrar en el proceso de diseño y formulación a lo que hemos denominado como la red, esto se advierte en la propuesta de construir acuerdos en función de la sistematización del proceso de la construcción de las agendas, que como hemos visto involucra un número significativos de actores que sostiene intercambios de manera regular, así como por medio de la adopción de lineamientos programáticos y jurídicos productos de acuerdos en diferentes órdenes y niveles entre otros actores. Esto se advierte en particular cuando sostiene Naranjo y otros (2009) a propósito de la experiencia del procesos de formulación de la política

El proceso inició con la reconstrucción de la experiencia de las instituciones y las organizaciones, tratando de recuperar la memoria institucional en torno a los referentes específicos y temáticos, normativos, conceptuales, programáticos y presupuestales. A partir de lo realmente existente (lo dado), se avanzó en la contrastación crítica con base en el enfoque de derechos (el ideal). (...) En otros análisis realizados en algunos países de América Latina, se habla de cómo el proceso involucra a los interesados y a los afectados en la política pública. En nuestro caso, vale decir, se hace igual énfasis en los actores obligados (Gobierno y Estado), en distintos niveles intergubernamentales y de diferentes ramas del poder público, ejecutivo, legislativo, judicial, ministerio público. Se involucraron ciudadanos conocedores e interesados en los problemas, y los afectados (la población en situación de desplazamiento) con sus necesidades y propuestas, lo cual significó, al menos, una experiencia distinta, respecto a lo realizado históricamente en el Departamento y el Municipio. (p.100)

En suma, lo que se advierte en la propuesta metodológica no es más que la construcción de una política desde la perspectiva diferencial territorial y la lógica de redes, consecuente con la tradición de este centro de pensamiento que valora en particular el elemento territorial y multidimensional de construcción de Nación. Lo expuesto anteriormente puede sustentarse con la afirmación de Naranjo y otros (2009) cuando argumenta:

En un intento por superar las simplificaciones del debate sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad (a favor o en contra), en este artículo se ha pretendido articular la hechura de políticas públicas territoriales con el concepto de redes de política pública y el de gobernanza local, para especificar las condiciones bajo las cuales actores subnacionales territoriales pueden ganar influencia en la hechura de políticas públicas. Para este propósito, habría que empezar por poner en cuestión afirmaciones del tipo que sostiene, por ejemplo, que el diseño de las políticas públicas debe estar concentrado —de manera exclusiva— en el nivel nacional, bajo el argumento de garantizar el “interés nacional”. También aquellas otras según las cuales, es en la implementación y la evaluación de las políticas públicas, donde pueden participar los niveles territoriales. Se trata de proponer, más bien, la corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales, desde el primer ciclo de la política pública, el de la formación de agenda y, sobre todo, en el diseño y formulación. (...) En efecto, el territorio aparece hoy como la instancia social, económica e institucional a la cual se puede referir el proceso de políticas públicas. El punto de partida es el reconocimiento de la lógica de proximidad del tratamiento de las necesidades locales y regionales, que otorga claras ventajas a los actores locales o regionales para su enfrentamiento, pero al tiempo, el reconocimiento de que estos problemas les son propios y que son de su competencia y responsabilidad. (p.100)

Con base en la propuesta de marcos del IEP se estructura la descripción de este escenario de expresión de la red propio del diseño y la formulación de la política pública territorial. Se presentará un balance de las principales discusiones y acuerdos en algunos de los marcos. Este puede entenderse como una especie de resumen de los documentos de sistematización de los encuentros entre actores construidos por el IEP durante el proceso de diseño y formulación.

- Marco conceptual

Aquí ahondaremos en los acuerdos a los que llegaron los actores en torno al marco conceptual, es decir el deber ser de la política pública Municipal, por medio de una exploración de los enfoques y conceptos básicos. En general los actores identificaban al enfoque de derechos como fundamento para la atención de la población desplazada, al

respecto sostenían que debían ser tutelados los derechos fundamentales, civiles, políticos, económicos y culturales. En esta lógica indicaban al conflicto como epicentro de las violaciones a los derechos; por ello se hacía fundamental, contextualizar el desplazamiento forzado dentro del conflicto armado interno y el éxodo forzado debía ser reconocido como un delito de lesa humanidad y crimen de guerra. En esta discusión se insistía en afirmar que el desplazamiento desemboca en una crisis humanitaria, que implicaba un profundo sufrimiento de las personas.

Se aseguraba que las poblaciones desplazadas eran víctimas civiles, no participantes directamente en dicho conflicto y debían ser protegidas de manera integral por el Estado, por ello debían ser sujetos de una política de protección especial y diferenciada, acorde con sus necesidades y situaciones; se proponía que la política pública Municipal, integrase este enfoque, el cual debía traducirse en el reconocimiento de esas víctimas como sujetos de derechos, en especial, a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición.

Una de las discusiones centrales se ubicó en su relación con el reconocimiento de la situación de víctima, se identificaban dos acepciones. La primera relacionada con el reconocimiento de la condición de desplazamiento, al respecto se acordó que el desplazamiento forzado era una situación de facto que no requería del reconocimiento explícito de su condición para acceder a la oferta municipal. Hasta este lugar, y durante todo este apartado, es reiterativo la distinción que hacían los actores de la situación de desplazamiento y el registro de la misma, así como insistían que la política territorial debería asumir una postura garantistas sobre las víctimas que si bien habían sido expulsadas de sus lugar de residencia, el Estado no reconocía su situación.

La segunda asociada a la participación de la población en los espacios de toma de decisiones que los afectan, aquí los actores hacían hincapié en definir a la población desplazada por la violencia como víctima y en situación de vulnerabilidad; como sujetos de derechos y deberes; y como integrantes y partícipes de las decisiones que los afectan. Los actores afirmaban la necesidad de partir del reconocimiento de las potencialidades y fortalecimiento de las formas de organización social y política de la población, además de fomentar espacios de interlocución y capacitación. En esta se da una reflexión similar a la hecha en el reconocimiento de la condición, asumían los actores que el reconocimiento de las

organizaciones de población desplazada, con sus diversas formas organizativas, no debería partir de una adscripción con personería jurídica, sino de la legitimidad y la legalidad. Como ya se ha dicho, esto se conecta con la reivindicación que actores como la población, el ministerio público y algunos sectores de la academia venían haciendo frente a la necesidad de que la política territorial reconociese la situación de facto propia del hecho víctimizante, así como la obligatoriedad del Estado por asumir la buena fe en la declaración y hacer una adecuada valoración de los hechos.

Por último, en lo referido al enfoque de derechos, los actores asociaban la instauración del enfoque con la garantía de ampliar la oferta dispuesta para la atención, es así como para el caso de atención humanitaria de emergencia se indicaba que era únicamente asistencialista y que no estaban ajustados al enfoque de derechos; por lo tanto, se señalaba que la Política Pública Municipal debía incluir una ayuda inmediata en condiciones de dignidad, lo que implicaba que las personas que requerían albergue pudiesen acceder a alimentación, educación, salud, asesoría y apoyo psicosocial, y psicológico; mientras se buscaba su restablecimiento y estabilización socioeconómica.

Otro de las perspectivas abordados ampliamente fue el diferencial. Los acuerdos apuntaban a la necesidad de instaurar este enfoque con el fin de definir adecuadamente las problemáticas y las alternativas de solución particulares de las mujeres, niños, niñas, jóvenes, afrodescendientes, indígenas, ancianos y discapacitados, en la medida que la falta de reconocimiento de estas particularidades, asumían los actores, limitaba su posibilidad de convertirse en agentes de sus intereses; se consideraba, entonces, prioritaria su participación como conocedores de sus necesidades para proponer soluciones. Se mencionaban además la necesidad de integrar los enfoques de desarrollo y de política pública. El de desarrollo iría más allá del asistencialismo y buscaría generar oportunidades reales a las víctimas, a través de la reconstrucción autónoma de proyectos de vida. En las discusiones se reflexionaba en torno al de la política pública, en este se asumían como prioritaria avanzar en la implementación en la ciudad de las disposiciones de la ley 387 de 1997. Estos últimos con menor desarrollo, espacialmente por la falta de actor que agenciase sus intereses, lo que demuestra que para el caso de la política pública territorial, si bien sus contenidos se pueden entender como garantistas por el amplio espectro de las particularidades que nombra en sus contenidos, sólo aquellas que encontraban un actor que movilizase sus interés obtuvo algún nivel de desarrollo.

Por último, otro de los acuerdos que se establecían como punto de la política y que se relacionaba con una concepción de enfoque, era la importancia de reconocer las afectaciones diferenciales en el marco del desplazamiento, en torno a otras violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado, para promoverlo y reconocerlo como un fenómeno particular con sus propios procesos de verdad, justicia y reparación tanto en el plano individual como colectivo; además, de hacer una distinción entre la población desplazada y los pobres históricos como identificación básica para la inclusión en distintos programas de atención. En este lugar se puede advertir con claridad como los actores asumían la distinción entre pobres urbanos y población desplazada, así como la separación entre los fenómenos de pobreza y desplazamiento forzado, asumían que permitir estas conexiones desdibujaría el origen de la situación de desplazamiento, que sería la victimización. Reivindicación movilizadora en especial por la comunidad internacional, y agenciado en el caso colombiano en especial por ONGs y población afectada que advertían en el interés del Estado de disponer la oferta de política sectorial una amenaza en el procesos de distinción de los hechos violatorios responsables de la situación de la población.

- Marco programático

La construcción del marco programático partió de la definición de los alcances de la política. Aquí se establecieron los límites en la implementación de la política pública Municipal; así como se reflexiona sobre la responsabilidad que trae consigo la autonomía a partir de dicha política y la definición de competentes, sectores y responsabilidades.

Sobre la discusión de los alcances respecto a la población sujeto de la política pública, las reflexiones se centraban en la posibilidad de que la población víctima del desplazamiento fuese reconocida por la declaración y no por su aceptación en el registro, propuesta liderada por el Ministerio Público y algunas organizaciones civiles y que encontraba su argumento en el principio de buena fe y de favorabilidad, según los antecedentes normativos. Esta fue confrontada, principalmente desde las dependencias competentes de la atención, por la posibilidad de que las declaraciones fuesen falsas y la condición de desplazamiento forzado se convirtiese en una forma de acceder prioritariamente a la oferta la ciudad. Al respecto se consideraba que estas declaraciones no debían ser valoradas por un ente que dependiese de la

Presidencia de la República, debido a que su veracidad o falsedad no podría condicionarse por los intereses políticos del presidente de la República, esta discusión se daba en relación a las implicaciones de las afirmaciones del gobierno Uribe respecto a la no existencia del conflicto armado. Se proponía que fuese una entidad judicial o el Ministerio Público quienes realizarán la valoración, para crear una ruta de acceso a la asistencia municipal con su propia normatividad. De nuevo aparece en este lugar la discusión sobre el reconocimiento, pero en este caso puede establecerse con claridad como las preocupaciones de los actores tenían un sentido práctico, en especial las constantes valoraciones negativas sustentadas ya fuesen en la inexistencia del actor armado al que se le atribuía la responsabilidad de la expulsión o la del mismo conflicto que generaba la confrontación.

Como se puede ver la definición del sujeto de la política se ubicó exclusivamente en torno al reconocimiento o no de la condición de víctima de desplazamiento. Ahora bien, por la estructura de las líneas de la política, prevención, protección, reconocimiento, atención humanitaria de emergencia, restablecimiento y reparación, esto implicó dar la discusión en dos sentidos de un lado la definición del sujeto de aquellas líneas que no requerían de la valoración, como prevención, protección y atención inmediata, y del otro las que sí, atención humanitaria, restablecimiento y reparación. Del lado de las que no requerían valoración, actores como la personería de Medellín y la población recordaban que la Corte Constitucional Colombiana afirmaba que se debía atender a todas las personas que dicen ser víctimas del desplazamiento porque prima el principio de buena fe, credibilidad y favorabilidad, además de que se consideraba esta situación, de facto.

De otro lado instituciones como la Secretaría de Bienestar Social y la antigua Acción Social recalcan la imposibilidad de prestar la atención a toda la población que decía ser desplazada, y por ello proponían unos criterios de identificación y seguimiento más amplios. En lo referente a las líneas que requerían la certificación de la condición (atención humanitaria de emergencia, restablecimiento y reparación), las posiciones, como ya se ha dicho, se ubicaban en dos extremos, de un lado las posturas que insistían en el reconocimiento de toda la población víctima del desplazamiento registrada o no en el SIPOD, pues dicho trámite no se considera como un impedimento para este reconocimiento ni para empezar con las acciones específicas para restablecer los derechos, y del otro a aquellos que advertían el riesgo de que la demanda desbordara la capacidad de la administración local y por lo tanto limitaban el acceso a la población registrada como incluida.

Las discusiones en torno al alcance territorial de la política pública, se presentaba un consenso sobre el territorio, el cual sería el municipio de Medellín y los cinco corregimientos; dentro de ese criterio se debía reconocer la existencia de las diferentes concentraciones de población víctima de desplazamiento en los diferentes asentamientos y comunas, como un punto clave para mejorar la efectividad de las acciones de política.

Ahora bien, los actores identificaban una serie de situaciones en donde se debía sobrepasar los límites administrativos. En primer lugar se insistía en la necesidad de avanzar en la prevención del desplazamiento por medio de la suscripción de alianza entre los municipios expulsores y Medellín de tal forma que se pudiese intervenir ante la advertencia de un riesgo. En segundo lugar se afirmaba la necesidad de crear acuerdos bilaterales para articular las diferentes entidades en relación al acompañamiento de los proceso de retorno y el acceso a la oferta de la ciudad en materia de integración local en otros municipios. Lo que implicaba la necesidad de expandir la intervención de la política fuera de los límites administrativos de la ciudad, por medio de la coordinación con los demás municipio, de tal forma que se asegurase el accesos a la oferta, así como la gestión de recursos para la atención. En tercer lugar se reflexionaba sobre la verdadera dimensión del fenómeno en la ciudad, pues se conocía de la práctica de alcaldías como Sabaneta, Envigado y Caldas que enviaban a las víctimas que se asentaba en sus territorios para que accedieran a la oferta de Medellín, ante esta situación se planteaba una propuesta, que partía de reconocer y visibilizar el fenómeno del desplazamiento en los municipios del Área metropolitana, para luego fomentar la creación de un acuerdos intermunicipales para la atención a la población.

Esta lógica de pensamiento responde esencialmente a los intereses de actores como la Personería, la academia y el Comité Departamental de Atención a la Población desplazada que insistían en la necesidad de crear Sistemas territoriales, especie de satélites del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a la Población Desplazada, en el funcionamiento coordinado entre municipios expulsores y receptores aumenta la efectivas de la acciones de política territorial para la prevención del desplazamiento y la atención de sus víctimas.

Sobre el alcance temporal de la política pública se afirma que el tiempo establecido sería de ocho años, pero esto dejaba de lado algunas observaciones de los actores, como que la normatividad no debería tener una fecha límite lo que implicaría que su vigencia estaría

supedita al cambio de los lineamientos de política. Al respecto se insistía que debía ser el PIU quien tuviese una fecha límite, debido a que este tenía más semejanza con un plan de desarrollo con duración de cuatro años. Frente a este argumento se reafirma que debe existir una temporalidad, no para que la política pierda validez, sino para evaluarla, monitorearla, revisarla y ajustarla. Este procesos debía supeditarse a la naturaleza de cada una d las líneas de política.

Luego de la definición de los alcances se procedió con la construcción de los objetivos de la política territorial. aquí se retomaron aspectos que fueron discutidos durante la construcción de las agenda y que se retomaron, más tarde, en el diseño y la formulación, entre ellos: **(i)** los lineamientos del enfoque de derechos para la descripción de las transformaciones que debían darse en las condiciones de vida de la población víctima, **(ii)** las adecuaciones institucionales necesarias para mejorar la ejecución de la política y **(iii)** el establecimiento de las responsabilidades de cada institución en la atención. Los objetivos se construyeron por cada una de las líneas de la política.

En prevención, el objetivo general se refería a evitar el desplazamiento intraurbano y los objetivos específicos fueron: **(i)** diseñar un sistema de mitigación del riesgo; **(ii)** crear un plan de establecimiento de relaciones de coordinación y cooperación con los municipios del área metropolitana; **(iii)** buscar alternativas de normalización a la condición de alto riesgo de los asentamientos de la población desplazada; **(iv)** y construir escenarios de concertación con los actores armados para prevenir el desplazamiento. Puede observarse como se ubica en el centro de la discusión la prevención del Desplazamiento Forzado Intraurbano y las acciones de política que se deben movilizar para ello, aspecto recurrente en las reivindicaciones de los actores, pero aparecen igualmente elementos que si bien se advertían en el discurso de los actores en el marco programático comienzan a concretarse, como lo es el enfoque territorial y de desarrollo con la propuesta de normalización de las condiciones de alto riesgo en los asentamientos, aspecto que puede rastrearse a lo largo de los momentos previos con la preocupación por las difíciles condiciones de vida que soportaban sus habitantes.

El objeto en Protección apuntaba a proteger la vida, los bienes, derechos, libertades y organizaciones de la población desplazada y como específicos, **(i)** proteger los bienes urbanos muebles e inmuebles; **(ii)** y a los líderes, lideresas y población desplazada amenazada.

Se acordaron dos objetivos generales en relación a la Atención Humanitaria de Emergencia; el primero, brindar atención y orientación a la población víctima del desplazamiento forzado con criterios de oportunidad, eficacia, eficiencia, calidad, dignidad e integralidad con un enfoque diferencial que permita el disfrute de los derechos inherentes del ser humano. El segundo, fortalecer la atención integral desde un trabajo coordinado por medio de la presencia de las instituciones del SNAIPD (Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada) en la UAO para conformar un centro operativo que facilite una atención digna e integral. En cuanto a los objetivos de la Atención Inmediata, se proponía establecer mecanismos que permitan el acceso al servicio con los criterios de oportunidad, dignidad y con enfoque diferencial.

El objetivo general en reconocimiento apuntaba a reconocer a la población desplazada como víctimas, como sujetos de derecho y actores sociales para potenciar así los procesos de restablecimiento y reparación. Los objetivos específicos de esta línea se definieron como: **(i)** reconocer la definición del desplazamiento forzado como un delito de lesa humanidad, crimen de guerra y reconocer los derechos de las víctimas; **(ii)** reconocer a la población desplazada como sujetos de derechos, por esto se entiende el reconocimiento de sus identidades, formas de participación y decisión, formas de organización y de incidencia en la política pública y en los procesos sociales, el reconocimiento simbólico; **(iii)** y el reconocimiento de las capacidades de esta población como actores sociales políticos.

Sobre los objetivos en la línea de restablecimiento, se consideró pertinente conectarlos con los objetivos del Milenio de las Naciones Unidas (UN), se asumía que la política pública no podía escapar al cumplimiento de estos lineamientos que, además, asumió la ciudad como meta para avanzar en la superación de la pobreza. En este orden de ideas el objetivo general apuntaba a que la población desplazada por la violencia en Medellín entre el 2008 y el 2015, pudiese tener garantías de acceso a la vivienda, la salud, la educación y la recreación, aplicando los criterios de inclusión social, política, cultural y de equidad para construir sujetos de derechos unidos y con identidad, capacidad de gestión y autogestión.

Se asumía entonces que las Secretarías municipales con competencia en la atención de la población desplazada deberían asumir sus acciones en lógica de cumplir los objetivos del milenio. Al respecto se mencionaba: **(i)** reducción de mortalidad infantil y materna, objetivos fundamentales con población desplazada correspondientes a la Secretaria de Salud y

Metrosalud; **(ii)** cobertura educativa, a nivel primario y secundario y acceso a la educación superior, con énfasis en las comunas uno y tres, donde se sospechaba se encontraban las poblaciones más significativas de jóvenes en situación de desplazamiento; **(iii)** combatir las enfermedades infectocontagiosas como el VIH - sida y tuberculosis; **(iv)** garantizar los derechos para la mujer, en términos de igualdad y equidad; y, finalmente, erradicar el hambre. Es de destacar la capacidad de los actores para asumir que la existencia de este tipo de iniciativas podría ser un catalizador para la agenda de las principales necesidades de la población desplazada, sin duda advertían la necesidad de continuar con el proceso de inscripción de la política en aquellas agendas de mayor calado para la ciudad. Esto lo desarrollaremos con mayor detalle cuando abordemos la inscripción en el plan de desarrollo 2008 – 2011.

Otros objetivos, por fuera de los del milenio, fueron: **(i)** la elaboración de una caracterización de la población en situación de desplazamiento en el Municipio, para dar cumplimiento de cada uno de los objetivos con temporalidades claras de resultados; **(ii)** la creación de una estrategia para generar nuevos proyectos para involucrar a la población en situación de desplazamiento con recursos adicionales y con un rubro individual, y se consideraba necesario que se estableciese para cada una de las Secretarías cuáles eran los programas de mayor urgencia con la población en víctima del desplazamiento; **(iii)** y finalmente, la construcción de un sistema de monitoreo que permita evaluar porqué las personas desertan de los programas y determinar sus dificultades y fortalezas.

En cuanto a la discusión sobre los objetivos de la política pública en la fase de reparación, los actores manifestaron una serie de interrogantes frente al papel del Municipio en la indemnización de las víctimas, ya que la Alcaldía no tenía la capacidad económica para hacerlo. Por lo anterior se definió que los objetivos como se deberían limitar al acompañamiento de los movimientos de víctimas del desplazamiento forzado, la atención psicosocial y ejecución de reparaciones simbólicas.

De lo anterior podría concluirse que sorprende el escaso número de propuestas programáticas para la materialización de los objetivos y la implementación de las líneas, en especial si se toma en cuenta los significativos avances de los actores en la definición del problema de política pública y la designación de enfoques para intervenirlos. Este aspecto lo abordaremos con mayor detenimiento en el apartado de conclusiones de este tercer momento.

- Marco institucional

Luego de las acciones los actores pasaron a identificar las instituciones componentes en su implementación. Los identificados como responsables de las acciones de prevención, fueron los siguientes: el Ministerio Público, Secretaria de Salud, Educación, Desarrollo Social, de la Mujer, Bienestar Social, la Cultura, de la Juventud, Fuerza Pública e ICBF. En corresponsabilidad algunas universidades, ONG's y organizaciones de población desplazada.

Además se proponía avanzar en la creación de acciones de coordinación y cooperación con los municipios del área metropolitana, mediante la construcción de una comisión operativa que buscara alternativas jurídicas y políticas; los actores, gobernación de Antioquia, dependencias administrativas que representasen al Comité departamental y local, alcaldes y director del área metropolitana.

Para el objetivo de búsqueda de alternativas de normalización de la condición de alto riesgo de los asentamientos de la población; los actores que se proponían eran: Planeación, Simpad y Empresas Públicas. Como corresponsables, algunas universidades de la ciudad. Y para el objetivo de la construcción de escenarios de concertación con los actores armados para prevenir el desplazamiento, el actor principal sería el Secretario de Gobierno.

En las discusiones sobre protección se identificaban como responsables la antigua Acción Social, las Secretarías de Desarrollo y Hacienda, así como las Empresas Públicas, a estos le competía la construcción del inventario y estado de bienes muebles e inmuebles; la confinación de deudas de servicios públicos, el impuesto predial y créditos hipotecarios, adopción de medidas de protección individual y colectiva. Como corresponsable se señalaba al Ministerio Público

Para las acciones de protección a líderes, lideresas y población desplazada amenazada, se señalaban como responsables a la: Secretaria de gobierno, fuerza pública. Como corresponsables, el clero, Asfades, Mosda y Red de Hermanamiento.

En la discusión sobre los actores que deberían involucrarse para abordar la línea de reconocimiento, se decía en primer momento que el Concejo municipal jugaba un papel muy

importante en mostrar el compromiso y la responsabilidad para adoptar el proyecto de acuerdo y además en hacer un seguimiento completo a la política pública Municipal. En este mismo entendimiento se manifiesta que el desplazamiento no podía seguir siendo un tema de baja relevancia para la administración, por eso se planteaba como imperativa una reforma administrativa para tener una relación más directa con las instancias de toma de decisión, la fórmula que se proponía era la creación de una gerencia que dependiese de la oficina del Alcalde.

- Marco financiero

En relación a la discusión sobre financiamiento de la política pública, se enunciaban varios asuntos de relevancia, entre estos la relación existente entre los sistemas nacionales y locales, los cuales tenían una estipulación muy clara y específica, con programas definidos los cuales establecían la manera como se debía utilizar el presupuesto a nivel local, argumentaba que de esta forma no se tenía en cuenta las particularidades y necesidades concretas de la población en Medellín. Por lo anterior se proponía la descentralización y flexibilización de estos recursos para la implementación de acciones de política local, al respecto los actores no logran establecer la forma de realizar dicho proceso; se planteaba además de que fuese el Comité local quien definiese en que se invertirían los recursos destinados desde la nación.

Una propuesta que se discutió y fue considerada innovadora en la política pública fue que se operativice el artículo 23 de la ley 387, que plantea la creación de un fondo nacional, en esa misma medida se planteaba la creación de un fondo municipal con una línea de desarrollo, en un primer momento se proponía que fuese la Secretaría de Bienestar Social la que lo administre. Insistían también los actores en la necesidad de movilizar acciones de gestión para el acceso recursos.

Sobre este tema de financiamiento podría afirmarse la incapacidad de los actores para llegar a acuerdos y a propuestas de financiamiento de mayor calado, en especial por su desconocimiento de los procesos de financiación de acciones dentro de la administración pública. De lo anterior podría concluirse que si bien los actores tenían una buena capacidad para definir el problema de política y sus alternativas de superación, estas últimas se vieron

limitados por el escaso conocimiento respecto a la operación de las mismas en el marco de la administración pública, sus competentes y las posibilidades de financiación. De nuevo, este tema será discutido con mayor detalle más adelante, acá conviene solo nombrarlo con el fin de asociarle a la evidencia empírica

En relación al seguimiento que se debía hacer de la política pública, había una anotación puntual, sobre los indicadores de medición efectiva de los derechos, se decía que al ser formulados como familias, no se puede leer de manera individual lo que podría llevar a que se perdiese el monitorio y seguimiento en relación al enfoque de derechos y diferencial. Así mismo, en las discusiones se menciona la necesidad de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública, el cual se plasmase en los planes de desarrollo y más concretamente en los PIU; finalmente se proponía que se hiciesen evaluaciones con temporalidades a corto, mediano y largo plazo, siendo esta última la de ocho años.

3.4. El segundo escenario de actuación de la red. Las relaciones con el Concejo Municipal para la aprobación del documento normativo de Acuerdo Municipal

Las relaciones de la red con el Concejo municipal no se limitan sólo a la búsqueda de aprobación del acuerdo de la política territorial, ya a principios del 2007 un grupo de líderes de población desplazada venía sosteniendo relaciones con algunos ediles en la lógica de evaluar las acciones de política implementadas en la ciudad, de allí deviene la creación de una comisión accidental que durante el 2007 y 2008 se concentró en esta tarea. Conexa con otras que se venían ejecutando como seguimiento a las de reubicaciones de los asentamientos de Altos de la Virgen y Moravia.

Esto puede adviértase claramente en el acta 564 del 5 de marzo del 2007, en donde los concejales Jesús Aníbal Echeverri y Martín Emilio Rodríguez convocan a la Unidad de Atención y Orientación de la Alcaldía de Medellín (UAO), Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Desarrollo Social, al SIMPAD, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República, a la Personería de Medellín y la antigua Acción Social Unidad Territorial de

Antioquia para “discutir sobre la problemática de la situación que viven los desplazados en la Administración Municipal” (Concejo de Medellín, 2007, p.4).

La incidencia de la población en esta citación puntual puede advertirse en la inscripción de sus intereses en el cuestionario enviado a las dependencias convocadas para guiar las discusiones, en el temario se destaca la necesidad de dar informe sobre: la oferta en seguridad social que se disponía para la población desplazada; los planes de contingencia para la prevención del desplazamiento; la manera en que la administración y la antigua Acción Social distribuían entre los operados los recursos destinados a la población desplazada; oferta en empleo, proyectos productivos y vivienda; procesos de formación de funcionarios; procesos de capacitación y estímulos financiero para líderes de población desplazada; oferta diferencial; oferta para la regulación de asentamientos; procesos de legalización para propiedades enajenadas y abandonadas; oferta en retorno; recursos destinados para la atención a los desplazados durante esa vigencia.

Otro elemento que evidencia la influencia de la población en estas nuevas relaciones con el Concejo se advierte en el hecho que durante esta sesión los encargados de dirigirse a las instituciones y los ediles fueron los líderes de organizaciones, en total 18 intervinieron, lo que da cuenta de las estrategias movilizadas por estos para exponer sus reivindicaciones y buscar apoyo en otros actores, tal cual lo hicieron con las ONGs durante el primer momento. Es de resaltar en las intervenciones el interés, por parte de la población desplazada, de conocer los entretelones de los procesos administrativos por medio de los cuales la administración y la antigua Acción Social distribuían entre los operadores el presupuesto asignado. Lo que de entrada advierte un descontento de la población respecto a la forma en que venían configurándose como red alrededor de las dependencias del Estado una serie de operadores que, asumían, tenían sólo como propósito lucrarse de los recursos, según ellos, accedían a grandes cuotas de administración que limitaba el dinero que finalmente llegaba a la población. Se proponía la posibilidad de que fuesen las organizaciones de población las encargadas de la ejecución, reivindicación conexas con la petición de asignar recursos para los puestos directivos de la Mesa de Organizaciones de Población Desplazados del Comité, de tal forma que los representantes pudiesen dedicarse exclusivamente a la gestión de los intereses de las víctimas.

De lo anterior se puede advertir como algunos sectores de población veían en uniones temporales como La Alianza PIU o el convenio suscrito por la administración, la ACNUR y el IEP para el diseño y emulación de la política municipal, evidencias ambas de la contractualización de la política territorial, como expresiones de la red que limitaba su posibilidad, como actor, de acceder a recursos estatales. Esto pone de manifiesto que en estos lógicas de funcionamiento en red se ubican igualmente tensiones entre los actores, propias de los cursos que toman los intercambios de recursos y la coincidencia, o no, con sus intereses.

Ahora bien, la incidencia de los líderes en el Concejo no sólo se limitaba a pedir explicaciones sobre las acciones de política movilizadas y la forma de operarlas. Al contrario sus intereses se advierten de mucho más fondo, es así como en el acta 564 se da cuenta de la pretensión de un grupo de líderes y el concejal Gabriel Jaime Urrego de radicar una propuesta de política pública municipal, frente a esto comenta el presidente del Concejo “En el día de hoy el concejal Gabriel Jaime Urrego radicó un proyecto de acuerdo en el que se contempla precisamente la política pública sobre el tema del desplazamiento en la ciudad” (Concejo de Medellín, 2007, p.47).

Esta iniciativa de política se superponía a la propuesta que en ese tiempo venía construyendo la Secretaría de Bienestar Social, ACNUR y la Universidad de Antioquia, y para la fecha contaba la Secretaria de Bienestar ya contaba con “un documento exploratorio sobre la experiencia de construcción de política pública, sobre el problema social del desplazamiento forzado en la ciudad” (Concejo de Medellín, 2007, p.46).. Luego en un procesos de negociación interno, referido por algunas fuentes pero sin evidencia documental, el concejal ponente retiraría el proyecto y acuerda con la administración esperar el resultado del trabajo realizado en el marco del proceso de diseño y formulación anteriormente descrito.

Otro de los temas discutidos fue la regularización de los asentamiento de población, al respecto se advierte como un grupos de concejales expresaba su preocupación por el crecimiento de estos, asumían, en especial por la actividad de venta ilegal de lotes en lugares como Moravia que se encontraba en procesos de reubicación. Ahora bien, la atención se dirigía igualmente a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población que habitaba estos espacios, especialmente con la intervención en equipamiento e infraestructura urbana y vivienda. Fueron también foco de atención los procesos de reubicación que para la fecha venía movilizandó la administración Fajardo.

Se advierte como en la configuración de la red, la entrada de estos nuevos actores, inscribe temas, como la regularización de los asentamientos, dejados de lado en los escenarios de deliberación y el Comité, que en su lógica de priorización de la discusión sobre los derechos y los individuos menospreció discusiones de corte más territorial si se quiere.

Una nueva acta de la comisión accidental, la 01 del 19 de febrero de 2008, da cuenta de un nuevo foco de interés, ya discutido en estas páginas, la inscripción del tema del desplazamiento forzado en el Plan de Desarrollo 2008 – 2011. Al respecto la comisión advierte a la administración y los actores interesados la necesidad de que el acuerdo 049 de 2007 quedase inscrito de manera adecuada en el Plan de Desarrollo, asumían esta como la única garantía para su implementación. Al respecto la Secretaría de Bienestar comenta “Las líneas principales de esta política pública van a estar incluidas en el Plan de Desarrollo, si nosotros como comité municipal no logramos que esa política pública encaje en el Plan de Desarrollo, se quedaría en el papel” (Concejo de Medellín, 2008, p.10).

La comisión accidental sirvió igualmente para que los líderes gestionaran proyectos de su interés, dirigidos esencialmente a los sectores de vivienda y proyectos productivos. Se hace igualmente alusión algunas iniciativas de reubicación para la población ubicada en los asentamientos, propuesta recurrente de la red durante este periodo y que llevo incluso a visitas conjuntas entre la administración y la población de potenciales terrenos de reubicación, según las cronologías de prensa recogidas por el Instituto de Estudios Políticos ninguna de ellas prosperó. En las actas puede advertirse como la asistencia de funcionarios de las dependencias de la nación y la localidad era aprovechada por los líderes para presentar sus proyectos, así como permiten leer la disposición de algunos de estos en gestionarlos, lamentablemente las fuentes no permiten establecer el nivel de efectividad de estas gestiones.

Finalmente en lo referente a la movilización de comisiones accidentales del Concejo por parte de la red para la gestión de los intereses de los actores que la componen, especialmente los líderes, se debe referir la participación de la organizaciones de población desplazada en varias de las comisiones accidentes del periodo abordado, ya se nombraron las asociadas a las reubicaciones de Moravia y Alto de la Virgen, un comentario del concejal Santiago Londoño sobre la necesidad de implementar adecuadamente el acuerdo 049 para

evitar que el tema del desplazamiento deba ser abordado en varios de estos espacios lo hace evidente

La política pública alrededor del desplazamiento ha sido desarticulado y creo que a esto se ha dado más espectáculo que fondo. (...) La responsabilidad del Municipio y el Concejo es servir de articulador de las entidades aunque no todas sean del orden municipal. Esas políticas públicas son las que evitan que varias comisiones accidentales hablen de lo mismo. (...) Estuve mirando las actas de esta comisión en el período anterior y parece que repetimos las temáticas: Vivienda, educación, salud. Las políticas públicas aunque tome tiempo, es la que evita que repitamos, es que la política es esta y vamos a empezar a coordinarnos y articularnos. (...) El primer paso es entender ese Acuerdo 49 a fondo. (Concejo de Medellín, 2008, p.10)

Las paginas anteriores permiten pues advertir como un actor en particular, en este caso los líderes de población, diversifican las redes de relaciones y movilizan sus propias estrategias de incidencia fuera de instancias de deliberación o el Comité. Es igualmente importante destacar como se pueden conjugar diferentes estrategias para la gestión del tema, aspecto que como vimos a su vez amplia la red de relaciones, en este caso las comisiones accidentales buscaban presionar a la administración, con el apoyo del Concejo, en la mejora de las acciones de política que se debían movilizar, lo que desencadeno igualmente en la vinculación de un actor de suma importancia en este tercer momento como lo fue el Concejo. En especial llama la atención el interés de la población por inscribir una política que recogiese en particular sus interés, sin la necesidad de tener que buscar acuerdos con otros actores, como lo dijimos, esto es evidencia de las diferentes tensiones que se presentan entre los actores al interior de la red.

Como lo decíamos, también nos interesa establecer el proceso de incidencia política para la aprobación del acuerdo, para ello analizaremos las actas 741 del 23 de noviembre del 2007 y 745 del 27 de noviembre del 2007, en estas se da cuenta de las discusiones que se dieron al interior del Concejo para su aprobación. Ahora bien, en este proceso se debe distinguir la preponderancia de actores distintos a la población, es así como en este nuevos escenario toma relevancia la administraciones municipal, específicamente la Secretaria de Bienestar Social, que es quien entrega el proyecto de acuerdo a los concejales ponentes. Ahora bien, estos no significa que el trabajo hecho por los líderes en el marco de las comisiones accidentales no incidiese en la aprobación de la política territorial, al contrario se

debe rescatar su papel debido a que movilizó la disposición favorable del Concejo al respecto, lo que sin duda facilitó el proceso de discusión y aprobación. Lo anterior es evidente en el primer intento de crear la política pública radicada por el concejal Gabriel Jaime Urrego, que en razón de la situación de la población en la ciudad y las necesidades de aclarar los lineamientos de la política territorial, ubicaba en un lugar preponderante los intereses de este actor.

El proyecto de acuerdo fue presentado por los concejales Luis Bernardo Vélez Montoya, Federico Gutiérrez Zuluaga, Fabio Humberto Rivera Rivera, Jesús Aníbal Echeverri Jiménez y Luis Fernando Pino Serna, a pedido de la administración municipal, específicamente la Secretaría de Bienestar Social. De entrada se advierte una diferencia respecto a los actores invitados a estas sesiones de aprobación y los asistentes a la comisión accidental, aquí el espectro cobija tanto a dependencias de la administración municipal, el gobierno nacional y organizaciones de población desplazada como a organizaciones no gubernamentales, la academia y la comunidad internacional, entre estos se cuentan:

Personería de Medellín, Unidad de Derechos Humanos de la Personería, Corporación Región, ACA, Hándicap Internacional, U.A.O, Acción Social de la Presidencia de la República, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, regionales de Medellín y Antioquia, INDER, DAPARD, ACNUR, Mesa de Población Desplazada, Sumapaz y Pastoral Social Cruz Roja Internacional (Concejo de Medellín, 2007, p5-6)

Uno de los aspectos que más resaltaron los actores implicados, tanto en la incidencia, como en la toma de decisión dura (adopción o no del proyecto), respecto a la aprobación fue el carácter participativo del ejercicio realizado, en este caso referido al alto número de actores que hicieron parte de la construcción de decisiones blandas (selección de opciones de definición y alternativas de superación). Interesa de esta consideración rescatar como en aquella época, si bien no se hablaba de una red de política, si sorprendía la cantidad de actores involucrados lo que deja entrever una dinámica inusitada en este tipo de experiencias, al respecto comenta algunos de los actores:

- **Secretaría de Bienestar Social.** En esta oportunidad se llevó a cabo una metodología bajo la asesoría y el acompañamiento directo de ACNUR, evidente, real y absolutamente participativa con entidades y nombres de personas, hombres y mujeres que en este momento figuran, que con su conocimiento, su experiencia y trayectoria

de trabajo con la población en condición de desplazamiento, quienes permitieron que hoy tengamos construido este documento de política pública que me atrevo a decir es absolutamente cuidadoso, académicamente sustentable. Pero sobre todo, detrás de cada letra, de cada palabra y expresión está la verdadera participación. (Concejo de Medellín, 2007, p.11-12).

- **Personería.** Creo que ya la doctora Beatriz White hizo una exposición muy amplia de lo que es el contenido propio del proyecto. Quiero rescatar de este proyecto la circunstancia del proceso participativo, el escenario donde se produjeron todas las discusiones y se tomaron las decisiones. Este es un proyecto que se fue construyendo entre todos los actores directamente interesados en la construcción de esta política pública (...) Creo que el proyecto responde a las expectativas de todas las personas e instituciones que hemos tenido que ver con este tema. (Concejo de Medellín, 2007, p.23-24).
- **Acción Social.** En complemento de esta respuesta en la ciudad se inicia la construcción de este marco de política pública, que va a permitir establecer unas líneas y estrategias claras para la atención y adecuación a la población víctima del conflicto. Venimos trabajando con la política en una forma de construcción colectiva que posibilita la apropiación y conocimiento de la totalidad de los lineamientos. (Concejo de Medellín, 2007, p.40).
- **El Concejo de Medellín.** A eso fue que vinimos hoy, a socializar este Proyecto de Acuerdo, porque creemos que si el Proyecto habla de una política pública tiene sentido y tiene toda la fundamentación socializarlo, compartirlo y más en un proyecto de estos que viene durante muchos meses construyéndose con todas las organizaciones, con los comités, desde la Alcaldía de Medellín, con las organizaciones de los desplazados y creemos que eso es lo que da la fuerza y consolida un proyecto que hable de una política pública y creo que este es el valor fundamental del proyecto que presentan al Concejo de Medellín para su evaluación. (Concejo de Medellín, 2007, p.54).
- **ONGs (Corporación Región).** Estamos seguros que hoy hay mayor diversidad, mayor riqueza cultural y dinamismo social en Medellín y esto en gran medida es

aporte de estas nuevas poblaciones. Pero necesitamos avanzar seriamente en el reconocimiento que tienen como ciudadanos, a la ciudad, a sus posibilidades y oportunidades. El proyecto de acuerdo que hoy se discute es una herramienta fundamental en este camino. (Concejo de Medellín, 2007, p.44).

- **Organizaciones sociales (ACA).** Resalto de este proyecto el tema de la participación que es uno de los temas presentes en el Decreto 250 y que se resalta en el auto 125 y en la sentencia T-025 y en el auto 178. Este proyecto no sólo fue el resultado de un proceso de participación sino que fue un proceso de maduración política para las mismas organizaciones de población en condición de desplazamiento. (Concejo de Medellín, 2007, p.45).
- **Organizaciones de población desplazada.** Es grato para nosotros hacer presencia en nombre de la Mesa del Municipio de Medellín; agradecerle en primer lugar al Municipio por la participación que nos dieron, obviamente siendo un derecho para nosotros la participación tan activa que tuvimos en la construcción de esta política pública y a la vez decirles que esa misma participación la queremos tener en el diseño y formulación del PIU que es donde tiende a materializarse esta política pública. (Concejo de Medellín, 2007, p.46)¹⁹

El acuerdo fue finalmente aprobado el día 27 de noviembre de 2007, con 19 votos de 20 posibles.

Todo lo anterior permite advertir como la red crea y a su vez es creada por diferentes escenarios de relación entre actores como el Concejo, la población, la administración, la nación, las ONGs, la academia, la cooperación internacional, entre otros. Se rescatan escenarios como la comisión accidental de seguimiento a las acciones de política y la aprobación del acuerdo, sin olvidar las obvias relaciones que debieron darse entre los líderes y los Concejales al punto de lograr crear la comisión. Sin duda esta es una evidencia más de lo que venimos definiendo como la diversificación de los intercambios y las cualificaciones de las relaciones al interior de una red, que para el 2007 había logrado integrar dentro de sus actores clave al Concejo municipal.

¹⁹ Concejo municipal de Medellín. acta 741 del 23 de noviembre del 2007. Pp . 46

3.5. El tercer escenario de actuación de la red. La incidencia política para la inscripción del tema en el Plan de Desarrollo 2008 – 2011, propuesta de rediseño institucional para la gestión de la política

Al igual que en el cambio de gobierno entre Luis Pérez y Sergio Fajardo, en el 2008 los actores advierten la posibilidad de inscribir el tema con mayor fuerza en el Plan de Desarrollo 2008 - 2011, esta vez no para incidir solo en la eliminación de una práctica en particular, como lo fueron los desalojos en el 2004, sino para buscar inscribir los principales acuerdos alcanzados en la política territorial. En adelante describiremos someramente el proceso de inscripción de la política en el gobierno de Alonso Salazar, con el propósito de demostrar que las posibilidades de este tipo de política radican en la capacidad que tengan los actores de agenciarla en los escenarios de toma de decisiones de mayor calado para la ciudad y la administración local, apuntamos también a establecer como la red que se constituyó durante el proceso de formulación de la política fue la que llevó a inscribir el tema y la creación de la institucionalidad indicada para su gestión.

Dos lógicas de acción son clave para entender esta incidencia. De un lado las acciones movilizadas en el marco del Comité y del otro la creación de un grupo específico de presión, con capacidad de incidir en actores de relevancia dentro de la nueva administración, que se formó en el marco del Comité pero que actuó con particular autonomía. Aunque según las actas (Alcaldía de Medellín, 2008) auscultadas en por lo menos una ocasión se socializó al Comité el trabajo que venía realizando este grupo, lo que en principio podría llevarnos a asumir que este funcionó como una especie de comisión ad hoc del comité, pero que en realidad no es más que una nueva expresión de la diversificación de relaciones y estrategias que se movilizaban al interior de red.

En el Comité se realizaron diferentes reuniones que apuntaban a la construcción de un documento propuesta de inscripción, se buscaba entregar los elementos necesarios al representante, por parte de la población desplazada, ante el Consejo Territorial de Planeación, que para aquella época era el líder perteneciente al MOSDA Luis Morales Hurtado, para asegurar la implementación de la política. Se asumía que entregar una propuesta discutida por los actores y en concordancia con la política municipal daba mayor legitimidad a las propuestas.

Según documentos recabados por Instituto de Estudios Políticos se buscaba que la administración (Municipio de Medellín, 2008) reconociese “la necesidad de atender de manera prioritaria la problemática de las víctimas del desplazamiento forzado, como una de las más graves expresiones de la inequidad y de la desigualdad existentes en la ciudad” (p.1). Por lo anterior se plantaba la necesidad de (i) “acoger tanto las órdenes emanadas de la Corte Constitucional como las orientaciones del acuerdo municipal Política Pública para la atención de la población desplazada (Acuerdo Municipal 049 de 2007), en la perspectiva de garantizar los derechos de la población desplazada. (p.1). Así como reconocer

La necesidad dirigir hacia los sectores más vulnerables una atención especializada con la que se logre efectivamente restablecer sus derechos y aportar a la reconciliación de la ciudad desde acciones afirmativas, la cual se corresponde con el espíritu de la política nacional y local aprobadas. (p.1).

Ahora bien se asumía que la entrega de este documento a su vocero en el Consejo Territorial aseguraba la inscripción de sus contenidos en el plan de desarrollo, lo que no necesariamente resultó así, desconocía el Comité que al interior del Consejo se daban una serie de discusiones que podría desencadenar en la priorización o no de las propuestas. En este vacío o necesidad de gestión se ubica a la aparición de un grupo de presión conformado por la Corporación Región, la Personería de Medellín, el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y la Gobernación de Antioquia, que a la par con las estrategias del Comité movilizó acciones de lobby ante integrantes clave de la administración que tenían la capacidad de hacer adecuaciones a la propuesta del Plan que finalmente se entregaría al Concejo Municipal.

Este grupo construyó un documento de propuesta de adecuación a la forma en que se venía discutiendo la atención del desplazamiento forzado en el Plan de Desarrollo, que más adelante fue apoyado por el Comité. En este se hacían demandas en términos del lugar en el que se inscribía el tema, esmuían los actores que en el marco de la política territorial no tenía coherencia que el tema siguiese conectándose con las acciones de política movilizadas para la atención de la población vulnerable, al respecto sostenían “al estar ubicado dentro del programa de Atención a población vulnerable, sin mayores especificaciones, puede invisibilizar su condición como víctimas del conflicto armado”(Municipio de Medellín, 2008,

p.1). Insistían en el hecho de que si bien se advertían logros significativos en la inclusión de indicadores estos no eran suficientes para asegurar la propuesta de goce efectivo de derechos establecida en el acuerdo municipal; igualmente polemizaban respecto a los intereses de la administración municipal, específicamente rechazaban que se diera prioridad a la atención de los desmovilizados de los grupos paramilitares sobre la atención de las víctimas, al respecto sostenían:

En este sentido, la asignación presupuestal que se hace a la atención de víctimas del conflicto armado (6.645 millones) frente al asignado a los procesos de reinserción (57.242 millones) es, no sólo precario e insuficiente, sino incoherente con el propósito de restablecimiento y reparación integral de las víctimas. ”(Municipio de Medellín, 2008, p.2)

En este orden de ideas concluían:

En suma, consideramos que lo propuesto en el anteproyecto del Plan de Desarrollo para la atención de la población desplazada no es coherente con los propósitos del mismo plan ni con la política pública recientemente aprobada en la ciudad. Con el ánimo de aportar insumos para la materialización de este interés, ponemos a su consideración las siguientes recomendaciones que van en dos sentidos: (i) Materialización del acuerdo sobre atención a población desplazada en Medellín desde la figura del programa y transversalización de sus componentes en el Plan de desarrollo desde cada una de las líneas y su concreción en programas, proyectos e indicadores. (ii) Adecuación institucional que garantice el desarrollo programático y político requerido para atender a la población afectada por el desplazamiento forzado. ”(Municipio de Medellín, 2008, p.2).

Lamentablemente la información acopiada no permite advertir cuales fueron los logros específicos obtenidos por las dos instancias, los integrantes de este grupo sostienen que su incidencia se concentró en la creación de una Gerencia para la gestión del tema.

Como resultado de este proceso puede advertirse una aparición sustancial del desplazamiento forzado en el Plan de desarrollo (Municipio de Medellín, 2008), tanto en los apartados de diagnóstico como en los programáticos. En total pueden rastrearse 33 indicadores y un programa, “Población en Situación de Desplazamiento”, distribuidos en dos

de las líneas, “Línea 1. Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa” y “Línea 2: Desarrollo y Bienestar para toda la Población”, y 5 componentes. Estos atinentes a sectores como: salud, educación, vivienda, recreación, generación de ingresos y alimentación; en aspectos poblacionales como: prevención, orientación, atención humanitaria de emergencia, retorno, reubicaciones, vinculación laboral, asistencia alimentaria, registro, reconocimiento, mejoramiento habitacional, acompañamiento psicosocial y restitución de vivienda; y en términos institucionales como: creación de una unidad de gestión, fortalecimiento de las Unidades de Atención y Orientación y fortalecimiento de la coordinación. (Alcaldía de Medellín, 2008)

Dentro de los principales logros de estas acciones de gestión se cuenta la creación del indicador “Creación de una gerencia para la coordinación de la implementación de la política pública” a cargo de la secretaria de Bienestar Social, esta se conecta con artículo 8, específicamente con el literal h de las instituciones que sostenía:

En el marco de la presente política pública municipal para la atención integral al desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín, se promoverá la creación de una instancia administrativa especial –de carácter transitorio- que ubique el tema del desplazamiento forzado en un lugar superior de la estructura de la administración municipal y que cuente con dependencia directa de la alcaldía municipal. (Concejo de Medellín, 2007, p.22)

Como ya se dijo, sostenían los actores que la creación de este tipo de instancias permitiría incrementar la relevancia del tema dentro de la arquitectura institucional de la administración, así como consolidaría una instancia de gestión de la política al interior de la agenda gubernamental.

Igualmente se debe destacar el logro de ubicar el tema fuera de las acciones destinadas a la población vulnerable, para ubicarse en como programa del componente “Reconciliación, Restablecimiento de Derechos y Reintegración Social y Económica”, que hace parte de la línea uno del Plan. Otro, podría ser la gran cantidad de sectores en los que lograron ubicar indicadores, así como el incremento en el nivel de la figura programática asociada a las acciones de política específica, al pasar de proyecto a programa.

Podría concluirse. Para el caso de la política territorial abordada, si bien el proceso de diseño y formulación fue un momento clave, en la medida que permitió la construcción de acuerdos y su inscripción en la agenda gubernamental, esto no implicó que el tema fuese inscrito con la relevancia pretendida en la administración municipal. Varios factores de carácter político pueden explicar esta situación, tal vez la más relevante sea los cambios que producen en las agendas la entrada de nuevos gobiernos, es así como las variaciones en los intereses de un actor preponderante como el Estado genera que algunos temas ganen relevancia y otros al pierdan en las agendas, lo que en alguna medida puede llevar a dinamizar o desalentar la dinámica de intercambios entre los demás actores. Podría citarse también aquellas afirmaciones que insisten en que las posibilidades de las políticas están medidas por la dinámica política que logren generar, en la medida que allí se ubica su potencia transformadora.

Conectado con la última premisa, se podría afirmar que son también factores de carácter político los que explicarían que los actores implicados en la definición se movilizasen con el fin de inscribir sus acuerdos en la agenda del gobierno entrante. Como se ha sostenido hasta acá la política territorial para el caso de Medellín fue producto de una serie de reivindicaciones, intereses y disposiciones de los actores en ambas agendas, esto puede rastrearse tanto en los dos primeros momentos como en este tercero con la conformación de la red.

En suma, esta dinámica, a lo largo de casi diez años, llevó a una serie de relaciones e intercambios de recursos que se hicieron fuertes y regulares en diferentes escenarios, tanto públicos como gubernamentales, lo que sin duda generó en el tercer momento una red de relaciones que asumió la agencia de la política con el mismo dinamismo con la que la exigió. Esto puede verse claramente en las diversas estrategias de gestión movilizadas y descritas para inscribir el tema en el plan de desarrollo del gobierno de Alonso Salazar. Ahora bien, la aparición de escenarios y actores como el Consejo Municipal de Planeación, el Grupo de Trabajo conformado por el Ministerio Público, las organizaciones no gubernamentales, la academia y las ONGs y la incidencia en el Concejo Municipal, establecen una diferencia entre el proceso de incidencia del 2008 (Salazar) y el del 2004 (Fajardo). En sentido estricto nos referimos a la aparición de expresiones de nuevas relaciones y estrategias que reflejan lo que venimos sostenido como cualificación y diversificación de los intercambios que constituyeron un red de política, lo que a su vez permitió en este escenarios en concreto

movilizar la incidencia suficiente como para inscribir reivindicaciones de mayor calado en la agenda gubernamental, tales como la nueva institucionalidad encargada de la gestión del tema dentro de la alcaldía y la diversificación y proliferación de los indicadores asociados al desplazamiento forzado, entre otros.

4.4 Hipótesis / conclusiones

La política territorial, explicaciones desde la configuración de una Red de Política.

En este tercer momento se observa como la agenda gubernamental termina bastante influida por una serie de actores que lograron conformar una red de política, fundamentada en este proceso de diversificación de intercambios y cualificación de relaciones. Es así como la construcción de un entramado de relaciones cada vez más grande y complejo terminó configurando lo que denominamos un funcionamiento en red, donde un número importante de actores intercambia recursos en la lógica de los más diversos intereses como: reivindicación de la situación de los desplazados, incidencia en las decisiones de ciudad, obtención de recursos para el funcionamiento, búsqueda de legitimidad en los lineamientos y acciones de política movilizadas, entre otros.

Sin duda la adopción de este funcionamiento en red permitió a los actores de política incidir para provocar cambios significativos dentro de la estructura gubernamental, es así como con el objetivo de mejorar la ubicación del tema dentro del orden de prioridades y la arquitectura institucional de la administración, se obtuvieron logros tan relevantes como: el diseño y la formulación de la política pública, la inscripción preferente del tema en el Plan de Desarrollo, la creación de la institucionalidad encargada del tema, la visibilización de las tramas y los dramas de los afectados, el involucramiento en la red de buena parte de los actores del sistema político local, entre otros.

En el plano académico la adopción de este tipo de enfoque permite hacer lecturas cada vez más juiciosas de los procesos políticos que devienen en el diseño y formulación de las políticas, en la lógica de superar los marcos explicativos que propone la participación. Tal cual lo sostiene Naranjo y otros cuando afirman

El análisis de redes de política pública, pone de manifiesto una manera diferente de indagar sobre los actores y la toma de decisiones en el proceso de hechura de políticas públicas. Esto sugiere la necesidad de ir más allá de la reducción de la democracia participativa a la participación en procesos de planeación o en procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas. (Naranjo, Lopera y Granada, 2009, p.102-103)

El papel diferenciado de los actores. Intereses y capacidades que definen los campos de incidencia. Son varios los elementos que se juegan en la estructuración de un buen problema de política. De un lado está la identificación de las causas, es decir la relación lógica entre variables que generan una distinción entre el ser y el deber ser. Pero esto es solo una parte, también es fundamental la necesidad de definir el problema de tal forma que el Estado lo entienda como importante en su agenda, es decir que lo asuma como la posibilidad de regular aspectos que son de su competencia. Es de vital importancia también la identificación de potenciales estructuras programáticas que desagreguen el problema y permitan establecer rutas de acción. Así mismo es importante advertir en la definición del problema potenciales instituciones competentes, es decir poder establecer a quien está dirigida la necesidad de movilización de los recursos, de tal manera que se pueda asociar su intervención con la estructura institucional. Por último, es necesario perfilar potenciales fuentes de financiación, que le permitan al Estado establecer las posibilidades y las necesidades de gestión de recursos.

Como se puede ver existen muchas posibilidades en la definición de los problemas de política, pero cualquiera que sea debe integrar algunos o todos estos aspectos, de tal forma que se pueda asegurar su inscripción. Como se advierte en el apartado anterior, los componentes del problema van igualmente perfilando actores que suelen tener mayor relevancia que otros, los actores preocupados por la demanda del problema y en la construcción de conocimiento sobre el mismo suelen hacerse fuertes en la identificación de las causas, pero parecen perder relevancia en los referidos a la construcción de líneas de acción, la identificación de los competentes y/o en la gestión de recursos, y viceversa. Es decir la naturaleza y los intereses de los actores suelen tener preponderancia a la hora de establecer los campos en los cuales hacen incidencia.

Esto puede tener implicaciones en la definición del problema y en las alternativas de superación de los mismos, es decir este aspecto puede tener incidencia en las posibilidades de explicación sobre como problemas que parecen tener bien definidas sus causas luego son mal intervenidos, lo que más adelante limitará la posibilidades de acción. En sentido estricto algunos actores construyen entramados causales bastante sofisticados, luego, en la identificación de las acciones para solucionarlos son otros los que toman la delantera, que no entienden o asumen bien lo ya definido, suelen construir acciones de intervención que no recogen lo elaborado.

De lo anterior, no podría concluirse que los espacios de diseño y formulación de políticas son uniformes en materia de incidencia, estos por el contrario concentran dinámicas de intercambio de recursos entre actores delimitados por componentes del problema o de la alternativa de solución abordados, es así como actores que no cuentan con buena información y/o experticia en materia de enfoques se marginan de incidir en la toma de decisiones al respecto porque consideran que no están preparados, limitándose esencialmente a aquéllas en las cuales se espera que incidan. Por ejemplo, la Secretaria de Educación se limitó a participar de las decisiones que se conectaban con la educación, y se alejó de las decisiones que se relacionan con la salud, y viceversa; mientras que actores como Región, La Personería y la Alianza PIU, que manejaban volúmenes importantes de información, si lograron impactar en educación, salud, vivienda entre otros. Aunque su participación no fue tan decidida en la desagregación de las alternativas de solución en estos temas.

En último término, los problemas y las alternativas de solución diseñadas en el acuerdo 049 de 2007, no son más que la conjunción de los intereses y saberes de diversos actores de la agenda pública y gubernamental, que diseñaron una política en función de lo que conocían y esperaban para el tema en la ciudad. Una definición lejana de la exclusividad del deber ser y más afincada en las posibilidades de la política realmente existente en el escenarios Sub-nacional.

4. Conclusiones generales

En este apartado se abordan las conclusiones que por su relevancia se deben resaltar. Hay que llamar la atención sobre el hecho de que por la estructura seguida para la

presentación del informe final de investigación, buena parte de los análisis conclusivos se presentan en las hipótesis al final de cada momento en el capítulo cuarto. Por lo tanto en este apartado se retoma lo ya concluido y se estructura de tal forma que permita darles relevancia a manera de conclusiones generales.

El proceso de construcción de agendas que llevó a la ciudad de Medellín a identificar la formulación de una política pública territorial como alternativa de solución del problema de desplazamiento forzado y que llevó hasta la configuración de una red de política pública, puede describirse en tres momentos específicos: *“Emergencia Del Problema Y Primeras Definiciones: La Agenda Gubernamental En Contravía De La Agenda Pública”*, *“Los procesos de redefinición del problema y el acercamiento entre las agendas pública y gubernamental”* y *“La formulación de la política territorial: la agenda pública incide determinantemente en la agenda gubernamental mediante una red de política pública”*.

Cada uno de ellos plantea acentos en términos de definiciones, relación entre actores, escenarios para el intercambio de recursos e intereses, según se haga referencia a la agenda pública o a la agenda gubernamental. Los momentos permitieron advertir igualmente como la cualificación de las relaciones y la diversificación de intercambios terminaron configurando un red de actores que incidió profundamente en las definiciones del problema y las alternativas de solución que marcaron, entre otras, los recursos dispuestos por la administración municipal para la gestión del tema, definiciones que aún hoy establecen marcos de acción que orgullecen a la administración municipal al entenderse como pionera en el país en la atención de las víctimas.

El tránsito en los momentos fue determinado por estos procesos de cualificación y diversificación. Para el caso del primer momento esto se advierte en la construcción de las primeras definiciones, marcadas por los intereses puntuales de algunos actores, que dejan ver las primeras evidencias de la construcción de agendas. Aquí las relaciones entre los actores se dan al interior de cada una de las agendas, como muy escasa interacción entre las mismas. Estaban motivadas, en el caso de lo gubernamental, por la necesidad implementar acciones que regulasen el problema, mientras que en la agenda pública se fundamentaban principalmente en la solidaridad y apoyo a las víctimas en sus procesos reivindicativos.

Un elemento de suma relevancia en el primer momento tiene que ver con la necesidad de llamar la atención de la ciudadanía frente al tema, de tal forma, como advierte la teoría, que se pueda instalar en la agenda pública y gubernamental la idea de que las necesidades de un grupo específico, en este caso la población desplazada, es un asunto que concierne a la comunidad y al sistema político. En este ejercicio fueron particularmente importantes los líderes de población, quienes con sus reivindicaciones sobre los altos grados de vulnerabilidad en los que habitaban la ciudad lograron ubicar la necesidad de la intervención, aunque para el caso de la agenda gubernamental la respuesta de la administración estuvo marcada por la persecución y criminalización de sus formas de asentamiento. Aquí también merecen las demandas sobre los desalojos, elemento que sin duda logró convocar a favor de la población la solidaridad de diversos actores que avanzaron en definiciones cada vez más garantistas y afines a sus intereses.

En lo referido al segundo momento, puede advertirse una primera evidencia de cualificación de las relaciones y diversificación de los intercambios en la creación de escenarios de deliberación, que como el Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada, permitieron el encuentro e intercambio entre actores pertenecientes, durante el primer momento, a ambas agendas. Estos fueron creados tanto por las disposiciones de política nacional como por las presiones que en plano local venían ejerciendo las constantes acciones de hechos movilizadas por la población. Escenarios como estos, inscritos y regulados por la política de atención a la población desplazada, le permitieron a diversos actores mayores posibilidades de inscripción de sus intereses en la agenda gubernamental.

Durante el segundo momento se diversificaron igualmente los intercambios debido a que no sólo estuvo marcado por la denuncia y protesta, cualidad del primero, sino por la necesidad de avanzar en la construcción de alternativas de solución, que se ubicaban tanto en el marco conceptual y programático de la política como en los intereses de un espectro cada vez más amplio de los actores subnacionales.

Además de la aparición de los escenarios de deliberación, fue relevante la configuración de un contexto nacional e internacional que permitió a los actores subnacionales recoger elementos para fortalecer sus definiciones y su inscripción en la agenda gubernamental. También es evidente como la construcción de las agendas locales aportaron a estos otros niveles en aspectos como el reconocimiento del desplazamiento

forzado intraurbano. Esta relación de doble vía es otra evidencia de cómo desde el segundo momento se avanza en la configuración de la red de Políticas Públicas. En este nuevo contexto pueden advertirse como actores clave a la academia, que aportó significativamente a la cualificación de las definiciones; las agencias del sistema de Naciones Unidas como la ACNUR; organizaciones no gubernamentales, o asociaciones como la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T025 de 2004, la Corte Constitucional, entre las más importantes.

También debe destacarse a la hora de explicar la cualificación de relaciones durante el segundo momento expresiones como la Alianza PIU, que fue una Unión Temporal de una serie de organizaciones de población y ONG subnacionales para la operación de los lineamientos programáticos de la política local. Son varias las cosas relevantes acá, en primer lugar, esto advierte el avanzado nivel de relacionamiento tanto entre los actores, al punto de lograr acuerdos en aspectos tan complejos como los que sugiere la contratación con la administración pública; en segundo lugar la capacidad de incidencia de estos dentro de la agenda gubernamental, al punto de inscribir en la administración local la idea de que esta forma de operación era la más indicada; en tercer lugar, las posibilidades que esto dio para que las definiciones que se venían construyendo, como lo sugiere la teoría, se inscribieran en la agenda gubernamental. Este último aspecto fue clave para la inscripción de la política pública territorial como alternativa de solución.

Una nueva evidencia de cualificación y diversificación se advierte con la configuración de la Red de Política Pública. Además de las características en el relacionamiento y las definiciones propias del segundo momento, que como dijimos no es que desaparezcan en el tercero sino que se ven nutridas por otras, la aparición de la red de política se explica con lo que denominamos como la “superación de los escenarios de deliberación”. En esta hipótesis debemos detenernos un momento para explicar la lógica de interacción entre dos aspectos que suelen estar desagregados en la teoría sobre políticas públicas. Asumimos que los procesos de cualificación en las relaciones y la diversificación en los intercambios determinan la aparición y abandono de los escenarios que crean los actores para intercambiar los recursos; es así como el proceso de construcción de la red exigió la creación de teatros cada vez más “avanzados” o “específicos” que soportasen los relacionamientos e intercambios, igualmente la diversificación y cualificación explican el abandono, la pérdida de relevancia y/o la instrumentalización de otros escenarios, que si bien

en un primer momento fueron funcionales, luego terminaron siendo “superados” por la dinámica de relaciones entre los actores que requieren de nuevos teatros de actuación.

En el caso abordado, esto puede escenificarse en el Comité Local y más adelante en la Red de Política Pública durante el diseño y la formulación de la política, es así como el Comité durante el segundo momento fue sin duda el escenario que explica, en buena medida, los avances en materia de construcción de definiciones, cada vez con un mayor número de actores participantes y grados de consenso, así como su inscripción en la agenda gubernamental.

Es igualmente potente en argumentar el encuentro o acercamiento de las agendas, así como la incidencia cada vez mayor de los actores en la agenda pública en las acciones de política implementadas en la localidad para la atención de las víctimas, aspectos como el mejoramiento de las condiciones de albergue, la cualificación de las ayudas humanitarias y la prevención del desplazamiento forzado intraurbano lo dejan ver de manera clara. Estos tres aspectos, aún hoy son parte de la piedra angular que determina el accionar de la administración en la regulación y atención del desplazamiento forzado.

Estas posibilidades se vieron claramente superadas cuando la pretensión era la inscripción de definiciones que buscaban la superación del problema desde la lógica de la política territorial, debido esencialmente a dos aspectos: de un lado del Comité no hacían parte los actores requeridos para concretar la inscripción de una alternativa de superación de este tipo, así como los alcances de los lineamientos de política, buena parte de ellos construidos desde la nación, no contemplaban la posibilidad del diseño y la formulación de políticas territoriales. Es por esto que los actores superan el espectro de relacionamiento que proponía el Comité y avanzan en la construcción de nuevas relaciones en pos de este propósito, nuevas relaciones que inician lentamente el trabajo de entretejer la red.

Ahora bien, esto no quiere decir que desapareció el Comité, al contrario, éste sigue funcionando así como puede advertirse una cualificación en términos de su funcionamiento, así lo sugieren los textos de seguimiento hechos por la Corporación Región, la Alianza PIU y el Instituto de Estudios Políticos. Lo que pasa es que las relaciones ya no solo se ubican en el Comité sino que se salen de allí y configuran escenarios de mayor relevancia, como por ejemplo el relacionamiento con el Concejo Municipal para la aprobación del Acuerdo

Municipal, así como las expresiones y acciones de lobby que se realizaron para la inscripción del tema en el Plan de Desarrollo 2008-2011. Podría afirmarse, que estos escenarios que comienzan a asumirse como insuficientes o con alcances limitados son cada vez más instrumentalizados por los actores, en la medida que suelen ser movilizados en momentos específicos, bajo acciones puntuales e intereses concretos, casi como si limitasen su faceta de escenario para convertirse en herramientas. Esto puede advertirse en el caso estudiado en la utilización del Comité Local para la construcción de comunicados puntuales que respondían a intereses en la inscripción del tema en el plan de desarrollo, mientras se movilizaban acciones más decididas por medio del lobby que realizaba la comisión *ad hoc* ante funcionarios clave de la administración entrante, la cualificación de las propuestas presentadas por el representante de la población ante el Concejo Territorial de Planeación y las citaciones hechas por parte del Concejo Municipal. Esto último lo evidencia el debate de control político, que en el marco de la comisión accidental de seguimiento a la situación de la población desplazada, se hizo a principios en el año 2008 para debatir la forma en que el tema de la atención a las víctimas había quedado inscrita en el Plan de Desarrollo.

De todo lo anterior es evidente que la cualificación de las relaciones tiene una estrecha relación con las posibilidades de incidencia de los actores en la agenda gubernamental. Es así como en el primer momento, en donde las relaciones eran pocas las agendas avanzaron de manera separada, con implicaciones respecto a las acciones de política movilizadas. En los siguientes dos momentos, asumidos en este trabajo como de cualificación de las relaciones y diversificación de los intercambios, la mayor capacidad de definición de los actores de agenda pública, así como su capacidad de relacionamiento con otros actores (nacionales e internacionales), les permitió incidir de manera directa en las agendas de la administración, al punto en que la propuesta estratégica planteada en principio por los actores de la agenda pública fue la que se terminó adoptando, esto es la política pública territorial.

Ahora bien, puede igualmente concluirse que para el periodo analizado las posibilidades de incidencia de los actores de la agenda pública cualificó las acciones de política implementadas por la alcaldía, en la medida que sus intereses y definiciones, de carácter garantistas y al parecer con mayor valor estratégico, o por lo menos así lo sugieren propuestas como la de política pública, fueron asumidos en parte por la administración.

De lado de las consideraciones teórico-metodológicas, el enfoque politológico permitió identificar los momentos en la construcción de las agendas, en la medida que denota las categorías a observar en el proceso de construcción, es así como se priorizó una lectura que permitiera identificar los intereses de los actores participantes, las definiciones que construyen en función de esos intereses, los escenarios en que interactúan y las relaciones que construyen. En la observancia de estas categorías se pudo advertir dos aspectos de suma relevancia: la lógica de proceso de cada una de estas características y su interacción constante.

En lo referido a la relación entre las variables puede observarse algún grado de codependencia, es así como la aparición de nuevos intereses llevó a algunos actores a buscar nuevas alianzas y/o cooperaciones, estas a su vez integraron nuevos intereses. Igualmente la aparición de nuevos intereses y nuevas relaciones, permite establecer adecuaciones en las definiciones construidas e inscritas en las agendas y viceversa. Esto puede advertirse, por ejemplo, si se sigue con detalle la configuración de los actores por solucionar el problema de política desde la lógica de una política territorial, este interés llevo a los actores a construir relaciones con otros con mayor experiencia en procesos de formulación de este tipo de políticas, específicamente en la descripción se identificaron actores como la Gobernación de Antioquia, que había formulado su política territorial y la Universidad de Antioquia que la había apoyado en este proceso. Puede igualmente advertirse la relación de actores como la población y miembros del Comité Local con el Concejo de la ciudad para la aprobación del proyecto de acuerdo. Así, una nueva definición de la alternativa de solución instaura la necesidad de materializar un nuevo interés y lleva a los actores a construir nuevas relaciones.

Ahora bien, con esto no se pretende decir que la aprobación de un acuerdo de política territorial llevó a los líderes a establecer relación con el Concejo, recordar que estos ya venían movilizand una política sin recoger el trabajo que se venia haciendo en el Comité. Al contrario, la relación también se explica en los intereses partidarios de algunos líderes así como en el proceso de control político a las acciones de política ejecutadas por la Alcaldía, pero es en este canal abierto con anterioridad en el que se inicia la gestión para su aprobación.

En cambio para la academia la relación con el Concejo se construyo exclusivamente sobre la base de la aprobación del Acuerdo Municipal, lo que evidencia las diferencias en

términos de la intensidad y los tipos de las relaciones entre actores en la lógica de una Red de Política, .

Por supuesto, estas nuevas relaciones tienen igualmente impactos en los intereses de los actores y estos a su vez generan nuevas interacciones. Es el caso de las conexiones que se entretejieron para y en la formulación de la política pública territorial que cualificó el interés de los actores por inscribir la atención del desplazamiento forzado de manera adecuada en el Plan de Desarrollo (2008 – 2011). Lo anterior indica la construcción de una propuesta para el 2011 mucho más ambiciosa respecto a la gestionada en el año 2004 que, como lo dijimos, buscaba esencialmente integrar la política territorial en el Plan. Esto generó igualmente nuevas relaciones, y en especial la cualificación de algunas ya existentes. Lo anterior puede advertirse en lo referido al grupo *ad hoc* del Comité que por medio de acciones de lobby y construcción de definiciones buscó la integración del tema luego de un primer ejercicio, liderado por el Comité, que al parecer no cumplió con los objetivos esperados. Puede igualmente verse en la incidencia por la presencia de un delegado de las víctimas del desplazamiento en el Consejo Territorial de Planeación, lo que permitió, por lo menos, inscribir la preocupación por el tema en este escenario privilegiado en la formulación del Plan.

Estos imbricados procesos de construcción de intereses, relaciones y definiciones permiten acercarse al complejo proceso de configuración de Redes de Política Pública, que se explican, para este caso, en el dinamismo y la disposición de los actores por movilizar los temas de su interés. Ahora bien, los elementos descritos deben igualmente conectarse con un contexto favorable que permite, de un lado, identificar actores, en diferentes niveles, dispuestos a relacionarse, así como procesos definitorios que nutren, pero también se ven nutridos como lo vimos en los casos del desplazamiento forzado intraurbano, por procesos subnacionales e internacionales en la construcción de agendas pública y gubernamental.

Por lo anterior, se puede advertir que el enfoque politológico, es decir centrar el interés en los actores y sus intereses, las relaciones que construyen con otros y la configuración paulatina de decisiones de política, desentraña *los procesos de construcción de agendas*, así como *los procesos políticos* que le dan sentido como lo es en este caso la configuración de una *Red de Política Pública*. En suma, el seguimiento de las variables delimitadas en el marco de las consideraciones políticas efectivamente concentran un papel

fundamental en la explicación y comprensión de este tipo de fenómenos, lo que lo hace útil y relevante.

Esta investigación permitió a la línea de Migraciones, Fronteras y Reconfiguraciones Políticas, del Instituto de Estudios Políticos, finalmente, avanzar en la construcción de conclusiones que expliquen el proceso que llevó a la ciudad de Medellín, y a sus actores de política, a la formulación de la política pública territorial como la alternativa de superación del problema del desplazamiento forzado, así como del proceso de configuración de una Red de Política alrededor de este tema. Permite igualmente abrir la posibilidad de continuar avanzando en la cualificación de esta propuesta analítica de carácter politológico por medio del estudio de otros casos y diferentes niveles territoriales, con el fin de integrar, cada vez con mayor criterio científico, el papel de los fenómenos políticos en la construcción de decisiones de política pública que impactan las diferentes expresiones de la movilidad humana. En principio, avanzar en la lógica de estudios comparados que enriquezcan la propuesta analítica aquí expuesta debería ser un primer paso en este propósito.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1996). Colección de Antología de Política Pública. El estudio de las Políticas Públicas, México: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar, L. (1996). Segunda antología. Problemas públicos y agenda de gobierno, México: Miguel Angel Porrúa
- Aguilar, L. (1996). Tercera antología. La Hechura de las políticas públicas, México: Miguel Angel Porrúa
- Aguilar, L. (1996). Cuarta antología. La implementación de las políticas, México: Miguel Angel Porrúa
- Angarita, P. (1997). ¿Hacia dónde va Colombia? Una mirada desde Antioquia. Colombia: Instituto Popular de Capacitación.
- Angarita, P. (1998). Guerra, paz y derechos humanos Una mirada desde Antioquia. Colombia: Instituto Popular de Capacitación.
- Asamblea Departamental de Antioquia. (2006). Ordenanza 06 de 2006, Por la cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el departamento de Antioquia.
- Bardach, E. (2001). Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica. México: Miguel Angel Porrúa.
- Codhes. (1999). Crisis humanitaria y catástrofe social. Boletín de la consultaría para los Derechos Humanos y el desplazamiento. (N. 26)
- Codhes. (1999). desplazamiento sin tregua. Boletín de la consultaría para los Derechos Humanos y el desplazamiento. (N. 28)

Codhes. (2000). Sin rumbo: la política de Pastrana frente al desplazamiento. Boletín de la consultaría para los Derechos Humanos y el desplazamiento. (N. 32)

Comité Municipal de Atención y Orientación a la Población Desplazada. Actas de reuniones durante el año 2003 - 2007.

Comité Municipal de Atención y Orientación a la Población Desplazada. (2008). Propuesta para la inclusión del tema de población afectada por el desplazamiento forzado en el Plan de Desarrollo 2008-2011 del Municipio de Medellín. Documento electrónico sin publicar.

Concejo de Medellín. (2007). Gaceta oficial 3138, política para prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín. Recuperado de:
http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/232/Unidad_4/ACUERDO_04_9_DE_2007.pdf

Concejo de Medellín. (2007). Acta 741.

Concejo de Medellín. (2007). Acta 745.

Concejo de Medellín. (2007-2008). Actas comisión accidental 07.

Conferencia Episcopal Colombiana. Instituto de Estudios Políticos. (2000) Desplazamiento forzado en Antioquia. Tomos: 0,1,2,3,4,5,6,7,8 y 9. Medellín 2000.

Congreso de la república de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Recuperado de:
<http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/40743db9e8588852c19cb285e420affe/ley-de-victimas-1448-y-decretos.pdf>

- Corporación Región. (2005). Comentarios de la Corporación Región sobre la Política de Atención a la Población Desplazada. Documento de trabajo interno presentado al Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada del Municipio de Medellín.
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia SU 1150. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/su1150-00.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia T-268 de 2003. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-268-03.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-025 de 2004, por medio de la cual se declara el estado de cosas inconstitucionales para la población desplazada. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm>.
- Elder, Charles. Cobb, Roger. (1984) Formación de agenda: el caso de la política de los ancianos. En: Aguilar, L. (1996). Segunda antología. Problemas públicos y agenda de gobierno, México: Miguel Angel Porrúa.
- Galeano, M. (2008). Aristizábal, M. Como se construye un sistema categorial. Disponible en <http://aprendeonline.udea.edu.co/lms/moodle/mod/resource/view.php?inpopup=true&id=80754>.
- Gobernación de Antioquia, Dapard. (2006). Comité departamental de atención integral a la población desplaza. Ordenanza No 06 de 2006. “Por la cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el departamento de Antioquia”
- Gómez, H. & Nieto, J. (2004). El ciudadano desplazado: barruntos sociológicos sobre la política pública [archivo de computador]. Tesis (Maestría en problemas sociales contemporáneos, emergencias y desastres). Universidad de Antioquia, Medellín.

González, A. (2010). "Viajeros de ausencias": desplazamiento forzado y acción colectiva en Colombia. Universidad Complutense de Madrid Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Madrid, España.

Henao, H. (1997). "Desarraigo y futuro. Vida cotidiana de las familias desplazadas de Urabá". Instituto de Estudios Regionales INER. Medellín, Colombia.

Hincapié Ángela Esmeralda y Florez Carolina. "Caracterización familiar y vecinal de 512 familias de vallejuelos ubicadas en mirador de Calazans". Medellín. Universidad Pontificia bolivariana. 2004 –2005. En: Alianza Unión Temporal. P.I.U. "Aspectos relacionados con el derecho a la ciudad y a lo urbano: a la inclusión". Medellín. Informe de investigación.

Ibáñez, A., Moya, A. y Velásquez, A. Hacia una política proactiva para la población desplazada. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes. Recuperado de: http://www.pbideutschland.de/fileadmin/user_files/projects/colombia_formacion/files/Documentos/Desplazamiento/0605-Caritas_desplazamiento_politica_proactiva.pdf

Ibáñez, A. y Querubín, P. (2004). Acceso a Tierras y Desplazamiento Forzado en Colombia. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2497.pdf?view=1

Instituto de Estudios Políticos. Alcaldía de Medellín. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2007) Lineamientos de política pública sobre el desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín. Medellín julio de 2007. Fase I. Informe de Investigación

Instituto de Estudios Políticos. Alcaldía de Medellín. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2007) Lineamientos de política pública sobre el desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín. Medellín julio de 2007. Fase II. Informe de Investigación

Instituto Popular de Capacitación. (1996). Desplazados internos en Antioquia. Medellín.

Instituto Popular de Capacitación. . (1999). Antioquia fin de milenio ¿Terminara la crisis del derecho humanitario?. Medellín.

Kliksberg, B. (2002, septiembre). Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos. Economía y desarrollo social, Vol 1 No.2.

Klijn, E.H. Redes de políticas públicas: una visión General. Referencia: Klijn, E. Policy Networks: An Overview in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.:. (eds) (1998) Managing Complex Networks. Sage, London SAGE Publications: www.sagepub.co.uk.

Lopera, J. & Marin, E. & Zabala, C. (2003). Estado del Arte sobre el desplazamiento forzado en Antioquia periodo 1997 - 2003 (Tesis Pregrado Trabajo Social). Universidad de Antioquia, Medellín.

Martínez Julián, Jorge Flavio Páez Amaya, William René Carrillo Veloza, Ludy Jeannette Bacca Caicedo. Política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia ¿solo buenas intenciones?, Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, con la coordinación de Carlos Cuartas Nieto, Director de Estudios Sectoriales. Febrero de 2005.

Martínez, H. (1995). “Orígenes y estado actual de la política pública como disciplina.” Documentos de Trabajo. No. 38. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública.

Municipio de Medellín. (1995). Plan de desarrollo de Medellín 1995-1997. Recuperado de: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-1995-1997-\(72%20p%C3%A1g%20-%20310%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-1995-1997-(72%20p%C3%A1g%20-%20310%20kb).pdf)

Municipio de Medellín. (1998). Plan de desarrollo de Medellín 1998-2000. Por una ciudad más humana. Recuperado de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20medell%C3%ADn%20-%20antioquia%20-%201998-2000%20-%20%28139%20p%C3%A1g%20-%20605%20kb%29.pdf>

Municipio de Medellín. (2001). Plan de Desarrollo 2001 – 2003, Medellín Competitiva. Recuperado de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-%28170%20p%C3%A1g%20-%20892%20kb%29.pdf>

Municipio de Medellín. (2004). Plan de desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd_programa%20de%20desarrollo_medellin_antioquia_2004_2007.pdf

Municipio de Medellín. (2008). Plan de Desarrollo 2008 – 2011. Medellín es solidaria y competitiva. Recuperado de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20plan%20de%20desarrollo%20-%20medell%C3%ACn%20-%202008%20-2011.pdf>

Municipio de Medellín. Oficina de atención y orientación a la población desplazada. Comité de coordinadores. Acta de reuniones de 2002.

Municipio de Medellín. (2005). Alianza PIU. Plan Integral Único de atención a la población desplazada 2005 – 2006.

Municipio de Medellín, (2006). Unión Temporal Alianza. PIU. “Aspectos relacionados con el derecho a la ciudad y a lo urbano: a la inclusión”

Municipio de Medellín. (2006). Unión Temporal Alianza PIU. “Caracterización de investigaciones sobre desplazamiento forzado realizadas en la ciudad de Medellín”

Municipio de Medellín. (2006). Unión Temporal Alianza PIU “Ejes temáticos para la discusión”.

Municipio de Medellín. (2006). Unión Temporal Alianza P.I.U. “Espacios de deliberación”.

- Municipio de Medellín. (2006). Unión Temporal Alianza P.I.U. “Enfoque de restitución de derechos para las víctimas del desplazamiento forzado. Medellín. 2006
- Municipio de Medellín. (2006). Unión Temporal Alianza P.I.U. Fortalecimiento Organizativo del Plan Integral Único de Atención a La Población Desplazada.
- Municipio de Medellín. (2006). Unión Temporal Alianza P.I.U. “Generalidad del Plan Integral Único de Atención a población desplazada del municipio de Medellín. P.I.U. fase.”
- Municipio de Medellín. (2006). Unión Temporal Alianza PIU “Matriz de conceptos básicos”. Medellín. 2006
- Municipio de Medellín. (2006). Unión Temporal Alianza PIU. “Mesa de trabajo de organizaciones, líderes Y lideresas de la población en condición de desplazamiento de Medellín”.
- Municipio de Medellín. (2006). Unión Temporal Alianza PIU “Política pública de atención integral a la población en condición de desplazamiento asentada en el municipio de Medellín. Avance del proceso”.
- Municipio de Medellín. (2006). Unión Temporal Alianza PIU “Política pública de atención integral a la población en condición de desplazamiento asentada en municipio de Medellín. Primer encuentro”.
- Municipio de Medellín. (2006). Unión Temporal Alianza PIU “Proceso histórico del Comité local de atención a la población desplazada del municipio de Medellín”.
- Naranjo, Gloria. Desplazamiento forzado y políticas públicas. Medellín 1984 – 2004. Instituto de Estudios políticos. Universidad de Antioquia.
- Naranjo Gloria. Desplazamiento Forzado Y Reasentamiento Involuntario, Estudio De Caso: Medellín 1992-2004. En: desplazamiento en Colombia. Regiones, Ciudades y Políticas públicas. Medellín, mayo del 2005.

- Naranjo, G. y Hurtado, D. (2002). Derecho a la ciudad. Migrantes y desplazados en las ciudades colombianas. Informe de investigación. *Colombia Desde La Región*. v.37 fasc.37.
- Naranjo, G. y otros. “Prueba Piloto de un Observatorio sobre el Desplazamiento Forzado. Medellín: 1985-2003”. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Informe de investigación
- Naranjo, G. & Lopera, J. y Granada, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, No 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 96-97.
- Rittel, Horst. Webber, Melvin. (1973) Dilemas de una teoría general de la planeación. En: Aguilar, L. (1996). Segunda antología. Problemas públicos y agenda de gobierno, México: Miguel Angel Porrúa
- Rodríguez, E. (2005). Juventud, desarrollo y democracia en América Latina: nuevos enfoques para las políticas públicas en tiempos de gobiernos neo-progresistas. *ECA: Estudios Centroamericanos*. Vol. 60 (No. 685-686), pp. 1183- 1198.
- Roth, A. (2006). Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, A. (2004). Políticas Públicas. Formulación, implementación y valuación. Bogotá, Colombia: ediciones Aurora.
- Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen. UNDOC. (2013). Informe auditoria de seguridad para la ciudad de Medellín, realizada por la UNDOC para la Alcaldía de Medellín. Informe de investigación.

- Osorio, F. (2001, 1 de Agosto). Actores y elementos de la construcción de una nueva categoría social en Colombia: los desplazados. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*.
- Parra, E. (junio de 2003). El estado en acción: la aplicación de un modelo de análisis de política públicas. *Reflexión Política*, N. 9.
- Pineda García Rocío. Directora DH y DIH. “Apuntes para un preámbulo a la política pública”. Medellín. 15 de noviembre de 2005.
- Sarmiento, L. (febrero de 2005). Malestar social y política pública 2001-2004. *Revista Foro* No. 52, p. 35-45
- Suarez, H., Mieles, E., Uribe, F. y Pontin, M. (2006) Desafíos para construir nación, el país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995 - 2005. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/recursos/publicaciones/publicaciones/?eID=dam_frontend_push&docID=13000
- Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado.(2013). Evolución de la Unidades de Atención y Orientación a la población desplazada de Medellín. Documento Interno sin publicar.
- Uribe, M. (2000) Conferencia Episcopal Colombiana y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia “Desplazamiento forzado en Antioquia. Bogotá.
- Vásquez. C.; Vélez, J. y Fernández, R. (2006). Aprendizajes significativos sobre la ciudad en jóvenes que ha vivido desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín”. Corporación Región. 2003. En: Alianza Unión Temporal. P.I.U. “Aspectos relacionados con el derecho a la ciudad y a lo urbano: a la inclusión”.
- Villa, M. (septiembre, 2004). La percepción social de los desplazados: un asunto de política pública. *Revista Foro*. No. 51, pp. 105-117

Villa, M., Jaramillo, A. y Sánchez, L. (2004) “Miedo Y Desplazamiento: experiencias y percepciones. Medellín. Corporación Región. 2004.

Wiesner, E. (1998). La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional, Bogotá: Colombia: Tercer Mundo Editores.